



Rada  
Unii Europejskiej

Bruksela, 4 września 2018 r.  
(OR. en)

11796/18

**GAF 35**  
**FIN 627**

**PISMO PRZEWODNIE**

---

Od: Sekretarz Generalny Komisji Europejskiej,  
podpisał dyrektor Jordi AYET PUIGARNAU

Data otrzymania: 4 września 2018 r.

Do: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Sekretarz Generalny Rady Unii  
Europejskiej

---

Nr dok. Kom.: COM(2018) 553 final

---

Dotyczy: Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady:  
29. sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii  
Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych (2017 r.)

---

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2018) 553 final.

\_\_\_\_\_

Zał.: COM(2018) 553 final



Bruksela, dnia 3.9.2018 r.  
COM(2018) 553 final

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY**

**29. sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych (2017 r.)**

{SWD(2018) 381 final} - {SWD(2018) 382 final} - {SWD(2018) 383 final} -  
{SWD(2018) 384 final} - {SWD(2018) 385 final} - {SWD(2018) 386 final}

## SPIS TREŚCI

### SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

#### 29. sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych (2017 r.)

<b>STRESZCZENIE .....</b>	<b>6</b>
<b>1. WPROWADZENIE .....</b>	<b>8</b>
<b>2. HARMONIZACJA I WZMOCNIENIE WALKI Z NADUŻYCIAMI FINANSOWYMI W UE: PRZEKROJOWE POLITYKI, ŚRODKI I WYNIKI W ZAKRESIE ZWALCZANIA NADUŻYĆ FINANSOWYCH .....</b>	<b>8</b>
<b>2.1. Nowy kontekst prawny: akty ustawodawcze przyjęte przez instytucje UE.....</b>	<b>8</b>
2.1.1. Dyrektywa w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii .....	8
2.1.2. Rozporządzenie wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej .....	11
<b>2.2. Kształtowanie przyszłości: inicjatywy ustawodawcze i polityczne instytucji europejskich</b>	<b>12</b>
2.2.1. Ocena rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013 .....	12
2.2.2. Zwalczanie korupcji w UE.....	13
2.2.3. Wniosek dotyczący przeglądu rozporządzenia finansowego i niektórych sektorowych przepisów finansowych (rozporządzenie zbiorcze) .....	13
2.2.4. Współpraca międzynarodowa.....	14
2.2.5. Strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (CAFS).....	14
2.2.6. Realizacja programu Herkules .....	14
<b>2.3. Orzecznictwo TSUE.....</b>	<b>15</b>
2.3.1. Terminy przedawnienia: sprawy Alytaus i Glencore.....	15
2.3.2. VAT: sprawa M.A.S.....	15
<b>2.4. Środki zastosowane przez państwa członkowskie.....</b>	<b>16</b>
2.4.1. Podsumowanie .....	16
2.4.1.1. Krajowe strategie zwalczania nadużyć finansowych (NAFS).....	16
2.4.1.2. Zamówienia publiczne i korupcja.....	16
2.4.1.3. Pozostałe środki .....	16
2.4.2. Wdrożenie zaleceń z 2016 r.....	16
<b>2.5. Podsumowanie statystyk dotyczących wykrytych nieprawidłowości i nadużyć finansowych</b>	<b>18</b>
2.5.1. Wykryte nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi.....	19
2.5.2. Wykryte i zgłoszone nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi.....	20
2.5.3. Dochodzenia przeprowadzone przez OLAF .....	20
<b>3. POLITYKI, ŚRODKI I WYNIKI W ZAKRESIE ZWALCZANIA NADUŻYĆ FINANSOWYCH – DOCHODY .....</b>	<b>22</b>
<b>3.1. Środki zwalczania nadużyć finansowych stosowane przez instytucje UE – dochody.....</b>	<b>22</b>
3.1.1. Wzajemna pomoc administracyjna .....	22
3.1.1.1. Wdrożenie art. 43b rozporządzenia (WE) nr 515/97 .....	22
3.1.1.2. System informacji w celu zwalczania nadużyć finansowych (AFIS).....	22
3.1.1.3. Wspólne operacje celne (WOC) .....	23
3.1.2. Postanowienia w sprawie wzajemnej pomocy i zwalczania nadużyć finansowych w umowach międzynarodowych .....	24

3.1.3.	Zwalczanie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi .....	24
3.1.4.	Zwalczanie oszustw związanych z VAT .....	25
<b>3.2.</b>	<b>Środki zwalczania nadużyć finansowych podjęte przez państwa członkowskie – dochody</b>	<b>25</b>
<b>3.3.</b>	<b>Dane statystyczne dotyczące wykrytych nieprawidłowości i nadużyć finansowych – dochody</b> .....	<b>26</b>
3.3.1.	Wykryte nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi .....	26
3.3.2.	Wykryte i zgłoszone 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>27</b>
4.2.1.	Rolnictwo – Środki zwalczania nadużyć finansowych podjęte przez państwa członkowskie ...	27
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 i zgłoszone 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 .....	30
4.3.2.1.	Wykryte nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi .....	30
4.3.2.2.	Wykryte i zgłoszone nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi .....	31
<b>4.4.</b>	<b>Zarządzanie pośrednie (pomoc przedakcesyjna) – sektorowe polityki, środki i wyniki w zakresie zwalczania nadużyć finansowych</b> .....	<b>31</b>
4.4.1.	Zarządzanie pośrednie (pomoc przedakcesyjna) – dane statystyczne dotyczące wykrytych nieprawidłowości i nadużyć finansowych .....	31
<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 i zgłoszone 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</b> .....	<b>33</b>
<b>8.</b>	<b>DZIAŁANIA NASTĘPCZE W ZWIĄZKU Z REZOLUCJĄ PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W SPRAWIE SPRAWOZDANIA ROCZNEGO ZA 2016 R.</b> .....	<b>34</b>

<b>9. WNIOSKI I ZALECENIA.....</b>	<b>34</b>
9.1. Dochody.....	34
9.2. Wydatki .....	35
9.3. Współpraca na wszystkich szczeblach.....	36
<b>ZAŁĄCZNIK 1 - NIEPRAWIDŁOWOŚCI ZGŁOSZONE JAKO NADUŻYCIA FINANSOWE W 2017 R.....</b>	<b>37</b>
<b>ZAŁĄCZNIK 2 - NIEPRAWIDŁOWOŚCI NIEZGŁOSZONE JAKO NADUŻYCIA FINANSOWE W 2017 R. ....</b>	<b>38</b>
<b>ZAŁĄCZNIK 3 - WYKAZ TOWARZYSZĄCYCH DOKUMENTÓW ROBOCZYCH SŁUŻB KOMISJI .....</b>	<b>39</b>

## Spis ilustracji

RYSUNEK1:	GŁÓWNE KWESTIE LEGISLACYJNE – 2017 R.....	10
RYSUNEK 2:	ORZECZNICTWO TSUE DOTYCZĄCE KWESTII ZWIĄZANYCH Z OCHRONĄ INTERESÓW FINANSOWYCH (2017 R.) .....	15
RYSUNEK 3:	NIEPRAWIDŁOWOŚCI ZGŁOSZONE JAKO NADUŻYCIA FINANSOWE W 2017 R.....	18
RYSUNEK 4:	NIEPRAWIDŁOWOŚCI ZGŁOSZONE JAKO NADUŻYCIA FINANSOWE I ZWIĄZANE Z NIMI KWOTY – LATA 2013– 2017 .....	19
RYSUNEK 5:	NIEPRAWIDŁOWOŚCI NIEZGŁOSZONE JAKO NADUŻYCIA FINANSOWE W 2017 R.....	20
RYSUNEK 6:	DOCHODZENIA PROWADZONE POD KONIEC 2017 R. WEDŁUG SEKTORÓW .....	21
RYSUNEK7:	GŁÓWNE KWESTIE POLITYCZNE W OBSZARACH DOCHODÓW.....	22
RYSUNEK8:	WSPÓLNE OPERACJE CELNE W 2017 R. ....	23
RYSUNEK9:	KLUCZOWE MODELE NIEPRAWIDŁOWOŚCI WYKRYTYCH I ZGŁOSZONYCH W 2017 R. ....	26
RYSUNEK10:	POLITYKA ROLNA – NAJWAŻNIEJSZE FAKTY I LICZBY .....	28
RYSUNEK11:	DZIAŁANIA RYNKOWE, KTÓRYCH NAJCZĘŚCIEJ DOTYCZĄ NIEPRAWIDŁOWOŚCI (ZWIĄZANE LUB NIEZWIĄZANE Z NADUŻYCIAMI FINANSOWYMI) .....	29
RYSUNEK12:	POLITYKA SPÓJNOŚCI I POLITYKA RYBOŁÓWSTWA – NAJWAŻNIEJSZE FAKTY I LICZBY .....	30
RYSUNEK13:	RZUT OKA NA OKRES PROGRAMOWANIA 2007–2013 .....	31
RYSUNEK 14:	STRUKTURA I PODGRUPY KOMITETU DORADCZEGO DS. KOORDYNACJI W ZAKRESIE NADUŻYĆ FINANSOWYCH .....	32

## STRESZCZENIE

Komisja przedstawia, we współpracy z państwami członkowskimi, niniejsze sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej („sprawozdanie o ochronie interesów finansowych UE”) za 2017 r. na podstawie art. 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

### Dwa główne osiągnięcia legislacyjne

W 2017 r. przyjęto dwa ważne akty ustawodawcze, dzięki którym wzmocniona zostanie konwergencja na rzecz skutecznego i równoważnego poziomu ochrony budżetu UE, w szczególności przed transgranicznymi nadużyciami finansowymi:

- dyrektywę w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (tzw. „dyrektywę PIF”);
- rozporządzenie wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej.

Przyjęcie tych dwóch aktów stanowi efekt wieloletnich negocjacji i świadczy o zaangażowaniu instytucji europejskich i państw członkowskich w walkę z nadużyciami finansowymi szkodzącymi interesom finansowym Unii.

### Inicjatywy legislacyjne i polityczne

Akty te będą wymagały dostosowania obecnych struktur zwalczania nadużyć finansowych w celu zapewnienia skutecznej koordynacji między właściwymi organami i władzami.

Prace te będą kontynuowane przez kilka następnych lat, w szczególności w odniesieniu do przygotowania ram prawnych regulujących wieloletnie ramy finansowe na lata 2021-2027.

Pierwszym krokiem była ocena rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013 (mandat i uprawnienia OLAF-u), w którym podkreślono osiągnięte wyniki, ale także niedociągnięcia wobec ustanowienia Prokuratury Europejskiej.

W 2017 r. Komisja także:

- kontynuowała regularną ocenę rozwoju sytuacji i kierowała do państw członkowskich zalecenia dla poszczególnych krajów w odniesieniu do walki z korupcją w ramach procesu europejskiego semestru;
- za pośrednictwem programu Herkules III udostępniła budżet w wysokości 14,95 mln

EUR w celu zwiększenia zdolności operacyjnych i administracyjnych państw członkowskich;

- z powodzeniem prowadziła negocjacje w sprawie postanowień dotyczących zwalczania nadużyć finansowych w umowach międzynarodowych UE; oraz
- zainicjowała ocenę strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w celu jej uaktualnienia.

### Orzecznictwo TSUE

W 2017 r. do orzecznictwa w zakresie ochrony interesów finansowych UE dodano trzy orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Dwa z nich (w sprawach Alytaus i Glencore) dotyczyły kwestii związanych z terminami przedawnienia, natomiast trzecie (sprawa M.A.S. i M.B.) odnosiło się do podatku VAT, w szczególności wyjaśniając niektóre aspekty wyroku w sprawie Taricco.

### Główne kwestie w obszarach dochodów

Komisja przyjęła wniosek ustawodawczy mający na celu uproszczenie unijnego systemu VAT, poprawę jego ochrony systemu przed nadużyciami finansowymi i zlikwidowanie luk w handlu transgranicznym dzięki wzmocnieniu instrumentów współpracy administracyjnej między organami podatkowymi oraz z innymi organami ścigania.

Zawarto umowy o wzajemnej pomocy z Mercosurem i Azerbejdżanem. Klauzulę o zwalczaniu nadużyć finansowych z powodzeniem włączono do umowy o wolnym handlu z Japonią.

OLAF koordynował lub wspierał 11 wspólnych operacji celnych, których celem było skuteczne przeciwdziałanie różnym zagrożeniom, takim jak przemyt papierosów, oszustwa skarbowe, sfałszowane produkty, nielegalne przepływy pieniężne i narkotyki.

Pod względem finansowym importowane panele fotowoltaiczne były towarami, których najczęściej dotyczyły nadużycia finansowe i nieprawidłowości. W wielu przypadkach nieprawidłowości związane z panelami fotowoltaicznymi wykryto w następstwie zawiadomienia przez OLAF w ramach wzajemnej pomocy.

Wszczęto postępowanie w sprawie naruszenia przepisów w związku z zaniżeniem wartości mającym wpływ na dochody z tradycyjnych zasobów własnych oraz dochody w ramach

zasobów własnych opartych na VAT, które wykryto w Zjednoczonym Królestwie.

### **Główne kwestie w obszarach wydatków**

W rozporządzeniu zbiorczym propaguje się uproszczenie i wyjaśnienie przepisów finansowych. W 2017 r. przyjęto przepisy dotyczące rolnictwa, natomiast projekt zmian w pozostałych sektorach wydatków powinien zostać przyjęty w 2018 r.

Komitet Doradczy ds. Koordynacji w zakresie Nadużyć Finansowych (COCOLAF) przygotował wytyczne w sprawie sygnałów ostrzegawczych i najlepszych praktyk w zakresie zamówień publicznych i zgłaszania nieprawidłowości.

Analiza wykrytych i zgłoszonych przez organy krajowe nieprawidłowości związanych i niezwiązanych z nadużyciami finansowymi potwierdziła ustalenia z 2016 r. w odniesieniu do głównych sektorów ryzyka.

W analizie zwrócono również uwagę na metody wykrywania, które pomogły w identyfikacji i zwalczaniu przypadków związanych i niezwiązanych z nadużyciami finansowymi o znacznej wartości finansowej. Obejmują one analizę ryzyka, wskazówki informatorów, sygnalizowanie nieprawidłowości oraz informacje od mediów.

W tej samej analizie wskazuje się również na pozytywne wyniki osiągnięte dzięki ściślejszej koordynacji działań organów sądowych i administracyjnych.

Na podstawie tych ustaleń do organów krajowych skierowano szczegółowe zalecenia dotyczące uporządkowania i systematycznego wykorzystywania informacji pochodzących z powyższych źródeł.

### **Środki zwalczania nadużyć finansowych podjęte przez państwa członkowskie**

Państwa członkowskie zgłosiły przyjęcie 73 ważnych środków w celu ochrony interesów finansowych UE i zwalczania nadużyć finansowych. Środki te obejmują cały cykl zwalczania nadużyć finansowych, szczególnie koncentrują się jednak na wykrywaniu i zapobieganiu. Odnoszą się one głównie do funduszy w ramach zarządzania dzielonego.

Większość państw członkowskich poinformowała o liczbie i charakterze środków, które zastosowano w ramach działań następczych w związku z zaleceniami z 2016 r.;

można to uznać za pozytywne zjawisko, jednak nadal istnieje możliwość poprawy.

### **Wykrywanie i zgłaszanie nieprawidłowości związanych i niezwiązanych z nadużyciami finansowymi, mających wpływ na budżet UE**

W 2017 r. Komisji zgłoszono łącznie 15 213 nieprawidłowości związanych i niezwiązanych z nadużyciami finansowymi, czyli o 20,8 % mniej niż w 2016 r. Dotyczyły one kwoty ok. 2,58 mld EUR, co oznacza spadek o 8,6 % w porównaniu z zeszłym rokiem.

1 146 nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia finansowe dotyczyło wydatków lub dochodów w wysokości około 467 mln EUR.

Wykrycie nieprawidłowości oznacza, że zastosowano środki naprawcze, aby odzyskać kwoty środków finansowych, których dotyczą nieprawidłowości, i że wszczęto postępowanie karne, jeżeli podejrzewa się nadużycie finansowe.

W załączniku 1 wskazano liczbę wykrytych przez państwo członkowskie nieprawidłowości zgłoszonych w związku z nadużyciem finansowym. Liczba ta odzwierciedla wyniki działań państw członkowskich na rzecz zwalczania nadużyć finansowych i innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe UE. Danych liczbowych nie należy interpretować jako wskaźnika poziomu nadużyć finansowych na terytorium państw członkowskich.

