



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 14 lipca 2023 r.
(OR. en)

11854/23

GAF 23	DEVGEN 148
FIN 788	EJUSTICE 33
AGRIFIN 85	EMPL 380
CADREFIN 107	ENFOCUSTOM 88
COH 60	ENFOPOL 338
COMPET 764	ENV 854
CYBER 187	FISC 169
DATAPROTECT 199	RELEX 896

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	11 lipca 2023 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2023) 405 final
Dotyczy:	Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Trybunału Obrachunkowego: Plan działania dotyczący strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych – przegląd z 2023 r.

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2023) 405 final.

Zał.: COM(2023) 405 final



Bruksela, dnia 11.7.2023 r.
COM(2023) 405 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO, KOMITETU
REGIONÓW I TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO**

**Plan działania dotyczący strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych –
przeгляд z 2023n r.**

{SWD(2023) 245 final}

1. WPROWADZENIE

UE stoi przed wielkimi wyzwaniami, do których należą inflacja, odbudowa po pandemii, zmiana klimatu i wojna napastnicza przeciwko Ukrainie. Takie wyzwania stanowią ogromne obciążenie dla budżetu UE. W związku z tym ważniejsze niż kiedykolwiek jest, aby budżet ten był dobrze chroniony, a fundusze UE docierały do docelowych odbiorców. Wszelkie uchybienia w tym zakresie podważają zaufanie do instytucji UE i do całej UE.

W tym kontekście nadszedł czas, by podsumować działania Komisji na rzecz zwalczania nadużyć finansowych i nieprawidłowości i by nadać nowy impuls tym wysiłkom.

Wprowadzić za ochronę budżetu UE wspólnie odpowiadają UE i jej państwa członkowskie¹, jednak Komisja Europejska odgrywa wiodącą rolę w określaniu standardów i tworzeniu ram dla tej wspólnej odpowiedzialności. Ważnym instrumentem umożliwiającym odgrywanie tej wiodącej roli jest strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (CAFS) i towarzyszący jej plan działania, które przedłożono w kwietniu 2019 r.²

W CAFS z 2019 r. ustalono, że plan działania zostanie poddany przeglądowi i w razie potrzeby zmieniony. Nowe realia, z jakimi ma dziś do czynienia Komisja przy podejmowaniu wysiłków na rzecz ochrony budżetu UE, wymagają takiego przeglądu. W oparciu o prace zrealizowane w ramach planu działania z 2019 r. opracowany ma zostać ukierunkowany i skuteczny plan działania umożliwiający sprostanie rosnącym wyzwaniom, przed którymi stoi UE w dziedzinie zwalczania nadużyć finansowych.

Podobnie jak poprzedni plan, zmieniony plan działania ma na celu wzmocnienie wszystkich elementów cyklu zwalczania nadużyć finansowych, a mianowicie: zapobiegania, wykrywania, prowadzenia dochodzeń i działań naprawczych. Plan ten uzupełnia szereg innych niedawnych lub bieżących inicjatyw politycznych, takich jak propozycja utworzenia międzyinstytucjonalnego organu ds. etyki³, pakiet antykorupcyjny⁴, trwające właśnie przekształcenie rozporządzenia finansowego⁵, mechanizm praworządności⁶ i mechanizm warunkowości⁷.

Plan uzupełnia również niezależne dochodzenia prowadzone przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) i Prokuraturę Europejską (EPPO).

Zmieniony plan działania towarzyszy niniejszemu komunikatowi.

2. PRZYGOTOWANIE ZMIENIONEGO PLANU DZIAŁANIA

Zmieniony plan działania jest wynikiem szeroko zakrojonych wewnętrznych konsultacji Komisji, w szczególności za pośrednictwem sieci zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania (FPDNet), w której reprezentowane są wszystkie departamenty Komisji i agencje wykonawcze. Procesem tym kierował OLAF, jako główny departament Komisji ds. zwalczania nadużyć finansowych oraz jako podmiot przewodniczący sieci FPDNet.

¹ Art. 325 ust. 1 TFUE.

² COM(2019) 196 final i SWD(2019) 170 final.

³ COM(2023) 311 final.