## 1. WPROWADZENIE

Na podstawie art. 325 ust. 5 TFUE Komisja, we współpracy z państwami członkowskimi, przedstawia co roku Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie w sprawie środków zastosowanych w celu zwalczania nadużyć finansowych i innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Unii.

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 (TOR). 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.

W niniejszym sprawozdaniu dokonano oceny 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.

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

<sup>1</sup> (i) Wykonanie art. 325 przez państwa członkowskie w 2017 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, 2016 r.;  
(iv) system wczesnego wykrywania i wykluczenia (EDES) – panel, o którym mowa w art. 108 rozporządzenia finansowego;  
(v) roczny przegląd programu Herkules III wraz

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

### 2.1. Nowy kontekst prawny: akty ustawodawcze przyjęte przez instytucje UE

W ostatnich latach Komisja podkreślała różnice w podejściu organów krajowych do zwalczania nadużyć finansowych i nieprawidłowości wpływających na interesy finansowe UE. Dochodzenia prowadzone przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) wykazały rosnącą liczbę przypadków nadużyć finansowych o charakterze ponadnarodowym.

W 2017 r. przyjęto dwa główne akty ustawodawcze, które zapewniają konwergencję na rzecz skutecznego i równoważnego poziomu ochrony budżetu UE, w szczególności przed transgranicznymi nadużyciami finansowymi:

1. dyrektywę w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (dyrektywę PIF)<sup>2</sup>; oraz
2. rozporządzenie wdrażające zacieśnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej<sup>3</sup>.

Przyjęcie tych dwóch aktów stanowi efekt wieloletnich negocjacji i świadczy o zaangażowaniu instytucji europejskich i państw członkowskich w walkę z nadużyciami finansowymi szkodzącymi interesom finansowym Unii.

#### 2.1.1. Dyrektywa w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii

Dyrektywa ta zastępuje Konwencję w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot

z informacjami na temat wyników w 2017 r.; oraz

(vi) Ocena wdrożenia art. 43b rozporządzenia (WE) nr 515/97.

<sup>2</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>3</sup> Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz.U. L 283 z 31.10.2017, s. 1).

Europejskich z 1995 r. i jej protokoły (konwencja PIF)<sup>4</sup> w odniesieniu do 26 państw członkowskich, które będą związane dyrektywą. Konwencja PIF nadal ma zastosowanie do Danii i Zjednoczonego Królestwa.

---

<sup>4</sup> Akt Rady z dnia 26 lipca (Dz.U. C 316 z 27.11.1995, s. 48).

Rysunek 1: Główne kwestie legislacyjne – 2017 r.



#### Dyrektywa PIF:

- harmonizuje definicje, sankcje i mające zastosowanie ograniczenia czasowe dotyczące przestępstw naruszających interesy finansowe Unii, w tym nadużyć finansowych, korupcji, prania pieniędzy i sprzeniewierzenia;
- ma zastosowanie do transgranicznych oszustw związanych z VAT, które powodują łączną szkodę w wysokości co najmniej 10 mln EUR;
- wyznacza dwa lata na transpozycję (do dnia 6 lipca 2019 r.).



#### Prokuratura Europejska:

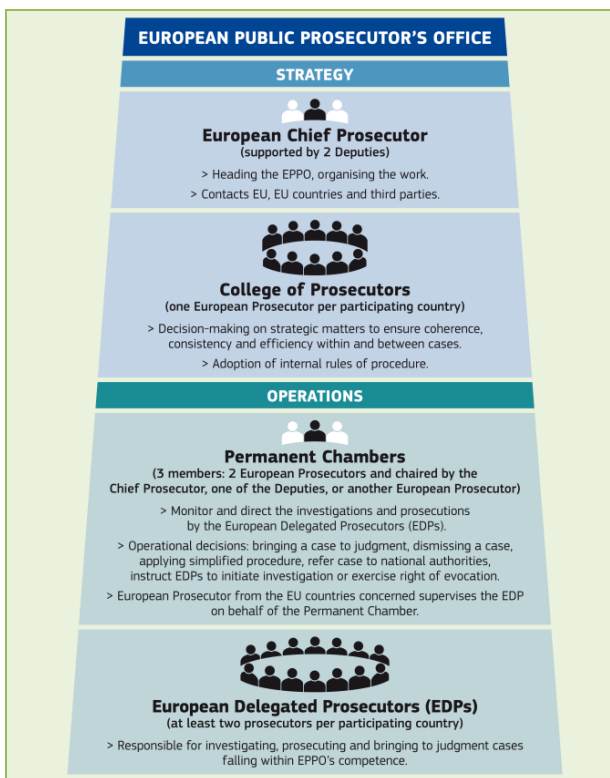
- ustanowiona w ramach wzmocnionej współpracy (początkowo 20 państw członkowskich);
- jej ustanowienie stanowiło jeden z kluczowych priorytetów Komisji w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i część ogólnej strategii zwalczania nadużyć finansowych wpływających na budżet UE;
- jest organem właściwym do prowadzenia dochodzeń w sprawie przestępstw kryminalnych naruszających interesy finansowe Unii, ścigania sprawców tych przestępstw i stawiania ich przed sądem zgodnie z „dyrektywą PIF”;
- oczekuje się, że przyczyni się do spójniejszej i skuteczniejszej polityki w zakresie wnoszenia i popierania oskarżeń związanych z przestępstwami wpływającymi na budżet UE: większej liczby postępowań karnych, wyroków skazujących i wyższego poziomu odzyskiwania środków.

2.1.2. Rozporządzenie wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej

Uczestniczące państwa członkowskie:



Inne państwa członkowskie mogą dołączyć w przyszłości<sup>5</sup>.



<sup>5</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1550\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1550_pl.htm)  
Niderlandy (14 maja 2018 r.) i Malta (14 czerwca 2018 r.) formalnie powiadomiły Komisję o zamiarze przystąpienia do Prokuratury Europejskiej i zgodnie z art. 331 TFUE Komisja przygotowuje obecnie decyzje potwierdzające uczestnictwo tych państw członkowskich.

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

Nowe akty będą wymagały dostosowania obecnych struktur zwalczania nadużyć finansowych do najnowszych zmian w celu zapewnienia niezbędnej koordynacji między właściwymi organami i władzami. Prace te będą kontynuowane przez kilka następnych lat, w szczególności w odniesieniu do przygotowania ram prawnych regulujących wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027.

W następnej sekcji przedstawiono przegląd najważniejszych zmian w zakresie polityki i inicjatyw ustawodawczych Komisji w 2017 r.

### 2.2.1. Ocena rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013

Rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013<sup>6</sup> jest głównym elementem ram prawnych regulujących uprawnienia, jakie nadano OLAF w celu prowadzenia dochodzeń administracyjnych dotyczących nadużyć finansowych, korupcji i wszelkich innych nielegalnych działań mających negatywne oddziaływanie na interesy finansowe UE.

W dniu 2 października 2017 r. – zgodnie z art. 19 rozporządzenia – Komisja przyjęła sprawozdanie z oceny stosowania tego rozporządzenia<sup>7</sup>.

W ocenie stwierdzono, że rozporządzenie umożliwiło OLAF-owi wykonywanie mandatu przynoszące konkretne wyniki, co przyczyniło się

do wyraźnej poprawy w zakresie prowadzenia dochodzeń, współpracy z partnerami i praw osób objętych dochodzeniem. Jednocześnie w ocenie podkreślono pewne niedociągnięcia, które odbijają się na skuteczności i efektywności dochodzeń prowadzonych przez OLAF. Odnoszą się one m.in. do:

- narzędzi dochodzeniowych OLAF-u;
- wykonywania uprawnień przez OLAF;
- jednolitych warunków prowadzenia dochodzeń wewnętrznych w instytucjach, organach, urzędach i agencjach UE;
- rozbieżności w działaniach następczych podjętych w związku z zaleceniami OLAF-u;
- obowiązków w zakresie współpracy instytucji, organów, urzędów i agencji państw członkowskich i UE;
- ogólnej spójności ram prawnych mających zastosowanie do dochodzeń prowadzonych przez OLAF;
- możliwości dostępu do informacji o rachunku bankowym; oraz
- jasności mandatu OLAF-u w obszarze VAT.

W odniesieniu do ustanowienia Prokuratury Europejskiej (zob. sekcja 2.1) i jej wpływu na pracę OLAF-u w ocenie wyraźnie uznano potrzebę dalszego uregulowania stosunków między tymi dwoma organami i wezwano do szybkiego dostosowania działań prowadzonych przez OLAF w celu zapewnienia dopasowania ram prawnych do zamierzonego celu.

W dniu 23 maja 2018 r. Komisja przyjęła ukierunkowany wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia motywowany głównie ustanowieniem Prokuratury Europejskiej, odnoszący się jednocześnie do najbardziej jednoznacznych ustaleń zawartych w ocenie, aby zapewnić utrzymanie OLAF-u jako silnego i w pełni funkcjonalnego partnera Prokuratury Europejskiej.

W rozporządzeniu w sprawie Prokuratury Europejskiej zawarto już przepisy regulujące stosunki między Prokuraturą Europejską a OLAF-em. Opierają się one na zasadach ścisłej współpracy, wymiany informacji, wzajemnego uzupełniania się i unikania powieleń. Przepisy te muszą zostać odzwierciedlone przez zmiany i uzupełnione zmianami do rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013, mając ogólnie na celu wzmocnienie działań w zakresie zwalczania nadużyć finansowych mających wpływ na budżet Unii dzięki zintegrowanej polityce, w ramach której silny i w pełni funkcjonujący OLAF prowadzi dochodzenia administracyjne w celu uzupełnienia

<sup>6</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania 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).

<sup>7</sup> Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady „Ocena rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013” (COM(2017) 589); <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52017DC0589> oraz towarzyszący mu dokument roboczy służb Komisji SWD(2017) 332; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=SWD:2017:332:FIN&from=EN>. Sprawozdanie przygotowano na podstawie szeroko zakrojonych konsultacji z zainteresowanymi stronami, w tym konferencji, w której udział wzięło około 250 uczestników z wielu różnych grup zainteresowanych stron i poparto niezależnym badaniem („Ocena stosowania rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013 dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych”). Sprawozdaniu towarzyszyła również opinia Komitetu Nadzoru OLAF-u nr 2/2017; [http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/sites/default/files/opinion\\_2\\_2017.pdf](http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/sites/default/files/opinion_2_2017.pdf).

podejścia Prokuratury Europejskiej opartego na prawie karnym.

Skoncentrowano się na obszarach, w których rozporządzenie prowadzi obecnie do znacznych rozbieżności w sposobie funkcjonowania OLAF-u w poszczególnych państwach członkowskich, takich jak kontrole i inspekcje na miejscu, dostęp do informacji dotyczących rachunków bankowych oraz pomoc ze strony organów krajowych.

### 2.2.2. Zwalczanie korupcji w UE

W 2017 r. walka z korupcją stanowiła priorytet w procesie zarządzania gospodarką w ramach europejskiego semestru. W szeregu sprawozdań krajowych<sup>8</sup> uwzględniono ocenę antykorupcyjnego otoczenia prawnego, politycznego i instytucjonalnego, w tym postępów i pozostałych wyzwania.

Szereg państw członkowskich otrzymało również zalecenia<sup>9</sup> dotyczące podjęcia działań w celu poprawy przejrzystości, skuteczniejszego zapobiegania konfliktom interesów, walki z nieformalnymi opłatami w opiece zdrowotnej lub wzmocnienia działań antykorupcyjnych w administracji publicznej, sądownictwie i sektorze zamówień publicznych.

W ramach unijnego programu wymiany doświadczeń w ramach zwalczania korupcji w 2017 r. Komisja zorganizowała trzy warsztaty wymiany doświadczeń, w których wzięło udział około 100 praktyków i ekspertów w dziedzinie zwalczania korupcji z administracji krajowych państw członkowskich, organizacji międzynarodowych, społeczeństwa obywatelskiego, środowisk akademickich i innych zainteresowanych stron. Warsztaty te ułatwiły wymianę najlepszych praktyk w następujących obszarach tematycznych: wskaźniki antykorupcyjne (Bruksela, marzec 2017 r.), konflikty interesów i efekt „drzwi obrotowych” (Barcelona, czerwiec 2017 r.) oraz skutki gospodarcze korupcji (Bruksela, grudzień 2017 r.).

W grudniu 2017 r. ogłoszono zaproszenie do składania wniosków<sup>10</sup> dotyczących projektów mających na celu zapobieganie i zwalczanie korupcji w państwach członkowskich o łącznej wartości 2,2 mln EUR.

Komisja i OLAF aktywnie uczestniczyły w kilku europejskich i międzynarodowych forach

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-reports\\_pl](https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-reports_pl)

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations\\_pl](https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_pl)

<sup>10</sup> ISFP-2017-AG-CORRUPT.

antykorupcyjnych, takich jak Konwencja Narodów Zjednoczonych 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. Europejska sieć punktów kontaktowych służąca zwalczaniu korupcji przyjęła deklarację lizbońską z listopada 2017 r.<sup>11</sup>, w której wzywa się europejskich decydentów do zaostrzenia walki z korupcją.

### 2.2.3. Wniosek dotyczący przeglądu rozporządzenia finansowego i niektórych sektorowych przepisów finansowych (rozporządzenie zbiorcze)

W 2017 r. Parlament Europejski i Rada omawiały wniosek Komisji z września 2016 r.<sup>12</sup> dotyczący kompleksowego i ambitnego przeglądu rozporządzenia finansowego<sup>13</sup> i odpowiadających mu zmian w zakresie sektorowych przepisów finansowych w odniesieniu do różnych programów wieloletnich.

Wniosek ma na celu unowocześnienie i uproszczenie przepisów finansowych Unii oraz wzmocnienie istniejących systemów ochrony budżetu UE przed nadużyciami i nieprawidłowościami finansowymi. We wniosku m.in. uściślono przepisy dotyczące unikania opodatkowania odnoszące się do unijnych partnerów wykonawczych, i doprecyzowano, że obowiązek unikania konfliktów interesów dotyczy wszystkich trybów wdrażania środków finansowych UE (w tym na poziomie państw członkowskich). Same uproszczenia powinny umożliwić zredukować liczbę błędów, a także spowodować zwiększenie wpływu polityki i jej rezultatów na poziomie lokalnym.

<sup>11</sup> [http://www.epac-eacn.org/downloads/declarations/doc\\_view/167-lisbon-declaration-2017](http://www.epac-eacn.org/downloads/declarations/doc_view/167-lisbon-declaration-2017)

<sup>12</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2012/2002, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1305/2013, (UE) nr 1306/2013, (UE) nr 1307/2013, (UE) nr 1308/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014, (UE) nr 283/2014, (UE) nr 652/2014 oraz decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 541/2014/UE (COM(2016) 605).

<sup>13</sup> Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1), ostatnio zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2015/1929 z dnia 28 października 2015 r. (Dz.U. L 286 z 30.10.2015, s. 1).

W trakcie negocjacji legislacyjnych na wniosek Parlamentu jeszcze bardziej wzmocniono podstawy wykluczenia niewiarygodnych odbiorców finansowania UE, zwłaszcza w odniesieniu do „firm przykrywek”. Niektóre z proponowanych zmian dotyczących polityki rolnej zostały uchwalone oddzielnie jako rozporządzenie (UE) 2017/2393<sup>14</sup>, natomiast oczekuje się, że nowe rozporządzenie finansowe i zmiany pozostałych przepisów sektorowych zostaną przyjęte w trzecim kwartale 2018 r.

#### 2.2.4. 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 udzielenie dotacji i umów o delegowaniu zadań zawieranych z międzynarodowymi instytucjami finansowymi i innymi organizacjami międzynarodowymi.

W 2017 r. OLAF zorganizował dwa wydarzenia wspierające państwa trzecie:

- swoje coroczne seminarium (które miało miejsce w Czarnogórze) dla organów partnerskich w krajach kandydujących i potencjalnych krajach kandydujących na temat najlepszych praktyk w wykrywaniu i zgłaszaniu nadużyć finansowych; oraz
- warsztaty poświęcone zwalczaniu nadużyć finansowych z udziałem wszystkich stosownych służb ds. zwalczania nadużyć finansowych i korupcji w Gruzji w celu zapewnienia wdrożenia przez nie przepisów dotyczących zwalczania nadużyć finansowych zawartych w układzie o stowarzyszeniu UE-Gruzja.

OLAF podpisał również porozumienia o współpracy administracyjnej z organami partnerskimi w Tunezji i Kosowie<sup>15</sup>.

#### 2.2.5. Strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (CAFS)

Komisja rozważa aktualizację CAFS przyjętej w dniu 24 czerwca 2011 r.<sup>16</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 odstraszenie stanowiły jeden z najważniejszych priorytetów w programie działań Komisji.

Większość działań podjętych w ramach CAFS została już sfinalizowana lub jest w trakcie realizacji. Wszystkie departamenty Komisji (49) wprowadziły sektorowe strategie w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w podlegających im obszarach polityki.

W 2017 r. Komisja przeprowadziła ocenę ogólnej realizacji CAFS. W ramach oceny określa się miarę postępów poczynionych od czasu przyjęcia CAFS w 2011 r. w odniesieniu do wyznaczonych celów, biorąc pod uwagę zmiany w zakresie polityki UE w dziedzinie zwalczania nadużyć finansowych, odpowiadające im ryzyko nadużyć finansowych i pojawiające się nadużycia finansowe. Wyniki mają służyć jako podstawa do podejmowania decyzji, w jakim zakresie należy zaktualizować CAFS. Ocena obejmuje okres od przyjęcia CAFS i posłuży ustaleniu jej przydatności, skuteczności, efektywności i spójności.

#### 2.2.6. Realizacja programu Herkules

W ramach programu Herkules III na lata 2014–2020<sup>17</sup> promuje się działania na rzecz zwalczania nadużyć finansowych, korupcji i wszelkich innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe UE. W 2017 r., a więc w czwartym roku jego realizacji, budżet programu wynosił 14,95 mln EUR, a jego środki przeznaczono<sup>18</sup> na sfinansowanie:

<sup>14</sup> Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady: (UE) 2017/2393 z dnia 13 grudnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), (UE) nr 1306/2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania, (UE) nr 1307/2013 ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, (UE) nr 1308/2013 ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz (UE) nr 652/2014 ustanawiające przepisy w zakresie zarządzania wydatkami odnoszącymi się do łańcucha żywnościowego, zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt oraz dotyczącymi zdrowia roślin i materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin (Dz.U. L 350 z 29.12.2017, s. 15).

<sup>15</sup> Odpowiednio z Generalną Inspekcją Finansów Tunezji i policją w Kosowie\*.

\* Użycie tej nazwy nie wpływa na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1244/1999 oraz z opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Deklaracji niepodległości Kosowa.

<sup>16</sup> COM(2011) 376 final.

<sup>17</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>18</sup> Decyzja Komisji C(2017) 1120 final z dnia 22 lutego 2017 r.

- 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>19</sup>, m.in:

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

### 2.3. Orzecznictwo TSUE

W 2017 r. do orzecznictwa w zakresie ochrony interesów finansowych UE dodano trzy orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Dwa z nich (w sprawach Alytaus<sup>20</sup> i Glencore<sup>21</sup>) dotyczyły kwestii związanych z terminami przedawnienia, natomiast trzecie (sprawy M.A.S. i M.B.<sup>22</sup>) odnosiło się do podatku

<sup>19</sup> Szczegółowe informacje można uzyskać, zapoznając się z dokumentem roboczym służb Komisji, o którym mowa w przypisie 1 pkt (v).

<sup>20</sup> Sprawa C436/15 mająca za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Najwyższy Sąd Administracyjny Litwy) postanowieniem z dnia 10 lipca 2015 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 10 sierpnia 2015 r., w postępowaniu Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra przeciwko „Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras” UAB, wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 15 czerwca 2017 r.;

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=191811&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=120020+>

<sup>21</sup> Sprawa C-584/15 *Glencore Céréales France* przeciwko *Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)*, wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 2 marca 2017 r.;

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130de433267059163433db6acf2f7ed8ab2e8.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Pb38Me0?text=&docid=188526&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=119378>

<sup>22</sup> Sprawa C42/17 mająca przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny, Włochy) postanowieniem z dnia 23 listopada 2016 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 26 stycznia 2017 r., w postępowaniu karnym przeciwko

VAT, w szczególności wyjaśniając niektóre aspekty wyroku w sprawie Taricco.

### Rysunek 2: Orzecznictwo TSUE dotyczące kwestii związanych z ochroną interesów finansowych (2017 r.)



#### 2.3.1. Terminy przedawnienia: sprawy Alytaus i Glencore

W sprawie Alytaus Trybunał wyjaśnił znaczenie terminu przedawnienia<sup>23</sup> nieprawidłowości popełnionych w kontekście wieloletniego programu oraz w przypadku „ciągłych lub powtarzających się” nieprawidłowości. Wyjaśniono w nim również, kiedy program wieloletni można uznać za „ostatecznie zakończony”.

W sprawie Glencore Trybunał przedstawił dalsze wyjaśnienia dotyczące interpretacji przepisów, o których mowa w art. 3 ust. 1 i 4 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95, w odniesieniu do odzyskiwania roszczeń.

#### 2.3.2. VAT: sprawa M.A.S.

W wyniku wyroku w sprawie M.A.S., aby nie lekceważyć zobowiązań wynikających z art. 325 ust. 1 i 2 TFUE, państwa członkowskie muszą zapewnić przyjęcie skutecznych i odstraszających sankcji karnych w przypadku poważnych nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe UE w zakresie VAT<sup>24</sup>.

M.A.S., M.B., wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 5 grudnia 2017 r.;

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130dee23bf505dd284bfa15ec6074b29881b.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Pb38Me0?text=&docid=197423&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=122561>

<sup>23</sup> W rozumieniu art. 3 ust. 1 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 2988/95.

<sup>24</sup> Sprawa C-42/17 M.A.S., pkt 35, w którym przytoczono wyrok w sprawie Taricco (sprawa C105/14);

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=167061&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=124335>

## 2.4. Środki zastosowane przez państwa członkowskie

### 2.4.1. Podsumowanie

W niniejszym podsumowaniu przedstawiono przegląd tendencji i priorytetów w zakresie środków zwalczania nadużyć finansowych przez państwa członkowskie, choć przegląd ten nie jest wyczerpujący; Zwrócono się do państw członkowskich o przedstawienie maksymalnie trzech środków zwalczania nadużyć finansowych, ale niektóre z nich mogły zastosować więcej takich środków<sup>25</sup>.

W 2017 r. państwa członkowskie zgłosiły 73 środki<sup>26</sup> zastosowane w celu ochrony interesów finansowych UE i zwalczania nadużyć finansowych. Środki obejmowały cały cykl zwalczania nadużyć finansowych, głównie w obszarze zarządzania dzielonego, ale również w zakresie przestępstw finansowych, cła i nielegalnego handlu, zamówień publicznych, konfliktów interesów, strategii zwalczania korupcji i nadużyć finansowych, przestępczości zorganizowanej, jednostek koordynujących zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS), definicji nadużyć finansowych i sygnalistów. Większość środków dotyczyła wykrywania, a następnie zapobiegania, dochodzenia i ścigania oraz odzyskiwania środków i sankcji.

Większość z nich (77 %) miała charakter sektorowy, a nie przekrojowy (23 %). Jeżeli chodzi o środki sektorowe, 15 z nich dotyczyło dochodów w obszarach oszustw podatkowych i należności celnych. Kolejne 41 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 2017 r. łącznie 10 państw członkowskich<sup>27</sup> przyjęło krajowe strategie zwalczania nadużyć finansowych i przesłało je

<sup>25</sup> Zgłoszone środki poddano szczegółowej analizie w dokumencie roboczym służb Komisji, o którym mowa w przypisie 1 ppkt (i).

<sup>26</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>27</sup> Bułgaria, Republika Czeska, Grecja, Francja, Chorwacja, Włochy, Łotwa, Węgry, Malta i Słowacja. Rumunia w przeszłości zgłosiła NAFS, ale obecnie strategia ta jest przestarzała.

Komisji. Wskazuje to na zrozumienie przez nie znaczenia strategicznego podejścia do zwalczania nadużyć finansowych i nieprawidłowości. Komisja z zadowoleniem przyjmuje te działania i wzywa pozostałe państwa członkowskie do opracowania takich strategii.

#### 2.4.1.2. Zamówienia publiczne i korupcja

Wiele środków w dziedzinie zamówień publicznych przyjętych przez państwa członkowskie w 2017 r. ma na celu walkę z korupcją i konfliktami interesów oraz zwiększenie przejrzystości. Sześć państw członkowskich<sup>28</sup> zgłosiło przyjęcie takich środków.

#### 2.4.1.3. Pozostałe środki

Inne zgłoszone środki przekrojowe dotyczyły głównie przestępstw finansowych i przestępczości zorganizowanej (Republika Czeska, Litwa i Polska), przeglądu organizacji i kompetencji poszczególnych organów (Grecja i Szwecja) lub poprawy współpracy między agencjami.

Trzy państwa członkowskie zgłosiły środki dotyczące dochodów i wydatków w niektórych sektorach<sup>29</sup>:

- Łotwa rozpoczęła krajową kampanię na rzecz zwalczania nadużyć finansowych (#FraudOff!) w celu zwiększenia świadomości społecznej na temat nadużyć finansowych; kampanię uzupełniają specjalne szkolenia dla zainteresowanych administracji;
- Włochy wprowadziły środki w celu połączenia inicjatyw administracyjnych i karnych, które umożliwiają zrekonstruowanie nielegalnych przepływów finansowych i zajęcie majątku organizacji przestępczych; oraz
- Słowenia wprowadziła środki mające na celu zwiększenie wykrywalności i wskaźnika zamykanych spraw w odniesieniu do przestępstw, które szkodzą budżetowi UE.

#### 2.4.2. Wdrożenie zaleceń z 2016 r.

W sprawozdaniu o ochronie interesów finansowych UE z 2016 r. Komisja przedstawiła cztery zalecenia dla państw członkowskich – jedno dotyczące dochodów i trzy dotyczące wydatków.

Ogólnie rzecz biorąc, działania następcze podjęte w związku z zaleceniami (zob. schematy poniżej) wykazały, że większość państw członkowskich podjęła lub podejmuje znaczące i konstruktywne

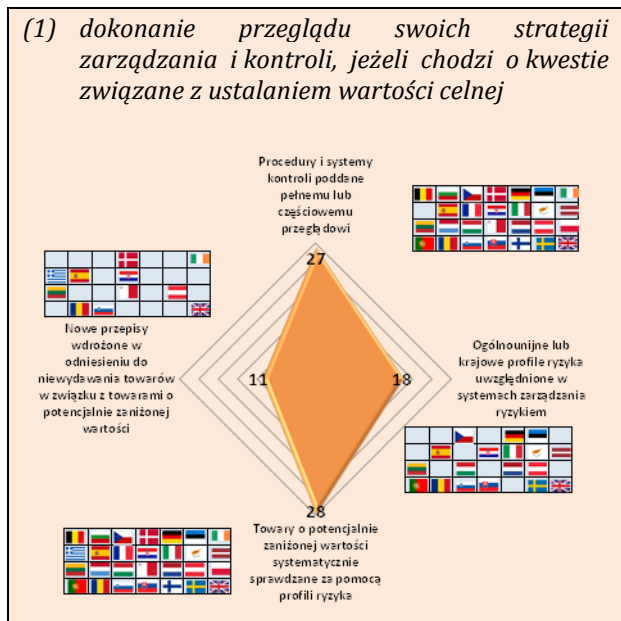
<sup>28</sup> Republika Czeska, Estonia, Hiszpania, Cypr, Malta i Rumunia.

<sup>29</sup> Chociaż państwa członkowskie nie definiują ich wyraźnie jako środki przekrojowe, pasują one najlepiej do tej sekcji.

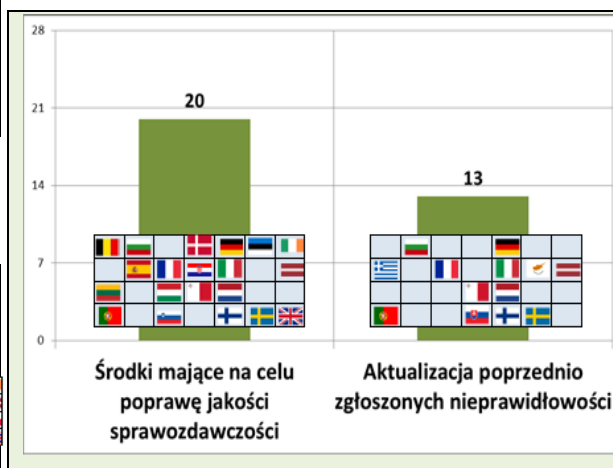
wysiłki w tym zakresie<sup>30</sup>. Większość z nich poświęciła należytą uwagę większości zaleceń<sup>31</sup>.

Komisja zaleciła państwom członkowskim:

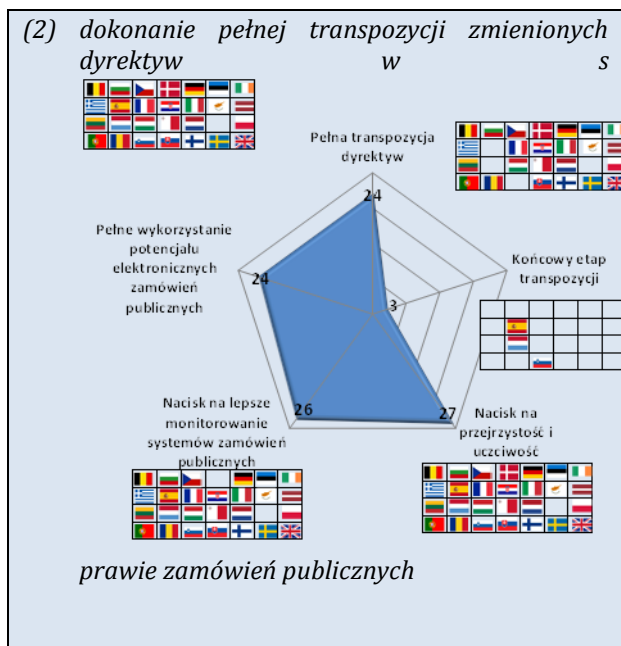
(1) dokonanie przeglądu swoich strategii zarządzania i kontroli, jeżeli chodzi o kwestie związane z ustalaniem wartości celnej



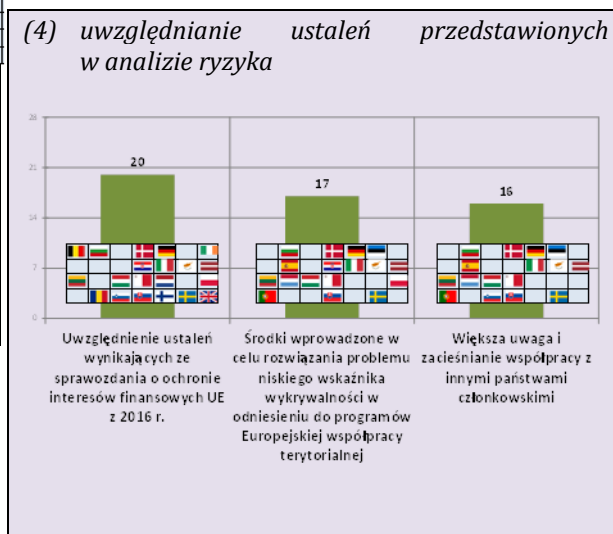
(3) podniesienie jakości danych podczas zgłaszania nieprawidłowości



(2) dokonanie pełnej transpozycji zmienionych dyrektyw



(4) uwzględnianie ustaleń przedstawionych w analizie ryzyka



<sup>30</sup> Zjednoczone Królestwo nie dostarczyło żadnych informacji dotyczących działań następczych podjętych w związku z zaleceniami.

<sup>31</sup> Szczegółową analizę odpowiedzi zamieszczono w dokumencie roboczym służb Komisji, o którym mowa w przypisie 1 ppkt (i).