⁴ JOIN(2023) 12 final, COM(2023) 234 final / 2023/0135(COD).

⁵ COM(2022) 223 final.

⁶ COM(2019) 163 final, COM(2019) 343 final.

⁷ Rozporządzenie (UE, Euratom) 2020/2092.

Głównym wnioskiem wyciągniętym z procesu konsultacji jest to, że strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych z 2019 r. wprawdzie jest nadal aktualna, ale towarzyszący jej plan działania wymaga aktualizacji z wielu powodów.

Po pierwsze, realizacja planu działania z 2019 r. jest w dużej mierze zakończona. Do chwili obecnej 60 z 63 działań zostało zakończonych lub jest w trakcie realizacji, jak w przypadku działań powtarzających się lub ustawicznych, np. szkoleń⁸. Aby zagwarantować stałe postępy w zwalczaniu nadużyć finansowych, konieczne są nowe działania.

Po drugie, od 2019 r. nastąpił szereg istotnych zmian, m.in. rozpoczęło się wdrażanie nowych wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2021–2027, uruchomiono NextGenerationEU i Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), a Prokuratura Europejska rozpoczęła swoją działalność.

W ramach przygotowań do przeglądu planu działania OLAF dokonał oceny realizacji planu działania z 2019 r. za pomocą ankiety przeprowadzonej w departamentach Komisji i agencjach wykonawczych. Z ankiety wynika, że najbardziej przydatne środki przewidziane w planie działania z 2019 r. to: szkolenia i podnoszenie świadomości w kwestiach związanych z nadużyciami finansowymi, wzmacnianie informatycznych narzędzi zapobiegania nadużyciom finansowym, praca FPDNet oraz usprawnienie strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych.

W ocenie przedstawiono również liczne pomysły dotyczące nowych działań, które należy uwzględnić w zmienionym planie, w szczególności dotyczące wykorzystania eksploracji danych i innych narzędzi informatycznych, a także współpracy z Prokuraturą Europejską i agencjami zdecentralizowanymi.

Co więcej, OLAF zgromadził i przeanalizował główne rodzaje ryzyka nadużyć finansowych rozpoznane przez departamenty Komisji i agencje wykonawcze w celu określenia najczęstszych i najistotniejszych rodzajów ryzyka nadużyć finansowych. Zidentyfikowano następujące główne rodzaje ryzyka nadużyć finansowych:

- fałszowanie oświadczeń i dokumentów dotyczących zamówień publicznych, dotacji i wydatków administracyjnych;
- podwójne finansowanie;
- konflikt interesów, korupcja, faworyzowanie lub zmowa;
- nadużywanie informacji wewnętrznych;
- plagiat;
- wywieranie bezprawnego wpływu;
- nierzetelni kontrahenci;
- nieuprawniony dostęp do urządzeń informatycznych, systemów, rachunków bankowych i hakowanie.

Ważnymi źródłami materiałów na potrzeby zmienionego planu działania są również coroczne rezolucje Parlamentu Europejskiego w sprawie ochrony interesów finansowych UE⁹,

⁸Nieliczne pozostałe działania wymagały aktualizacji.

⁹ W szczególności rezolucje Parlamentu Europejskiego z dnia 19 stycznia 2023 r. (P9_TA(2023)0018) i z dnia 7 lipca 2022 r. (P9_TA(2022)0300).

sprawozdania specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego oraz dochodzenia OLAF-u.

W ramach dwustronnych i wielostronnych spotkań oraz pisemnych konsultacji z departamentem Komisji i agencjami wykonawczymi OLAF zgromadził ponad 200 pomysłów na to, jakie nowe działania należy włączyć do planu działania z 2019 r. i jakie działania kontynuować.

Przy ostatecznym wyborze i formułowaniu działań oparto się na ambicji stworzenia ukierunkowanego i skutecznego planu działania. Ponadto wzięto pod uwagę zarówno potrzebę ciągłości działań, jak i potrzebę wprowadzenia nowości i innowacji. Priorytetowo potraktowano działania związane z nowymi wydarzeniami oraz działania służące walce z istotnym ryzykiem nadużyć finansowych.