Nadal jednak istnieje możliwość wprowadzenia usprawnień, takich jak wprowadzenie nowych przepisów dotyczących niedoszacowania wartości celnej i niezwalniania towarów w przypadku wątpliwości; można przewidzieć szersze

zastosowanie ogólnounijnych profili ryzyka opracowanych na podstawie „czystych cen uśrednionych”. Można zrobić więcej w kierunku zapewnienia w pełni cyfrowych procedur udzielania zamówień publicznych. Ponadto, chociaż niektóre państwa członkowskie zapewniają lub organizują szkolenia i seminaria na temat wykorzystania systemów informatycznych do celów sprawozdawczości, aby poprawić jakość

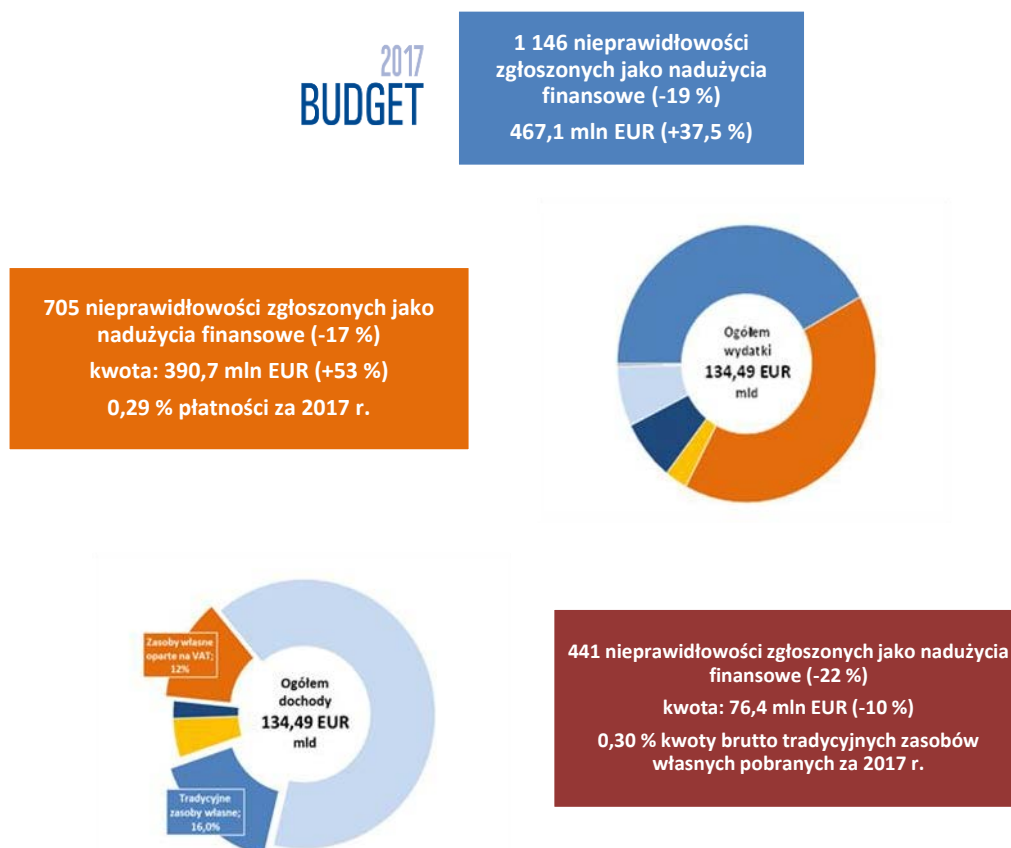
danych i zaktualizować już zgłoszone nieprawidłowości, inne państwa członkowskie mogłyby zwiększyć wysiłki w tym zakresie. Co więcej, można poprawić współpracę między państwami członkowskimi, jeżeli chodzi o zwiększone zagrożenie nadużyciami finansowymi o charakterze ponadnarodowym i programy w ramach europejskiej współpracy terytorialnej.

## 2.5. Podsumowanie statystyk dotyczących wykrytych nieprawidłowości i nadużyć finansowych<sup>32</sup>

W 2017 r. Komisji zgłoszono łącznie 15 213 nieprawidłowości związanych i niezwiązanych z nadużyciami finansowymi, czyli o 20,8 % mniej niż w 2016 r. Dotyczyły one kwoty ok. 2,58 mld EUR, co oznacza spadek o 8,6 % w porównaniu z zeszłym rokiem.

Wykrycie nieprawidłowości oznacza, że zastosowano środki naprawcze, aby odzyskać kwoty środków finansowych, których dotyczą nieprawidłowości, i że wszczęto postępowanie karne, jeżeli podejrzewa się nadużycie finansowe.

Rysunek 3: Nieprawidłowości zgłoszone jako nadużycia finansowe w 2017 r.



<sup>32</sup> Szczegółową analizę zgłoszonych nieprawidłowości zamieszczono w dokumencie roboczym służb Komisji, o którym mowa w przypisie 1 ppkt (ii).

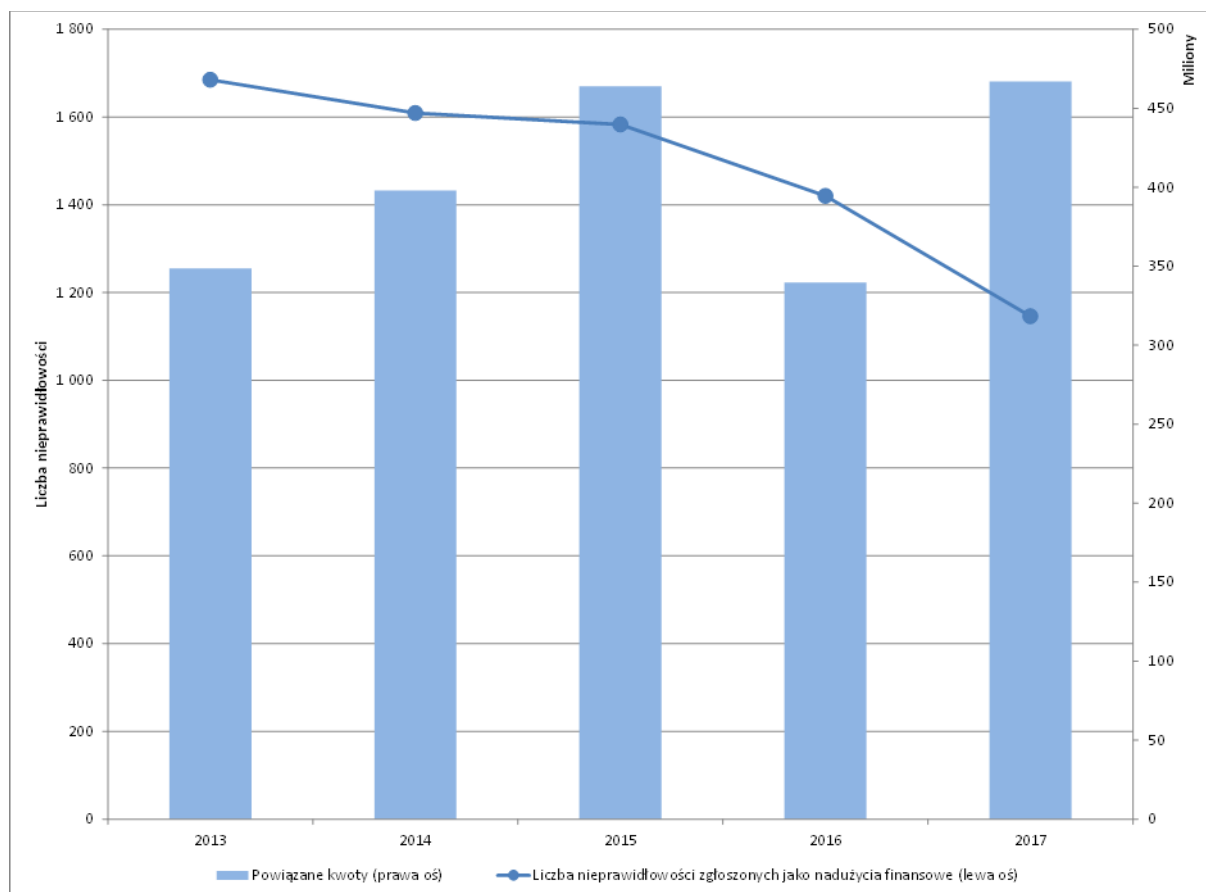
### 2.5.1. Wykryte nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi

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 przez państwa członkowskie i organy UE.

W 2017 r. jako nadużycia finansowe zgłoszono 1 146 nieprawidłowości (tj. 7,5 % wszystkich wykrytych i zgłoszonych nieprawidłowości)<sup>33</sup>, które obejmowały około 467 mln EUR (co stanowi 18,1 % wszystkich środków finansowych, których dotyczyły nieprawidłowości)<sup>34</sup> zarówno w obszarze wydatków, jak i w obszarze dochodów, jak przedstawiono na rysunku 3.

Liczba nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi zgłoszonych w 2017 r. spadła o 19,3 % w porównaniu z 2016 r., natomiast kwoty wzrosły o 37,5 %. W okresie pięcioletnim (2013–2017) było to o 32 % mniej niż w 2013 r., czyli o 23 % 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.

**Rysunek 4: Nieprawidłowości zgłoszone jako nadużycia finansowe i związane z nimi kwoty – lata 2013–2017**



W załączniku 1 przedstawiono podział wszystkich nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi, które zgłoszono w 2017 r., z wyszczególnieniem państw członkowskich i sektorów budżetu.

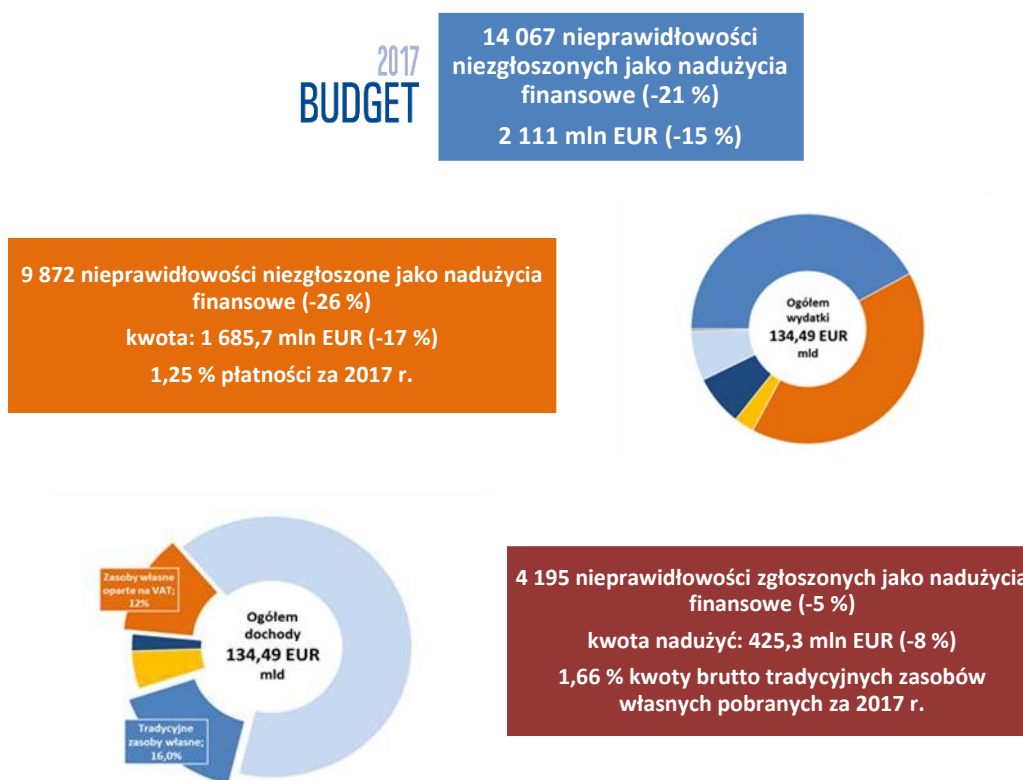
<sup>33</sup> Jest to „wskaźnik częstotliwości występowania nadużyć finansowych”. Zob. sekcja 2.3.2 dokumentu roboczego służb Komisji pt. „Metodyka dotycząca oceny statystycznej nieprawidłowości zgłoszonych w 2015 r.” (SWD(2016) 237 final).

<sup>34</sup> Jest to „wskaźnik kwoty nadużyć finansowych”. Zob. sekcja 2.3.3 dokumentu, o którym mowa w przypisie 33.

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

W 2017 r. Komisję powiadomiono o 14 067 nieprawidłowościach niezgłoszonych jako nadużycia finansowe (20,9 % mniej niż w 2016 r.). Dane liczbowe dotyczą wszystkich sektorów z wyjątkiem pomocy przedakcesyjnej. Kwoty finansowe zmniejszyły się o około 2,1 mld EUR, jak wykazano na rysunku 5.

**Rysunek 5: Nieprawidłowości niezgłoszone jako nadużycia finansowe w 2017 r.**

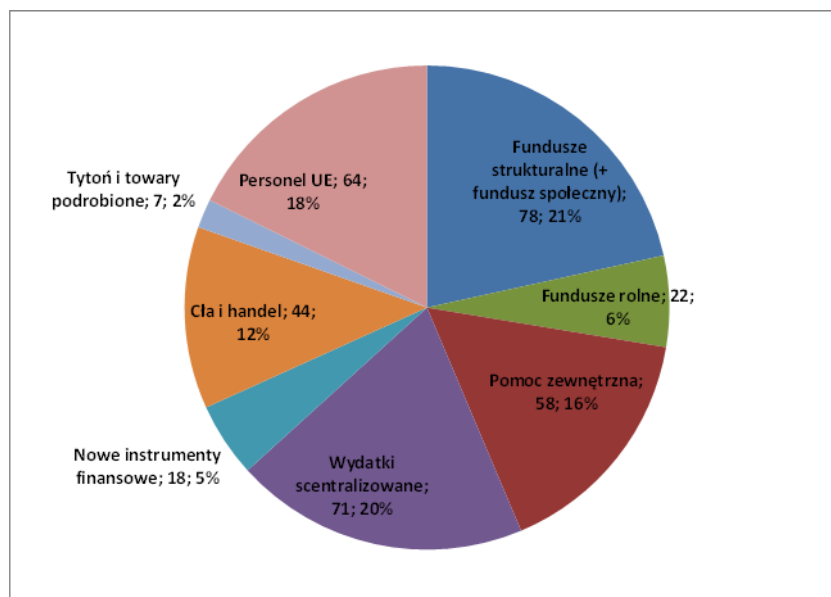


### 2.5.3. Dochodzenia przeprowadzone przez OLAF

W 2017 r. OLAF wszczął 215 dochodzeń i zakończył 197, zalecając odzyskanie środków finansowych w wysokości 3,1 mld EUR, z czego 2,7 mld EUR dotyczyło dochodów. Ta wyjątkowo wysoka suma wynika stąd, że w ciągu roku OLAF zakończył duże sprawy dotyczące oszustw związanych z zaniżaniem wartości. Na koniec roku wszczęto 362 dochodzenia.<sup>35</sup>

<sup>35</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)

Rysunek 6: Dochodzenia prowadzone pod koniec 2017 r. według sektorów<sup>36</sup>



<sup>36</sup> W 2017 r., podobnie jak w roku poprzednim, OLAF nadal zajmował się stosunkowo dużą liczbą spraw dotyczących Parlamentu Europejskiego. Choć wiele dochodzeń jest obecnie w toku, w 2017 r. sprawy dotyczyły zazwyczaj niewłaściwego wykorzystania środków finansowych Parlamentu Europejskiego na wsparcie działalności partii krajowych. Przypadki te rejestruje się w kategorii „personel UE”. Zob. sprawozdanie OLAF z 2017 r. (przypis 35, s. 23).

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

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

Jeśli chodzi o zwalczanie nadużyć finansowych w obszarze dochodów, zasadnicze znaczenie ma szybka, terminowa i dokładna wymiana informacji. Zapewnia to odpowiednią koordynację zakłócającą schematy nadużyć finansowych, które mają charakter transnarodowy. UE zwalcza nadużycia finansowe i nieprawidłowości w tych dziedzinach

dzięki wzmocnieniu ram prawnych i umów o współpracy międzynarodowej, zapewnianie koordynacji operacyjnej za pośrednictwem wspólnych operacji celnych (WOC) oraz ułatwianie wymiany informacji dotyczących nadużyć finansowych związanych z VAT.

Państwa członkowskie przyjęły krajowe środki do celów:

- dokonania przeglądu planów strategicznych, ocen i wskaźników ryzyka;
- ponownej organizacji właściwych służb; oraz
- poprawy wymiany informacji.