3. SIEDEM OBSZARÓW TEMATYCZNYCH ZMIENIONEGO PLANU DZIAŁANIA

44 działania podzielono na siedem tematów, które odzwierciedlają priorytety Komisji w dziedzinie zwalczania nadużyć finansowych.

1. Wspieranie cyfryzacji i wykorzystania narzędzi informatycznych do zwalczania nadużyć finansowych

Konsultacje pokazały, że cyfryzacja powinna być dla Komisji ważnym priorytetem we wdrażaniu programu zwalczania nadużyć finansowych. W szczególności potrzebne są rozwiązania informatyczne na poziomie korporacyjnym, które sprawią, że walka z nadużyciami finansowymi będzie skuteczniejsza i efektywniejsza. Komisja będzie zatem nadal badać możliwości poprawy w dziedzinie cyfryzacji i interoperacyjności. Ponadto nadal trzeba rozszerzać korzystanie z istniejących narzędzi informatycznych, takich jak Arachne¹⁰, EDES¹¹, SUMMA¹² i IMS¹³, i rozwijać je, by móc zapobiegać nadużyciom finansowym, wykrywać je i prowadzić dochodzenia w ich sprawie. Narzędzie Arachne dostępne w przyszłości na poziomie całej instytucji będzie umożliwiać ocenę ryzyka i eksploracji danych we wszystkich rodzajach zarządzania, natomiast OLAF zbada możliwości cyfrowe lepszego przekazywania informacji na temat swoich dochodzeń innym departamentom Komisji i agencjom wykonawczym.

2. Wspieranie państw członkowskich we wzmacnianiu ochrony Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, a także Funduszu Spójności oraz funduszy rolnych i rybackich

¹⁰ Arachne to zintegrowane narzędzie informatyczne służące do oceny ryzyka, eksploracji danych i poszerzania zbiorów danych, opracowane, by wspierać instytucje zarządzające przy kontrolach administracyjnych i kontrolach zarządczych w obszarze funduszy strukturalnych. Arachne można wykorzystać do oceny ryzyka, w szczególności związanego z podwójnym finansowaniem i konfliktem interesów.

¹¹ EDES to system wczesnego wykrywania i wykluczania, który ma zapobiegać temu, by niewiarygodne osoby i podmioty nie otrzymywały funduszy UE w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego.

¹² SUMMA to centralny system finansowy Komisji Europejskiej opracowany w celu zastąpienia obecnego systemu ABAC.

¹³ IMS to system zarządzania nieprawidłowościami, który umożliwi państwom członkowskim UE i krajom kandydującym wywiązanie się z prawnego obowiązku zgłaszania Komisji nieprawidłowości związanych z wydatkami. Na podstawie danych z IMS Komisja przeprowadza analizę operacyjną i strategiczną i publikuje sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej.

Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RFF) jest nowym instrumentem ze szczególnymi mechanizmami kontroli i zwalczania nadużyć finansowych. W związku z tym szczególną uwagę należy zwrócić na to, by żadne niedociągnięcia ani obszary podatne na nadużycia finansowe nie pozostały niewykryte. Dlatego też Komisja będzie kontynuować działania na rzecz zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania w ramach RFF, w szczególności za pomocą dokładnej analizy ryzyka związanego z nadużyciami, korupcją, podwójnym finansowaniem i konfliktem interesów oraz za pomocą audytów ukierunkowanych na ochronę interesów finansowych UE. W zarządzaniu dzielonym Komisja odgrywa ważną rolę, wspiera bowiem państwa członkowskie i doradza im w różnych kwestiach, takich jak opracowywanie strategii zwalczania nadużyć finansowych czy zgłaszanie nieprawidłowości i nadużyć finansowych w systemie zarządzania nieprawidłowościami (IMS). Plan działania przewiduje, że departamenty Komisji, które uczestniczą w zarządzaniu dzielonym i OLAF, zwiększą swoje ukierunkowane wsparcie dla organów państw członkowskich.

3. Wzmocnienie ochrony środków finansowych w ramach zarządzania pośredniego i w obszarze stosunków zewnętrznych

Ochronę środków finansowych w ramach zarządzania pośredniego powierza się organizacjom partnerskim. Komisja jednak nadal ponosi odpowiedzialność i musi zagwarantować wysoki poziom ochrony tych środków. Dlatego też partnerzy wykonawczy mają obowiązek systematycznego zgłaszania Komisji wykrytych nadużyć finansowych. W tym celu Komisja będzie udzielać większego wsparcia takim partnerom i zwiększać ich wiedzę, a jednocześnie przypominać o ich prawnym obowiązku współpracy.