#### Rysunek 7: Główne kwestie polityczne w obszarach dochodów

Koordynacja, współpraca i wymiana informacji	11 WOC koordynowanych przez OLAF
	Wniosek dotyczący rozporządzenia (UE) nr 904/2010 w sprawie oszustw związanych z VAT (rozmowy w Radzie w toku)
	Umowy o wzajemnej pomocy z państwami trzecimi: Mercosur i Azerbejdżan
	Klauzula przewidująca zwalczanie nadużyć finansowych w umowie o wolnym handlu z Japonią

#### 3.1.1. Wzajemna pomoc administracyjna

##### 3.1.1.1. Wdrożenie art. 43b rozporządzenia (WE) nr 515/97

Rozporządzeniem (UE) 2015/1525<sup>37</sup> zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 515/97<sup>38</sup> w sprawie wzajemnej pomocy w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego wprowadzono nowy art. 43b, zgodnie z którym Komisja ma obowiązek dokonania oceny konieczności rozszerzenia zbioru komunikatów dotyczących statusu kontenera (KSK) oraz zbioru danych dotyczących przywozu, wywozu i tranzytu towarów, aby eksportować dane

nieograniczające się do wyrobów akcyzowych. Komisja ma również obowiązek ocenić możliwość rozszerzenia zbioru danych dotyczących transportu poprzez włączenie do niego danych dotyczących przywozu, wywozu i tranzytu towarów drogą lądową i powietrzną.

Komisja zgłosiła swoje wstępne ustalenia w sprawozdaniu o ochronie interesów finansowych UE z 2016 r.<sup>39</sup> W międzyczasie Komisja w dalszym ciągu prowadziła prace i zakończyła swoją ocenę<sup>40</sup>.

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

AFIS to ogólny termin obejmujący aplikacje służące zwalczaniu nadużyć finansowych, które obsługuje OLAF z wykorzystaniem wspólnej infrastruktury technicznej. Stanowi on istotne narzędzie IT dla wielu administracji i innych

<sup>37</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1525 z dnia 9 września 2015 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 515/97 w sprawie wzajemnej pomocy między organami administracyjnymi państw członkowskich i współpracy między państwami członkowskimi a Komisją w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego i rolnego (Dz.U. L 243 z 18.9.2015, s. 1).

<sup>38</sup> Dz.U. L 82 z 22.3.1997, s. 1.

<sup>39</sup> Zob. COM(2017) 383 final, sekcja 3.1.1.2.

<sup>40</sup> Więcej szczegółowych informacji można uzyskać, zapoznając się z dokumentem roboczym służb Komisji, o którym mowa w przypisie 1 ppkt (vi).

użytkowników zaangażowanych w ochronę interesów finansowych UE. System zapewnia również znaczne korzyści skali i synergie w zakresie rozwoju, utrzymywania i funkcjonowania tak szerokiego i zróżnicowanego zbioru usługi i narzędzi IT, zaś jego celem jest:

- terminowa i bezpieczna wymiana informacji związanych z nadużyciami finansowymi między właściwymi administracjami krajowymi i unijnymi; oraz
- przechowywanie i analiza istotnych danych.

System AFIS obejmuje dwa główne obszary:

- wzajemną pomoc w sprawach celnych; oraz
- zarządzanie nieprawidłowościami.

Pod koniec 2017 r. w AFIS zarejestrowanych było 8 600 użytkowników końcowych działających w imieniu ponad 1 800 właściwych służb w państwach członkowskich, krajach partnerskich spoza UE, organizacjach międzynarodowych, departamentach Komisji i innych organach UE. W 2017 r. w bazach danych i modułach AFIS dotyczących wzajemnej pomocy opublikowano ogółem 16 324 przypadków.

Do systemu zarządzania nieprawidłowościami (IMS), który wykorzystuje platformę AFIS, wpłynęło 88 347 nowych zgłoszeń dotyczących nieprawidłowości od państw członkowskich i krajów kandydujących.

Z dniem 1 września 2016 r. uruchomiono dwa nowe systemy informatyczne przewidziane w rozporządzeniu (WE) nr 515/97 (z późniejszymi zmianami) – zbiór KSK i zbiór danych dotyczących przywozu, wywozu i tranzytu.

Do AFIS-u wpłynęło 637 mln KSK w 2017 r. Zbiór danych dotyczących przywozu, wywozu i tranzytu zawiera dane dotyczące zgłoszeń w odniesieniu do przywozu i tranzytu towarów oraz wywozu wyrobów akcyzowych. Przetworzono około 5,3 mln zgłoszeń wywozowych i powiązanych z nimi wiadomości.

Z systemu AFIS korzystano w celu zabezpieczenia dostępu i wymiany informacji w 11 WOC (zob. następna sekcja).

Do systemu informacji tranzytowych mającego na celu zwalczanie nadużyć finansowych (ATIS) wpłynęły informacje dotyczące 22,5 mln nowych przesyłek tranzytowych. Są one również dostępne w zbiorze danych dotyczących przywozu wywozu i tranzytu.

### 3.1.1.3. Wspólne operacje celne (WOC)

Wspólne operacje celne są skoordynowanymi i ukierunkowanymi działaniami operacyjnymi wykonywanymi przez określony czas przez organy celne państw członkowskich i państw trzecich w celu zwalczania nielegalnego transgranicznego handlu towarami.

W 2017 r. OLAF koordynował i wspierał 11 WOC, współpracując z państwami członkowskimi i wnosząc wkład w postaci danych wywiadowczych oraz wsparcia technicznego, finansowego i logistycznego.

WOC miały na celu przeciwdziałanie różnym zagrożeniom, w tym przemytowi papierosów, oszustwom skarbowym, sfałszowanym produktom, nielegalnym przepływom pieniężnym i narkotykom. Na rysunku przedstawiono podsumowanie większości tych operacji.

**Rysunek 8: Wspólne operacje celne w 2017 r.**

Operacja	Państwa uczestniczące	Zakres	Wyniki
<b>WOC Renegade</b>	Dialog Azja-Europa: wszystkie państwa członkowskie, Norwegia, 12 państw Azji, Interpol, Europol, regionalne biuro łącznikowe ds. wywiadu (WTO)	Towary podrobione, w szczególności podrobione samochodowe części zamienne	70 000 podrobionych samochodowych części zamiennych; 400 000 innych towarów podrobionych; 56 mln papierosów (o wartości 12 mln EUR w należnościach celnych i podatkach)
<b>WOC Cerberus</b>	27 państw członkowskich, wsparcie Europolu	Niezgłaszanie środków pieniężnych, pranie pieniędzy i organizacje przestępcze zaangażowane w działalność terrorystyczną	Zatrzymanie 6,4 mln EUR

Operacja	Państwa uczestniczące	Zakres	Wyniki
<b>WOC Magnum II</b>	Koordinowane przez estońskie organy celne z udziałem 14 państw członkowskich, Europolu i Frontexu	Przemyt wyrobów tytoniowych transportowanych transportem drogowym z państw trzecich (Białoruś, Ukraina i Rosja)	Przechwycenie około 20 mln papierosów
<b>WOC Octopus II</b>	Zorganizowana przez francuskie organy celne	Oszustwa skarbowe	Ocena w toku
<b>Load, Lock Sea, Lucky i Pascal</b>	Koordinowane przez francuskie organy celne	Regionalne operacje nadzoru morskiego polegające na wykrywaniu nielegalnego handlu towarami wrażliwymi drogą morską na obszarach Oceanu Atlantyckiego i Morza Śródziemnego	Przechwycenie ponad 5 ton haszyszu i aresztowanie 10 osób
<b>WOC Postbox</b>	Kierowana przez belgijskie, niemieckie i szwedzkie organy celne w ramach działania „Organy celne przeciwko przestępczości internetowej”	Nadużycia finansowe związane z akcyzą oraz nielegalny handel podrobionymi towarami, narkotykami i bronią w przesyłkach przewożonych pocztą i przesyłkami kurierskimi	Ponad 3 000 przechwyceń tysięcy nielegalnych produktów, w tym preparatów farmaceutycznych, narkotyków, papierosów, towarów podrabianych, gatunków chronionych i broni
<b>WOC Darius</b>	Zorganizowana przez duńskie organy celne	Przemyt określonych nowych substancji psychoaktywnych oraz towarów podrabianych i towarów o zaniżonej wartości, przewożonych przez podmioty świadczące szybkie usługi kurierskie i pocztowe	Ponad 300 przechwyceń
<b>Wspólne działanie Hansa</b>	Zorganizowane przez organy celne Zjednoczonego Królestwa we współpracy z Europolem	Wewnętrzny przepływ nielegalnych towarów objętych podatkiem akcyzowym, głównie papierosów.	Przechwycenie dużych ilości papierosów i innych wyrobów tytoniowych

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

W kontekście art.19 rozporządzenia (WE) nr 515/97 zakończono negocjacje z Mercosurem (Argentyna, Brazylia, Paragwaj i Urugwaj) oraz Azerbejdżanem w sprawie przepisów dotyczących wzajemnej pomocy administracyjnej stanowiących podstawę prawną wymiany informacji na temat nadużyć finansowych i nieprawidłowości. Odnotowano zadowalające postępy w negocjacjach z Tunezją i Indonezją.

UE poczyniła również postępy w trwających negocjacjach dotyczących włączenia klauzuli, która przewiduje zwalczanie nadużyć finansowych, do umów o wolnym handlu z Meksykiem, Mercosurem, Chile, Indonezją i Tunezją, a także zawarła umowę z Japonią.

### 3.1.3. Zwalczanie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi

W dniu 12 maja 2017 r. Komisja przedstawiła sprawozdanie z postępu prac<sup>41</sup> na temat wstępnych wyników związanych z komunikatem z 2013 r. pt. „Intensyfikacja walki z przemytem papierosów i innymi formami nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi — Kompleksowa strategia UE”<sup>42</sup>, któremu towarzyszył kompleksowy plan działania.

Konkluzje Rady w sprawie intensyfikacji walki z nielegalnym obrotem wyrobami tytoniowymi w UE (przyjęte w dniu 7 grudnia 2017 r.)<sup>43</sup> oraz konferencja zainteresowanych stron poświęcona zwalczaniu nielegalnego tytoniu (współorganizowana przez OLAF i Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w marcu 2018 r.) stanowią wkład w prace Komisji nad nowym planem działania na rzecz zwalczania nielegalnego tytoniu, planowanym na koniec lata 2018 r.

<sup>41</sup> COM(2017) 235 final.

<sup>42</sup> COM(2013) 324 final.

<sup>43</sup> Dokument Rady nr 15638/17.

Ponadto w dniu 24 czerwca 2016 r. UE ratyfikowała protokół Ramowej konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu. Protokół Ramowej konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu wejdzie w życie w dniu 25 września 2018 r. Komisja będzie reprezentować UE na pierwszym posiedzeniu stron protokołu w październiku 2018 r. i nadal będzie odgrywać wiodącą rolę w zachęcaniu państw członkowskich, krajów sąsiadujących oraz krajów będących głównymi źródłami i krajami tranzytowymi do ratyfikowania i wdrożenia protokołu.

### 3.1.4. Zwalczanie oszustw związanych z VAT

W dniu 30 listopada 2017 r., w następstwie planu działania w zakresie VAT z kwietnia 2016 r.<sup>44</sup>, Komisja przyjęła wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia (UE) nr 904/2010 w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT<sup>45</sup>. W czerwcu 2018 r. Rada osiągnęła porozumienie polityczne w sprawie wniosku. Wniosek ma na celu zwiększenie odporności unijnego systemu VAT na nadużycia finansowe oraz zlikwidowanie luk prawnych, które mogą prowadzić do oszustw związanych z VAT na dużą skalę. Nowe przepisy mają na celu budowanie zaufania między państwami członkowskimi, aby mogły one wymieniać między sobą więcej informacji, oraz zacieśnienie współpracy między krajowymi organami podatkowymi i organami ścigania. Do kluczowych środków należą:

- usprawnienie współpracy między państwami członkowskimi (np. nowy system informatyczny do celów przetwarzania informacji i analizy ryzyka w ramach Eurofisc (unijna sieć ekspertów w dziedzinie zwalczania nadużyć finansowych), wspólne audyty);
- usprawnienie komunikacji i wymiany danych między krajowymi organami podatkowymi w ramach Eurofisc i europejskimi organami ścigania (OLAF, Europol i przyszła Prokuratura Europejska);
- poprawa współpracy między krajowymi organami podatkowymi i celnymi w zakresie niektórych procedur celnych

dotyczących przywozu spoza UE, które są obecnie podatne na oszustwa związane z VAT; oraz

- usprawnienie wymiany informacji w celu zwalczania oszustw związanych z VAT w odniesieniu do używanych samochodów.

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

Niektóre z 12 państw członkowskich zgłosiły zastosowanie środków w celu zwalczania oszustw celnych i podatkowych; obejmowały one:

- udoskonalanie wskaźników ryzyka w celu rozwiązania problemu zaniżania wartości zgłoszeń przywozowych<sup>46</sup>;
- przegląd oceny ryzyka dokonywanej przez organy celne poszczególnych krajów oraz podniesienie minimalnej grzywny z tytułu niezgłoszenia kwoty przewożonych środków pieniężnych<sup>47</sup>;
- opracowanie wewnętrznego planu celnego<sup>48</sup>;
- ustalanie priorytetów strategicznych i operacyjnych w dziedzinie cła i akcyzy<sup>49</sup>; oraz
- <sup>50</sup>wprowadzenie nowej metody kontroli po odprawie celnej, rozszerzającej inspekcje na wszystkie działania danego podmiotu gospodarczego.

Trzy państwa wprowadziły środki mające na celu zapewnienie prawidłowe wypłacanie środków własnych UE<sup>51</sup> lub skuteczniejsze odzyskiwanie środków<sup>52</sup> bądź zwalczanie oszustw podatkowych i uchylania się od płacenia podatków<sup>53</sup>.

Dwa państwa ustanowiły lub dokonały przeglądu organizacji poszczególnych organów<sup>54</sup>.

Jedno państwo członkowskie<sup>55</sup> uwzględniło potrzebę poprawy ilości i jakości informacji

<sup>44</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotyczący planu działania w sprawie VAT, „W kierunku jednolitego unijnego obszaru VAT – czas na decyzje” (COM(2016) 148).

<sup>45</sup> Rozporządzenie Rady (UE) nr 904/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 268 z 12.10.2010, s. 1).

<sup>46</sup> Niderlandy, w szczególności w odniesieniu do wyrobów włókienniczych.

<sup>47</sup> Portugalia.

<sup>48</sup> Finlandia.

<sup>49</sup> Belgia.

<sup>50</sup> Włochy.

<sup>51</sup> Dania.

<sup>52</sup> Hiszpania.

<sup>53</sup> Słowenia.

<sup>54</sup> Niemcy i Grecja.

<sup>55</sup> Francja.

wymienianych za pośrednictwem platform międzynarodowych.

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

Rysunek 9: Kluczowe modele nieprawidłowości wykrytych i zgłoszonych w 2017 r.

Skuteczne metody kontroli	Towary, na które nieprawidłowości mają największy wpływ pod względem finansowym	Nowopowstałe towary, na które nieprawidłowości wywierały wpływ
<ul style="list-style-type: none"><li>kontrole przeprowadzane przez służby ds. zwalczania nadużyć finansowych (nieprawidłowości związane i niezwiązane z nadużyciami finansowymi)</li><li>kontrole po zwolnieniu towarów (związane i niezwiązane z nadużyciami finansowymi)</li><li>kontrole podczas odprawy celnej (związane z nadużyciami finansowymi)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>panele fotowoltaiczne</li><li>biodiesel</li><li>wyroby włókiennicze</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>rowery</li><li>pojazdy</li></ul>

#### 3.3.1. Wykryte nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi<sup>56</sup>

W 2017 r. jako nadużycia finansowe zgłoszono ogółem 441 nieprawidłowości. Wartość ta jest o 33 % niższa niż średnia z pięciu lat (średnio 658 nieprawidłowości w latach 2013–2017). Szacowana i ustalona wartość tradycyjnych zasobów własnych, których dotyczą nieprawidłowości (76 mln EUR), była o 28 % niższa w 2017 r. niż średnia z pięciu lat (106 mln EUR).

Jeżeli chodzi o postępowanie wyjaśniające w sprawie oszustwa związanego z zaniżaniem wartości w Zjednoczonym Królestwie, w marcu 2018 r. wszczęto postępowanie poprzedzające postępowanie w sprawie naruszenia przepisów w drodze wezwania do usunięcia uchybienia. Postępowanie wszczęto w rekordowym czasie, mając na uwadze fakt, że przez kilka lat Zjednoczone Królestwo nie podejmowało odpowiednich środków w celu ochrony interesów finansowych UE i odmówiło udostępnienia budżetowi UE strat tradycyjnych zasobów własnych wynikających z jego braku działania. Naruszenie obejmuje okres od 2011 r. Jeżeli organom Zjednoczonego Królestwa nie uda się odzyskać należnych ceł, zostaną one pociągnięte do odpowiedzialności finansowej z tytułu wszelkich powiązanych tradycyjnych

zasobów własnych, które nie zostały udostępnione budżetowi UE.

W odniesieniu do drugiego roku Komisja wprowadziła do rocznego sprawozdania z działalności za 2017 r. zastrzeżenie dotyczące dokładności kwot tradycyjnych zasobów własnych, które Zjednoczone Królestwo przekazywało do budżetu UE.

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

Liczba nieprawidłowości zgłoszonych jako niezwiązane z nadużyciami finansowymi w 2017 r. wyniosła 4 195, czyli o 8 % mniej niż średnia z pięciu lat (4 564 w latach 2013–2017). W 2017 r. łączna szacowana i ustalona wartość tradycyjnych zasobów własnych, których dotyczą nieprawidłowości, wyniosła 425 mln EUR, tj. o 15 % więcej niż średnia z pięciu lat (369 mln EUR).

## 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>57</sup>. Niektóre ze środków obejmują inne fundusze zarządzania dzielonego, takie jak Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym i Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (EFG). Środki te różnią się znacznie charakterem i celem, przy czym obejmują zarówno uproszczenie procedur, jak i przegląd systemu korekt finansowych; od oceny ryzyka po kursy szkoleniowe dotyczące konkretnych kwestii przekrojowych<sup>58</sup>.

<sup>56</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 przypisie 1 ppkt (ii).

<sup>57</sup> EFSI ogólnie obejmują politykę rolną, politykę rybołówstwa i politykę spójności.

<sup>58</sup> Pełen przegląd znajduje się w pkt 5.1 dokumentu roboczego Komisji, o którym mowa w przypisie 1 ppkt (i).

## 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

Dziewięć państw członkowskich zgłosiło środki zwalczania nadużyć finansowych dotyczące konkretnie rolnictwa. Trzy państwa skoncentrowały się na „sztucznym tworzeniu kryteriów kwalifikowalności”<sup>59</sup>. Inne środki obejmują:

- obowiązkowe szkolenie z zakresu zapobiegania nadużyciom finansowym oraz strategię zwalczania nadużyć<sup>60</sup> finansowych w ramach rozwoju obszarów wiejskich;
- zapobieganie nieprawidłowościom podczas przyznawania pomocy i dotacji<sup>61</sup>;
- kontrole na podstawie przepisów regulujących udzielanie zamówień oraz ocenę „racjonalności” kosztów<sup>62</sup>;
- poprawę terminowości i jakości informacji przekazywanych za pośrednictwem systemu zarządzania nieprawidłowościami<sup>63</sup>;
- dokonanie przeglądu systemu kontroli zewnętrznej i wewnętrznej po wykryciu oszustwa<sup>64</sup>; oraz
- przegląd procedur w obszarach takich jak praktyki w zakresie oznaczania, stosowanie wskaźników ryzyka oraz współpraca z organami ścigania<sup>65</sup>.

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

Wspólna polityka rolno (WPR) składa się z dwóch głównych elementów:

- wsparcia bezpośredniego za pośrednictwem bezpośrednich płatności na rzecz rolników oraz środków wsparcia rynku finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG – około 80 % budżetu WPR); oraz
- rozwoju obszarów wiejskich finansowanego głównie z Europejskiego

Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW – pozostałe 20 % budżetu WPR).

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. Analiza nieprawidłowości potwierdza wyższe ryzyko związane ze środkami wspierania rynku i inwestycjami w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich<sup>66</sup>.

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

W latach sprawozdawczych 2013–2017 wskaźnik częstotliwości występowania nadużyć finansowych wynosi około 11 %, natomiast wskaźnik kwoty nadużyć finansowych – 25 %. Oba wskaźniki, w szczególności wskaźnik kwoty nadużyć finansowych, były wyższe w przypadku wsparcia bezpośredniego niż w przypadku rozwoju obszarów wiejskich.

W liczbach bezwzględnych większość wykrytych potencjalnych nadużyć finansowych dotyczyła rozwoju obszarów wiejskich, ale całkowita kwota finansowa przypadków dotyczących wsparcia bezpośredniego była wyższa i znacznie wzrosła w 2017 r. Przewaga finansowa wsparcia bezpośredniego wynikała z kilku spraw dotyczących środków rynkowych i wiążących się z bardzo dużymi kwotami. Jednak nawet poza tymi wyjątkowymi sytuacjami średnia kwota potencjalnych nadużyć finansowych w obszarze działań rynkowych jest wyższa niż w przypadkach dotyczących rozwoju obszarów wiejskich. Średnia kwota potencjalnych nadużyć finansowych dotyczących płatności bezpośrednich jest niższa niż w przypadkach dotyczących rozwoju obszarów wiejskich i spadła w 2017 r.

Wskaźnik wykrywania nadużyć finansowych był wyższy w przypadku rozwoju obszarów wiejskich niż w przypadku ogółu wsparcia bezpośredniego. To działań rynkowych jednak

<sup>59</sup> Niemcy, Cypr i Litwa.

<sup>60</sup> Węgry.

<sup>61</sup> Słowacja.

<sup>62</sup> Niderlandy.

<sup>63</sup> Austria.

<sup>64</sup> Luksemburg.

<sup>65</sup> Polska.

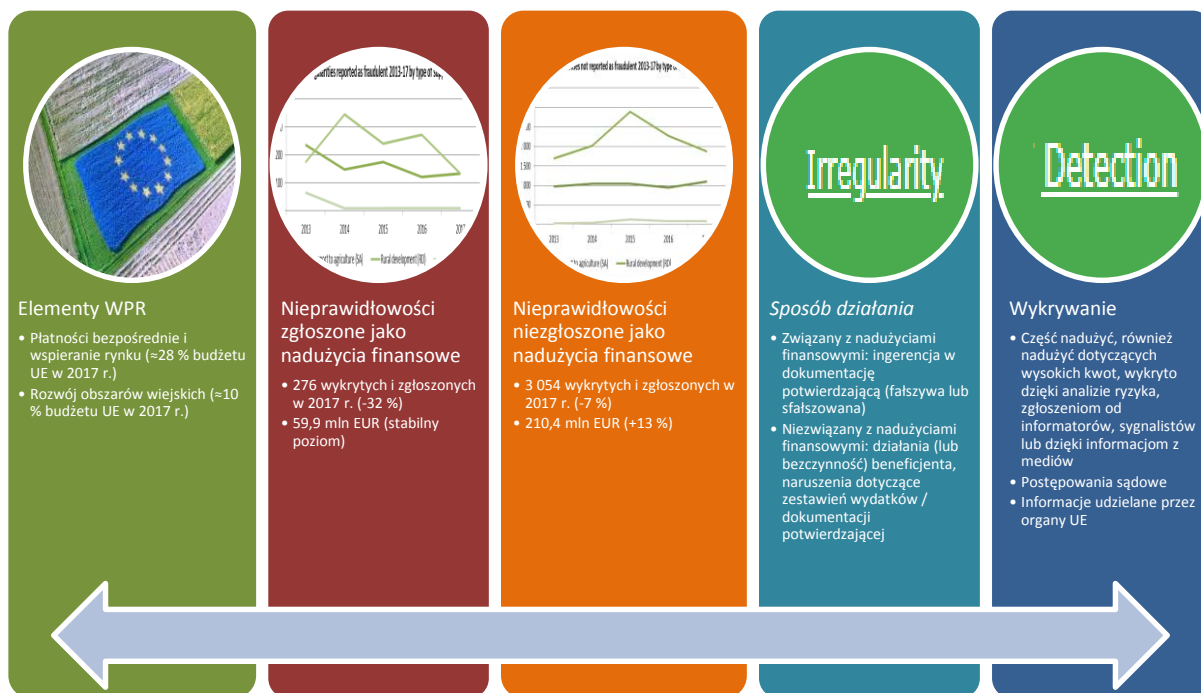
<sup>66</sup> Wszystkie oceny przedstawione w niniejszej sekcji oparto na ustaleniach, które opisano szczegółowo w rozdziale 3 dokumentu roboczego Komisji, o którym mowa w przypisie 1 pkt (ii).

najczęściej dotyczyły nadużycia finansowe – ich wskaźnik wykrywania nadużyć finansowych znajdował się na poziomie 1,17%. Należy jednakże wziąć pod uwagę, że na taką sytuację miało ogromny wpływ kilka przypadków, z którymi związane są wyjątkowo duże kwoty. Pod względem finansowym nadużycia dotyczą przede wszystkim działań rynkowych „Owoce i warzywa”, „Wieprzowinę, jaja i drób, produkty

pszczelarskie i inne produkty pochodzenia zwierzęcego” oraz „Produkty sektora uprawy winorośli”.

Udział umorzonych spraw jest wyższy w rolnictwie niż w obszarze polityki spójności. Wydaje się, że organy sądowe są mniej chętne do rozpatrywania spraw dotyczących domniemych przestępstw w tym sektorze.

Rysunek 10: Polityka rolna – najważniejsze fakty i liczby



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

Ogólnie rzecz biorąc tendencje opisane w sekcji 4.2.2 mają również zastosowanie do nieprawidłowości, których nie zgłoszono jako nadużycia finansowe. 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 i w 2017 r. wzrosła jeszcze bardziej. 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 2013–2017 jest wciąż wyższa niż w przypadkach dotyczących rozwoju obszarów wiejskich. Średnia kwota nieprawidłowości niezwiązanych

z nadużyciami finansowych dotyczących płatności bezpośrednich jest niższa niż w przypadkach dotyczących rozwoju obszarów wiejskich i dalej spada.

Wśród najczęściej powtarzających się wykrytych i zgłoszonych nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi największy udział mają naruszenia dotyczące wniosków o płatność lub dokumentacji potwierdzającej i otrzymano wiele zgłoszeń o fałszerstwach. Przypadków tych nie zaklasyfikowano jednak jako związanych z nadużyciami finansowymi<sup>67</sup>.

Wskaźnik wykrywania nieprawidłowości był wyższy w przypadku rozwoju obszarów wiejskich niż w przypadku ogółu wsparcia bezpośredniego. wskaźnik wykrywania nieprawidłowości dotyczący działań rynkowych wynosi jednak 1,39 %, co stanowi najwyższy

<sup>67</sup> Dotyczy to głównie Włoch. Klasyfikacja tych nieprawidłowości może zostać na późniejszym etapie zmieniona i przyczyną takiego podejścia może być fakt, że prowadzone dochodzenia znajdują się na etapie wstępnym.

poziom w całym obszarze polityki. Ponownie ma na to wpływ kilku przypadków związanych z wysokimi kwotami.

**Rysunek 11: Działania rynkowe, których najczęściej dotyczą nieprawidłowości (związane lub niezwiązane z nadużyciami finansowymi)**

Działania rynkowe, których dotyczą nieprawidłowości		
Produkty sektora uprawy winorośli	Owoce i warzywa	Wieprzowina, jaja i drób, produkty pszczelarskie i inne produkty pochodzenia zwierzęcego

#### 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

Obszarami polityki, na które w największym stopniu ukierunkowano środki przyjęte przez państwa członkowskie w 2017 r., były polityka spójności i rybołówstwo.

Osiem państw zgłosiło, że wprowadziły ARACHNE do swoich systemów zarządzania,<sup>68</sup> narzędzia IT do procedury udzielania zamówień publicznych,<sup>69</sup> skomputeryzowany system rachunkowości<sup>70</sup> lub usprawnienia do swoich systemów informacji o beneficjentach<sup>71</sup>. Cztery państwa wprowadziły narzędzie oceny ryzyka nadużyć finansowych<sup>72</sup> lub opracowały specjalną analizę ryzyka dotyczącą przestępstw gospodarczych.<sup>73</sup>

Cztery państwa przyjęły środki dotyczące zarządzania nieprawidłowościami lub ich zgłaszania<sup>74</sup>. Trzy przyjęły środki związane z jednym konkretnym funduszem<sup>75</sup>. Pozostałe środki dotyczyły konfliktu interesów,<sup>76</sup> wprowadzenia procedury weryfikacji<sup>77</sup> oraz szkoleń w dziedzinie zwalczania nadużyć finansowych<sup>78</sup>.

<sup>68</sup> Belgia, Bułgaria, Luksemburg, Niderlandy oraz Zjednoczone Królestwo.

<sup>69</sup> Polska.

<sup>70</sup> Słowenia.

<sup>71</sup> Finlandia.

<sup>72</sup> Niemcy, Cypr i Luksemburg.

<sup>73</sup> Szwecja.

<sup>74</sup> Bułgaria, Chorwacja, Dania i Malta.

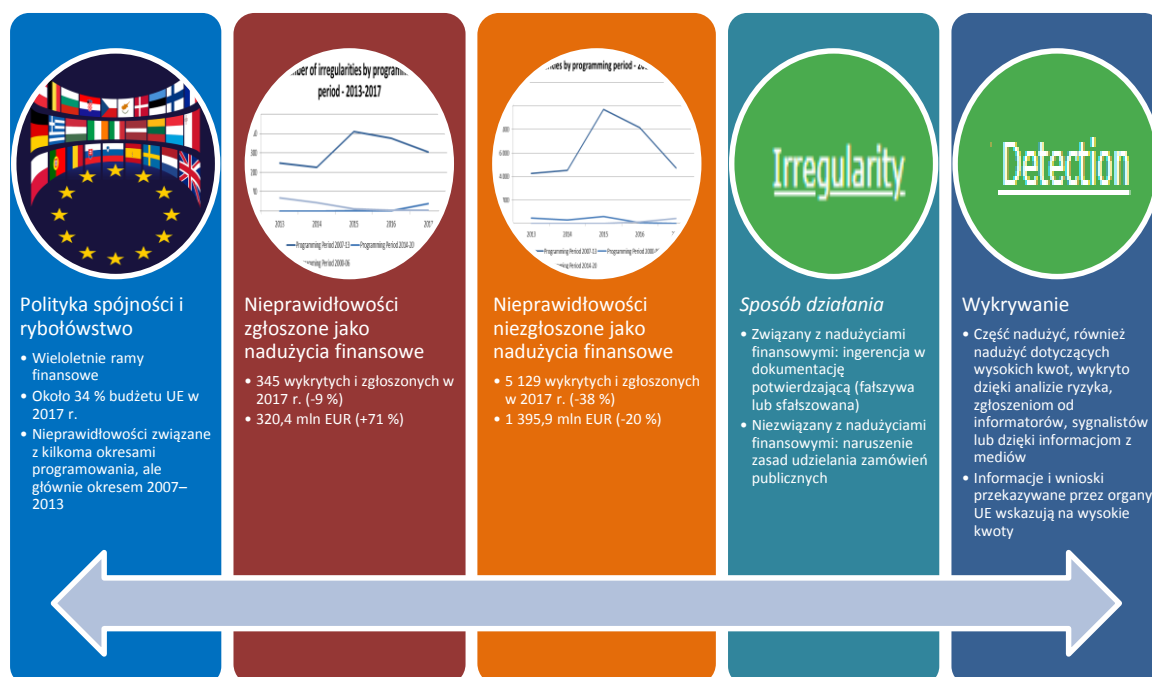
<sup>75</sup> Niemcy (EFS), Irlandia (EFS) i Włochy (EFMR).

<sup>76</sup> Belgia.

<sup>77</sup> Austria.

<sup>78</sup> Finlandia.

Rysunek 12: 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, w odniesieniu do których zastosowanie mają częściowo różne zbiory przepisów.

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

Liczba zgłoszonych nieprawidłowości związanych z polityką spójności i polityką rybołówstwa osiągnęła najwyższy poziom w 2015 r., co jest zgodne z postępowaniem cyklu programowania.

Nieprawidłowości zgłoszone w 2017 r. dotyczą czterech różnych okresów programowania i ich największa część (94 %) dotyczyła okresu programowania 2007–2013, a jedynie 570 (mniej niż 2 %) dotyczyło okresu

programowania 2014–2020<sup>79</sup>. Zgodnie z cyklem wdrażania sprawozdawczość dotyczącą okresu programowania 2014–2020 zasadniczo rozpoczęto w 2016 r. i zintensyfikowano w 2017 r. Nadal nie ma wystarczających danych do przeprowadzenia wnikliwej analizy.

Ponieważ większość zgłoszonych nieprawidłowości dotyczy okresu programowania 2007–2013, w analizie skupiono się głównie na tym cyklu programowania jako całości.

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

Liczba potencjalnych nadużyć finansowych w dalszym ciągu powoli spadała w stosunku do najwyższej liczby stwierdzonej w 2015 r., natomiast kwoty wzrosły (głównie w związku z nieprawidłowościami dotyczącymi okresu programowania 2007–2013).

Potencjalne nadużycia finansowe najczęściej dotyczyły obszarów priorytetowych „badania i rozwój technologiczny” oraz „transport”. Jeżeli chodzi o pierwszy z tych obszarów, najczęściej zgłaszano naruszenia postanowień umownych jako nieprawidłowości potencjalnie związane

<sup>79</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).

z nadużyciami finansowymi i niezwiązane z nadużyciami finansowymi. Zgłaszano naruszenia dotyczące zasad udzielania zamówień publicznych, ale bardzo niewiele jako związane z nadużyciami finansowymi. Zgłoszono bardzo niewielką liczbę naruszeń dotyczących etyki i uczciwości, ale większość zaklasyfikowano jako potencjalne nadużycie finansowe. Uściślając, większość dotyczyła konfliktu interesów lub należała do kategorii „pozostałe”.

**Rysunek 13: Rzut oka na okres programowania 2007–2013**

Okres programowania 2007–2013	
<p><b>Nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 934 – 1,46 mld EUR</li> <li>• Wskaźnik wykrywania nadużyć finansowych na poziomie 0,44 % (najwyższy w obszarach konwergencji i rybołówstwa; najniższy w programach Europejskiej współpracy terytorialnej)</li> <li>• priorytety, których najczęściej dotyczą nadużycia: badania i rozwój technologiczny, transport, turystyka</li> </ul>	<p><b>Niezwiązane z nadużyciami finansowymi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 37 869 – 8,46 mld EUR</li> <li>• Wskaźnik wykrywania nieprawidłowości na poziomie 2,53 % (najwyższy w obszarach konwergencji i rybołówstwa; najniższy w programach Europejskiej współpracy terytorialnej)</li> <li>• priorytety, których najczęściej dotyczą nadużycia: badania i rozwój technologiczny, transport i turystyka</li> </ul>

Jeżeli chodzi o obszar priorytetowy „transport”, jako naruszenia związane z potencjalnymi nadużyciami finansowymi najczęściej zgłaszano naruszenia związane z dokumentacją uzupełniającą. Najczęściej zgłaszano naruszenia dotyczące zasad udzielania zamówień publicznych, ale rzadko jako potencjalne nadużycia finansowe. W przypadku naruszeń dotyczących etyki i uczciwości miejsce miała sytuacja odwrotna: naruszenia były rzadkie, ale prawie wszystkie były związane z potencjalnym nadużyciem finansowym. Dotyczyły konfliktu interesów, korupcji lub kategorii „pozostałe”.

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 i zgłoszone nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi

Liczba nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi wykazują tę samą główną tendencję, którą opisano powyżej. Najwyższe kwoty odnotowano w 2016 r., po czym zaczęły one maleć, ale wolniej niż liczba nieprawidłowości. Wynikające z tego wyższe średnie kwoty w okresie programowania 2007–2013 mogły być efektem lepszego ukierunkowywania lub szczęśliwego zbiegu okoliczności.

#### 4.4. Zarządzanie pośrednie (pomoc przedakcesyjna) – sektorowe polityki, środki i wyniki w zakresie zwalczania nadużyć finansowych

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

Analiza nieprawidłowości związanych z zarządzaniem pośrednim dotyczyła głównie instrumentów pomocy przedakcesyjnej.

Zgłoszone nieprawidłowości nadal dotyczą dwóch głównych okresów:

- 2000–2006 – programy pomocy przedakcesyjnej służące przygotowaniu się do fal rozszerzeń w 2004 r. i w 2007 r., które są stopniowo wycofywane (w 2017 r. zgłoszono tylko pięć nieprawidłowości związanych z pomocą przedakcesyjną, opiewających na kwotę 0,1 mln EUR); oraz
- 2007–2013 – instrument pomocy przedakcesyjnej (IPA), w przypadku którego liczba zgłoszonych nieprawidłowości pozostawała od 2016 r. na zasadniczo stabilnym poziomie (114 na kwotę 17,3 mln EUR).

Jeżeli chodzi o pomoc przedakcesyjną, tylko jedną nieprawidłowość wykryto i zgłoszono jako związaną z nadużyciami finansowymi. Jeżeli chodzi o IPA, liczba nieprawidłowości zgłoszonych jako związane z nadużyciami finansowymi zmalała do 17 (z poziomu 22 w 2016 r.), ale nieprawidłowości te opiewały na kwotę 3,1 mln EUR (wzrost względem kwoty 0,7 mln EUR). Głównym obszarem, w którym odnotowywano nieprawidłowości, był nadal obszar wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

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

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

Dane statystyczne dotyczące zarządzania bezpośrednio 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 2017 r. w systemie rachunkowości memoriałowej zarejestrowano 65 pozycji dotyczących odzyskania środków, które sklasyfikowano jako związane z nadużyciami finansowymi<sup>80</sup> – pozycje te opiewały na łączną kwotę 7,33 mln EUR. W porównaniu z całkowitą kwotą faktycznie wypłaconych środków wskaźnik wykrywania nadużyć finansowych znajduje się na poziomie 0,03 %, tj. na poziomie zbliżonym do stabilnej średniej pięcioletniej.

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

Jeżeli chodzi o nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi, w 2017 r. zarejestrowano 1 585 pozycji dotyczących odzyskania środków, które opiewały na łączną kwotę 64,15 mln EUR. Wskaźnik wykrywania nieprawidłowości utrzymywał się na stałym poziomie wynoszącym około 0,5 % przez cały okres pięciu lat.

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

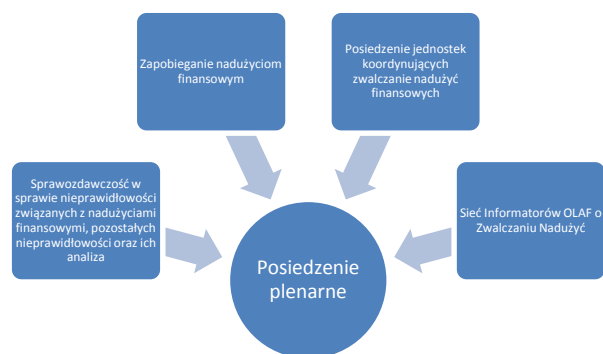
Szczegółowe informacje na temat odzyskiwania środków, korekt finansowych i innych środków zapobiegawczych i naprawczych (wstrzymywania i zawieszenia wypłat) publikuje się w  *sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników*, które od 2016 r. obejmuje wcześniejszy coroczny komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Trybunału

Obrachunkowego w sprawie ochrony budżetu UE<sup>81</sup>.

#### 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 14).

Rysunek 14: Struktura i podgrupy Komitetu Doradczego ds. Koordynacji w zakresie Nadużyć Finansowych



Dwie podgrupy przygotowały w 2017 r. wytyczne:

- podgrupa ds. sprawozdawczości i analizy – *Handbook on the requirement to report irregularities* (Podręcznik dotyczący wymogu zgłaszania nieprawidłowości), który zawiera wskazówki dotyczące wspólnych elementów procesu zgłaszania przez państwa członkowskie nieprawidłowości w okresie programowania 2014-2020; oraz
- podgrupa ds. zapobiegania nadużyciom finansowym – *Fraud in public procurement – a collection of red flags* (Nadużycia finansowe w dziedzinie udzielania zamówień publicznych – zbiór przykładów

<sup>80</sup> Określone w systemie jako przypadki „zgłoszone przez OLAF”.

<sup>81</sup> Sprawozdanie roczne na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników stanowi część zintegrowanego pakietu sprawozdawczości finansowej z zakresu budżetu UE, COM(2018) 457 final. Informacje dotyczące odzyskania środków po stronie dochodów również przedstawiono w dokumencie roboczym służb Komisji „Ocena statystyczna nieprawidłowości zgłoszonych w 2017 r.”.

sygnałów ostrzegawczych), który to dokument zawiera liczne przykładowe sytuacje, sygnały ostrzegawcze, rozwiązania i najlepsze praktyki pogrupowane tematycznie według etapów postępowania o udzielenie zamówienia.

Jednostka koordynująca zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS) spotyka się raz do roku pod przewodnictwem OLAF-u. Na corocznym posiedzeniu w 2017 r. przedyskutowano z przedstawicielami AFCOS współpracę dochodzeniową z OLAF-em, w szczególności podczas kontroli na miejscu i w ramach działań z zakresu kryminalistyki cyfrowej. Inne tematy rozmów obejmowały:

- rolę jednostek AFCOS;
- aktualne wydarzenia polityczne; oraz
- wykorzystanie poczty elektronicznej w systemie informacji w celu zwalczania nadużyć finansowych do korespondencji między OLAF-em i jednostkami AFCOS dotyczącej poszczególnych spraw.

Sieć Informatorów OLAF o Zwalczaniu Nadużyć jest miejscem współpracy osób odpowiedzialnych za komunikację u partnerów operacyjnych OLAF-u w państwach członkowskich i ich rzeczników. Odgrywa kluczową rolę w informowaniu społeczeństw UE o zagrożeniu pojawieniem się nadużyć finansowych oraz o wspólnych wysiłkach władz krajowych i unijnych w ich zwalczaniu.

W 2017 r. OLAF podpisał dwa porozumienia o współpracy administracyjnej w celu ułatwienia współpracy śledczej z włoskimi *Carabinieri* oraz *Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo*.

Państwa członkowskie i Komisja wymieniły się poglądami w kwestiach związanych ze zwalczaniem nadużyć finansowych na spotkaniach Grupy Roboczej Rady ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych. W 2017 r. zorganizowano cztery posiedzenia Grupy Roboczej ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych: dwa odbyły się w trakcie prezydencji maltańskiej, a dwa w trakcie prezydencji estońskiej.

## 7. SYSTEM Wczesnego WYKRYWANIA I WYKLUCZANIA

Celem systemu wczesnego wykrywania i wykluczania (EDES) jest wzmocnienie ochrony interesów finansowych UE dzięki zapewnieniu:

- wczesnego wykrywania podmiotów gospodarczych stwarzających zagrożenie dla interesów finansowych UE;

- wykluczenia nierzetelnych podmiotów gospodarczych z możliwości pozyskania funduszy UE lub nałożenia kary finansowej na nierzetelne podmioty gospodarcze; oraz
- w najpoważniejszych przypadkach publikowania na stronach internetowych Komisji informacji związanych z wykluczeniem lub karą finansową w celu wzmocnienia efektu odstrasżającego.

System ten, uruchomiony w 2016 r., stanowi istotny krok naprzód w kwestii stosowania przepisów dotyczących sankcji administracyjnych nakładanych z tytułu naruszenia praw podstawowych oraz zasad niezależności i przejrzystości. Jeżeli na szczeblu krajowym nie wydano prawomocnego wyroku ani, w stosownych przypadkach, ostatecznej decyzji administracyjnej, Instytucje, agencje, urzędy i organy UE mogą podjąć decyzję o nałożeniu sankcji na nierzetelne podmioty gospodarcze dopiero po uzyskaniu zalecenia wydanego<sup>82</sup> przez międzyinstytucjonalny panel funkcjonujący na szczeblu centralnym<sup>83</sup>.

Panel nie posiada uprawnień dochodzeniowych. Co do zasady panel przeprowadza swoją ocenę w oparciu o okoliczności faktyczne i ustalenia poczynione w kontekście kontroli przeprowadzonych przez Trybunał Obrachunkowy, dochodzeń przeprowadzonych przez OLAF, audytów wewnętrznych lub jakichkolwiek innych weryfikacji, audytów lub kontroli przeprowadzonych przez właściwego urzędnika zatwierdzającego<sup>84</sup>. W skład panelu wchodzi stały, niezależny przewodniczący wysokiego szczebla,<sup>85</sup> dwóch stałych członków będących przedstawicielami Komisji (jako podmiotu odpowiedzialnego za system) i jeden tymczasowy członek będący przedstawicielem urzędnika zatwierdzającego służby, która zwróciła się o wydanie zalecenia. Panel zapewnia poszanowanie prawa do obrony przysługującego zainteresowanemu podmiotowi gospodarczemu i działa zgodnie z zasadą proporcjonalności<sup>86</sup>.

<sup>82</sup> W sytuacjach, o których mowa w art. 106 ust. 1 lit. c)–f) rozporządzenia finansowego (tj. poważne wykroczenie zawodowe, nadużycie finansowe, poważne naruszenia zobowiązań umownych lub innego rodzaju nieprawidłowości).

<sup>83</sup> tj. panel, o którym mowa w art. 108 ust. 5–10 rozporządzenia finansowego.

<sup>84</sup> Urzędnik zatwierdzający może być pracownikiem unijnej instytucji, agencji, urzędu lub innego organu.

<sup>85</sup> Przewodniczącemu towarzyszy stały, niezależny zastępca wysokiego szczebla.

<sup>86</sup> Aby uzyskać dodatkowe informacje na temat panelu, zob. dokument roboczy służb Komisji, o którym mowa w przypisie 1 pkt (iv).

W 2017 r. różne służby zatwierdzające skierowały do panelu – za pośrednictwem jego stałego sekretariatu – 11 spraw dotyczących 11 podmiotów gospodarczych. 10 spośród tych spraw skierowała Komisja, a jedną skierowano w ramach wspólnego przedsięwzięcia wdrażającego unijne partnerstwo publiczno-prywatne. W niniejszym sprawozdaniu uwzględniono również cztery kolejne sprawy przekazane w 2016 r. do stałego sekretariatu, dotyczące czterech podmiotów gospodarczych, ponieważ przedstawiono je panelowi w 2017 r.<sup>87</sup>

Komisja musi również zgłaszać podejmowane przez urzędników zatwierdzających decyzje dotyczące<sup>88</sup>:

- odstąpienia od wykluczenia podmiotów gospodarczych w celu zapewnienia ciągłości świadczenia usług przez określony czas, do momentu podjęcia środków naprawczych przez odpowiednie podmioty; oraz
- odstąpienia od opublikowania informacji o zastosowanych sankcjach administracyjnych na stronie internetowej Komisji w celu ochrony poufności dochodzeń albo w celu poszanowania zasady proporcjonalności w przypadku, gdy sankcje są nakładane na osobę fizyczną.

W 2017 r. urzędnicy zatwierdzający nie podjęli żadnych takich decyzji.

## **8. DZIAŁANIA NASTĘPCZE W ZWIĄZKU Z REZOLUCJĄ PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W SPRAWIE SPRAWOZDANIA ROCZNEGO ZA 2016 R.**

W dniu 3 maja 2018 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie sprawozdania rocznego Komisji za 2016 r. dotyczącego ochrony interesów finansowych UE – zwalczanie nadużyć finansowych<sup>89</sup>. Komisja przyjmuje rezolucję z zadowoleniem i odnotowuje, że Parlament wyraził uznanie dla działalności Komisji w obszarze zwalczania nadużyć finansowych. Komisja będzie w stanie podjąć działania w sprawie wielu kwestii podniesionych w rezolucji, w szczególności dotyczących ścisłej współpracy między OLAF-em i EPPO. Szczegółowo wypowie się na temat

rezolucji w formalnej odpowiedzi, którą prześle do Parlamentu w tym roku.

## **9. WNIOSKI I ZALECENIA**

Należy nieustannie dostosowywać środki prawne i administracyjne służące do wykrywania nadużyć finansowych i nieprawidłowości oraz ochrony interesów finansowych UE. W tym kontekście 2017 r. był przełomowym rokiem, w którym przyjęto akty ustawodawcze otwierające drogę do dalszej integracji i konwergencji. Pozostałe różnice w krajowych ramach prawnych i administracyjnych uzasadniają podjęcie środków dostosowanych do indywidualnych potrzeb, takich jak środki przyjęte na szczeblu krajowym i opisane w niniejszym sprawozdaniu. Można jednak wyciągnąć pewne ogólne wnioski i zalecenia w celu zwrócenia uwagi na powszechne zagrożenia i wykorzystanie najlepszych praktyk, które okazały się skuteczne w poszczególnych krajach lub obszarach budżetowych.

### **9.1. Dochody**

Pomimo ogólnego spadku liczby wykrytych nieprawidłowości, w 2016 r. importowane panele fotowoltaiczne były – pod względem finansowym – towarami, których najczęściej dotyczyły nadużycia finansowe i nieprawidłowości. Wiele nieprawidłowości związanych z panelami fotowoltaicznymi wykryto w następstwie zgłoszenia wzajemnej pomocy przez OLAF. Podkreśla to znaczenie kontroli prowadzonych przez OLAF w zakresie wykrywania nieprawidłowości w transakcjach dotyczących niektórych rodzajów towarów (np. niewłaściwe kody CN lub deklaracje pochodzenia, uchylanie się od ceł antydumpingowych, zaniżanie wartości deklarowanych towarów).

Do krajów pochodzenia, których najczęściej dotyczyły nadużycia finansowe i nieprawidłowości należą Chiny (pod względem liczby przypadków) i Stany Zjednoczone (pod względem finansowym).

Dochodzenia prowadzone przez OLAF ujawniły nadużycia finansowe na dużą skalę związane z dochodami, których źródłem było zaniżanie wartości towarów przywożonych do UE. Oszustwa takie powodują ogromne straty, nie tylko w zakresie należności celnych, ale również w zakresie uchylania się od płacenia VAT<sup>90</sup>. Dochodzenia prowadzone przez OLAF podkreśliły, że podmioty dopuszczające się nadużyć finansowych będą wykorzystywać

<sup>87</sup> Według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r. panel wydał łącznie 31 zaleceń. Aby uzyskać dodatkowe informacje szczegółowe, zob. dokument roboczy służb Komisji, o którym mowa w przypisie 1 ppkt (iv), i załączniki do tego dokumentu.

<sup>88</sup> Stosowne dane przedstawiono w dokumencie roboczym służb Komisji, o którym mowa w przypisie 1 ppkt (iv).

<sup>89</sup> 2017/2216(INI)  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0196+0+DOC+XML+V0//PL>

<sup>90</sup> Zob. sekcja 2.5.3 oraz sprawozdanie OLAF z 2017 r., s. 26–27.

wszelkie luki prawne i że oszustwa ilościowe mogą być opłacalne.

Z doświadczenia OLAF-u wynika, że w nadchodzących latach zaniżanie wartości nadal będzie stanowić zagrożenie, który należy wyeliminować.

Aby wypełnić te luki prawne, zasadnicze znaczenie mają strategie kontroli celnej obejmujące połączenie różnych kontroli. W ramach strategii kontroli celnej należy znaleźć odpowiednią równowagę między ułatwianiem/uproszczeniem handlu a ochroną interesów finansowych UE.

### Zalecenie 1

Państwa członkowskie są proszone o zachowanie czujności w odniesieniu do ryzyka zaniżania wartości towarów, w szczególności tanich produktów przywożonych w bardzo dużych ilościach, takich jak wyroby włókiennicze i obuwie.

W celu wzmocnienia kontroli celnych państwa członkowskie są proszone o zapewnienie:

- strategii ukierunkowanych na wszystkie rodzaje procedur celnych i wszystkie podmioty gospodarcze;
- odpowiedniej koordynacji między wszystkimi służbami celnymi zajmującymi się analizą i kontrolą ryzyka; aby profile ryzyka stanowiły źródło jasnych instrukcji i aby informacje na temat ryzyka były wymieniane z innymi państwami członkowskimi;
- wprowadzenie ścisłego monitorowania wyników kontroli (informacje zwrotne) oraz ścisłego przestrzegania instrukcji w zakresie wzajemnej pomocy.

Są one również proszone o:

- systematyczne włączanie do analizy ryzyka, która ma miejsce po zwolnieniu towarów, zautomatyzowanego elementu losowego oraz uwzględnianie trzyletniego okresu przedawnienia na powiadomienie o długu celnym jako wskaźnika ryzyka;
- dokonywanie kontroli po zwolnieniu towarów zorientowanych na ryzyko oraz ścisłe monitorowanie ich wyników; oraz
- przeprowadzanie kontroli celnych operacji dokonywanych przez upoważnionych przedsiębiorców z uwzględnieniem zarządzania ryzykiem w odniesieniu do poszczególnych elementów tych operacji.

Komisja zachęca również właściwe organy krajowe do pełnego wykorzystania podręcznika operacyjnego systemu kontroli celnej opartego na najlepszych praktykach państw

członkowskich oraz przewodnika dotyczącego audytu celnego.

## 9.2. Wydatki

Analiza zawarta w niniejszym sprawozdaniu potwierdza główne tendencje i wzorce, na które zwrócono uwagę w poprzednich latach.

Wskaźniki wykrywalności utrzymują się na wysokim poziomie w najslabiej rozwiniętych regionach Europy oraz w rybołówstwie, natomiast w odniesieniu do programów transgranicznych są one niskie.

W rolnictwie na środki wsparcia rynku wpływ ma ograniczona liczba bardzo kosztownych nieprawidłowości, które nadal wymagają odpowiedniej uwagi.

Nacisk obecnie kładzie się na nadużycia finansowe mające na celu sztuczne stworzenie warunków dostępu do finansowania. Kilka państw członkowskich zgłosiło szczególne środki w tym zakresie.

Chociaż w 2017 r. zgłoszono mniej nieprawidłowości i mniej nadużyć finansowych, średnie kwoty finansowe wzrosły, co sugeruje, że kontrole są lepiej ukierunkowane.

Analiza ryzyka, wskazówki informatorów lub osób zgłaszających przypadki naruszenia bądź informacje z mediów mogą przyczynić się do lepszego ukierunkowania działań, zwłaszcza ze względu na fakt, że ich stosowanie nadal nie jest rozpowszechnione. Informacje uzyskane w wyniku dochodzeń sądowych doprowadziły do wykrycia niektórych nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi dotyczących wysokich średnich kwot finansowych. To samo dotyczyło kontroli, które rozpoczęły się w związku z informacjami/wnioskami organu UE lub w związku z nieprawidłowościami przez niego stwierdzonymi.

### Zalecenie 2

Państwa członkowskie wzywa się do:

- dalszego wykorzystania potencjału analizy ryzyka, dostosowania podejścia do poszczególnych rodzajów wydatków oraz wykorzystania najlepszych praktyk i elementów ryzyka omówionych w niniejszym sprawozdaniu;
- ułatwiania i oceny spontanicznego zgłaszania potencjalnych nieprawidłowości oraz wzmocniania ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia, które

są również kluczowym źródłem dla dziennikarstwa śledczego<sup>91</sup>; oraz

- propagowania systematycznej i terminowej współpracy między organami sądowymi i administracyjnymi.

Wszystkie te środki miałyby większy wpływ, gdyby zostały włączone do krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych.

### 9.3. Współpraca na wszystkich szczeblach

Powyższe zalecenia mają na celu wzmocnienie tendencji w zakresie inicjatyw politycznych i ustawodawczych, która jest już widoczna w kilku państwach członkowskich i poparta analizą przedstawioną w niniejszym sprawozdaniu.

Prawidłowe i ukierunkowane wykorzystanie danych i informacji skutecznie przyczynia się do intensyfikacji walki z nadużyciami finansowymi i spełniania oczekiwań społeczeństwa obywatelskiego. Obywatele europejscy przyglądają się nie tylko swojemu krajowi, ale coraz częściej oceniają sukces europejskiego projektu na podstawie tego, co dzieje się w innych państwach członkowskich.

Niezbędne dane i informacje są jednak często rozproszone pomiędzy kilkoma organami. Współpraca na szczeblu krajowym i unijnym będzie miała zasadnicze znaczenie.

Współpraca w zakresie dochodzeń sądowych i administracyjnych okazała się jeszcze bardziej istotna dla efektywnego i skutecznego zwalczania nadużyć finansowych.

Na poziomie instytucji UE Komisja dopilnuje, aby silny i w pełni funkcjonujący OLAF uzupełnił oparte na prawie karnym podejście Prokuratury Europejskiej dochodzeniami administracyjnymi.

---

<sup>91</sup> Zob. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wzmocnienie ochrony sygnalistów na szczeblu UE” (COM(2018) 214 final) oraz wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii (COM(2018) 218 final).

**ZAŁĄCZNIK 1 – NIEPRAWIDŁOWOŚCI ZGŁOSZONE JAKO NADUŻYCIA FINANSOWE W 2017 R.**

Liczba nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia finansowe odzwierciedla wyniki działań państw członkowskich na rzecz zwalczania nadużyć finansowych i innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe UE. Danych liczbowych nie należy interpretować jako wskaźnika poziomu nadużyć finansowych na terytorium państw członkowskich. Niniejszy załącznik nie obejmuje państw trzecich (ubiegających się o członkostwo) ani wydatków bezpośrednich.

PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE	Rolnictwo		Polityka wewnętrzna		Polityka spójności i rybołówstwo		Pomoc przedakcesyjna		ŁĄCZNE WYDATKI		DOCHODY	
	N	EUR	N	EUR	N	EUR	N	EUR	N	EUR	N	EUR
<b>Belgia</b>											26	15 502 626
<b>Bułgaria</b>	16	3 852 238			1	64 425			17	3 916 663	19	1 192 724
<b>Republika Czeska</b>	8	494 087			33	6 609 802			41	7 103 889		
<b>Dania</b>	3	8 119			1	32 352			4	40 471	1	87 967
<b>Niemcy</b>	6	981 201			18	1 657 451			24	2 638 652	46	6 586 501
<b>Estonia</b>	8	2 199 728			5	5 325 933			13	7 525 661	4	310 930
<b>Irlandia</b>	2	15 242							2	15 242	1	33 992
<b>Grecja</b>	2	26 628			10	1 343 670			12	1 370 298	31	14 131 439
<b>Hiszpania</b>	5	298 302			20	410 096			25	708 398	34	3 911 652
<b>Francja</b>	9	1 326 255							9	1 326 255	98	13 221 533
<b>Chorwacja</b>	2	358 047			1	1 052 812			3	1 410 859	8	852 915
<b>Włochy</b>	36	1 370 571			3	703 086			39	2 073 657	20	1 036 186
<b>Cypr</b>					3	520 212			3	520 212	4	118 402
<b>Łotwa</b>	1	4 353			6	7 506 305			7	7 510 658	6	257 710
<b>Litwa</b>	6	1 246 395			1	41 360			7	1 287 755	38	1 538 484
<b>Luksemburg</b>	1	15 857							1	15 857		
<b>Węgry</b>	14	1 075 823			6	1 479 560			20	2 555 383	4	335 228
<b>Malta</b>					1	38 685			1	38 685	2	366 319
<b>Niderlandy</b>	6	183 866			3	421 614			9	605 480	8	2 800 617
<b>Austria</b>	1	122 538							1	122 538	7	5 654 247
<b>Polska</b>	79	37 954 297			64	19 612 173			143	57 566 470	52	2 526 634
<b>Portugalia</b>	4	176 918			12	31 604 726			16	31 781 644	2	269 552
<b>Rumunia</b>	64	7 973 885			75	67 164 713		2 649 636	141	75 788 234	9	413 780
<b>Słowenia</b>	1	46 897			2	2 553 647			3	2 600 544	4	159 180
<b>Słowacja</b>	2	149 444			77	172 181 299			79	172 330 743		
<b>Finlandia</b>					1	26 786			1	26 786	4	83 383
<b>Szwecja</b>											4	4 527 821
<b>ZK</b>					2	40 118			2	40 118	9	466 886
<b>ŁĄCZNIE</b>	<b>276</b>	<b>59 880 690</b>			<b>345</b>	<b>320 390 825</b>			<b>623</b>	<b>380 921 151</b>	<b>441</b>	<b>76 386 708</b>

**ZAŁĄCZNIK 2 – NIEPRAWIDŁOWOŚCI NIEZGŁOSZONE JAKO NADUŻYCIA FINANSOWE W 2017 r.**

Niniejszy załącznik nie obejmuje państw trzecich (ubiegających się o członkostwo) ani wydatków bezpośrednich.

PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE	Rolnictwo		Polityka wewnętrzna		Polityka spójności i rybołówstwo		Pomoc przedakcesyjna		ŁĄCZNE WYDATKI		DOCHODY	
	N	EUR	N	EUR	N	EUR	N	EUR	N	EUR	N	EUR
<b>Belgia</b>	17	312 940	2	978 381	51	6 092 879			70	7 384 200	189	14 579 103
<b>Bułgaria</b>	124	11 211 037			77	29 676 418	15	20 932	216	40 908 388	1	253 408
<b>Republika Czeska</b>	25	1 083 012			282	60 949 351			307	62 032 363	89	8 608 026
<b>Dania</b>	9	305 497			3	694 020			12	999 517	55	2 038 865
<b>Niemcy</b>	61	2 437 925			83	10 519 246			144	12 957 171	1 617	85 727 353
<b>Estonia</b>	37	1 812 973			24	2 821 971			61	4 634 944	1	11 149
<b>Irlandia</b>	18	802 856			44	3 299 833			62	4 102 689	31	2 947 035
<b>Grecja</b>	118	2 537 342			504	272 493 429			622	275 030 771	10	274 902
<b>Hiszpania</b>	335	17 433 317			1 115	366 925 909			1 450	384 359 226	230	78 825 931
<b>Francja</b>	162	5 021 836			26	4 008 636			188	9 030 472	200	16 578 121
<b>Chorwacja</b>	28	511 700			10	586 362	10	1 368 047	48	2 466 109	7	262 098
<b>Włochy</b>	575	44 759 711			555	86 114 764			1 130	130 874 475	119	12 024 057
<b>Cypr</b>					30	3 214 441			30	3 214 441	1	10 564
<b>Łotwa</b>	18	779 102			31	3 719 969			49	4 499 071	4	196 843
<b>Litwa</b>	137	5 385 775			72	23 629 198			209	29 014 973	19	1 026 160
<b>Luksemburg</b>												
<b>Węgry</b>	202	11 115 144			149	27 217 704			351	38 332 848	20	5 909 986
<b>Malta</b>	13	932 900			23	2 317 833			36	3 250 733		
<b>Niderlandy</b>	45	1 481 953			63	4 809 513			108	6 291 466	442	78 000 552
<b>Austria</b>	22	489 080			8	2 418 922			30	2 908 002	49	1 739 162
<b>Polska</b>	133	6 553 892			499	195 767 291			632	202 321 183	46	1 453 150
<b>Portugalia</b>	401	26 556 512			392	63 808 455			793	90 364 967	32	4 907 356
<b>Rumunia</b>	445	60 524 561	1	11 951	368	102 999 634			814	163 536 146	23	2 778 540
<b>Słowenia</b>	14	314 974			41	1 438 319			55	1 753 293	8	320 139
<b>Słowacja</b>	48	4 193 841			248	108 249 854			296	112 443 695	11	756 807
<b>Finlandia</b>	7	137 810			7	621 523			14	759 333	27	1 947 211
<b>Szwecja</b>	6	2 127 418			11	869 607			17	2 997 025	165	6 704 023
<b>ZK</b>	54	1 578 873			413	10 595 510			467	12 174 383	799	97 376 431
<b>ŁĄCZNIE</b>	<b>3 054</b>	<b>210 401 981</b>	<b>3</b>	<b>990 332</b>	<b>5 129</b>	<b>1 395 860 591</b>	<b>25</b>	<b>1 388 979</b>	<b>8 211</b>	<b>1 608 641 882</b>	<b>4 195</b>	<b>425 256 972</b>

### **ZAŁĄCZNIK 3 - WYKAZ TOWARZYSZĄCYCH DOKUMENTÓW ROBOCZYCH SŁUŻB KOMISJI**

1. Wykonanie art. 325 przez państwa członkowskie w 2017 r. (SWD(2018) 384)
2. Ocena statystyczna nieprawidłowości zgłoszonych w odniesieniu do zasobów własnych, zasobów naturalnych, polityki spójności i pomocy przedakcesyjnej oraz wydatków bezpośrednich (SWD(2018) 386 – część 1 oraz 2)
3. Działania następcze w związku z zaleceniami dotyczącymi sprawozdania Komisji w sprawie ochrony interesów finansowych UE – zwalczanie nadużyć finansowych, 2016 r. (SWD(2018) 383)
4. System wczesnego wykrywania i wykluczania (EDES) – panel, o którym mowa w art. 108 rozporządzenia finansowego, (SWD(2018) 382)
5. Roczny przegląd programu Herkules III wraz z informacjami na temat wyników w 2017 r. (SWD(2018) 381)
6. Ocena wdrożenia art. 43b rozporządzenia (WE) nr 515/97(SWD(2018) 385)