4. Zwiększenie zdolności UE do zwalczania oszustw celnych i ochrony dochodów UE

Narzędzia analityczne i wymiana danych odgrywają ważną rolę w zwiększaniu zdolności UE do skutecznego zwalczania oszustw celnych. Komisja będzie dalej rozwijać takie narzędzia analityczne i zwiększać wymianę danych. Z myślą o ochronie dochodów pochodzących z Zielonego Ładu Komisja wprowadzi środki mające na celu zminimalizowanie ryzyka nadużyć związanych z mechanizmem dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂, unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji i innymi nowymi zasobami własnymi.

5. Wzmocnienie unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych

Unijna struktura zwalczania nadużyć finansowych składa się z wielu podmiotów, które muszą współpracować w sposób skoordynowany, aby w jak największym stopniu chronić interesy finansowe UE. Coraz bardziej złożona sytuacja w zakresie zwalczania nadużyć finansowych i profesjonalne działania oszustów sprawiają, że współpraca i koordynacja pomiędzy różnymi organizacjami są ważniejsze niż kiedykolwiek wcześniej. Komisja będzie nadal rozwijać współpracę z kluczowymi partnerami, takimi jak organy państw członkowskich i Prokuratura Europejska, przy zwalczaniu nadużyć finansowych. Zwiększy również wsparcie dla zdecentralizowanych agencji i wspólnych przedsięwzięć, będzie chronić dziennikarzy śledczych jako ważne źródło informacji oraz zbada możliwość szerszego włączenia społeczeństwa obywatelskiego w walkę z nadużyciami finansowymi.

6. Wzmocnienie zarządzania zwalczaniem nadużyć finansowych przez Komisję oraz utrzymanie wysokiego poziomu koordynacji i współpracy między departamentami i agencjami wykonawczymi Komisji

Wprawdzie poczyniono znaczne postępy we wzmocnieniu zarządzania zwalczaniem nadużyć finansowych oraz w usprawnieniu koordynacji, współpracy i procesów w Komisji, jednak działania te trzeba w niektórych obszarach kontynuować i wzmocnić, aby zagwarantować skuteczność i wydajność w perspektywie długoterminowej. OLAF będzie nadal wspierać departamenty Komisji i agencje wykonawcze w ramach sieci FPDNet i oferować doradztwo w zakresie strategii zwalczania nadużyć finansowych. Co więcej, politykę zwalczania nadużyć finansowych należy rozpatrywać w szerszym kontekście polityki UE. Kwestie dotyczące zwalczania nadużyć należy w większym stopniu włączyć do innych obszarów polityki, które są nierozdzielnie związane ze zwalczaniem nadużyć finansowych (np. zwalczanie korupcji i praworządność), oraz lepiej wykorzystywać synergie.

7. *Promowanie kultury etyki i zwalczania nadużyć finansowych w Komisji*

Istnieje ciągła potrzeba pogłębiania wiedzy i utrzymywania wysokiego poziomu świadomości wśród pracowników Komisji w kwestiach etyki i zwalczania nadużyć finansowych. Zwalczanie nadużyć finansowych i względy etyczne powinny być czymś naturalnym dla wszystkich pracowników Komisji, w szczególności tych, których zadania obejmują zarządzanie funduszami UE lub ich kontrolę, a także dla członków Komisji. Komisja stopniowo zintensyfikuje szkolenia i działania w zakresie podnoszenia świadomości w kwestiach etyki i zwalczania nadużyć finansowych – w tym celu będzie traktować oba tematy w sposób całościowy, gdyż idą one ze sobą w parze. Komisja rozszerzy również bazę wiedzy na temat zwalczania nadużyć finansowych i w swoim procesie rekrutacji będzie uwzględniać kwestie związane ze zwalczaniem nadużyć finansowych.

4. Wdrażanie i monitorowanie zmienionego planu działania

OLAF będzie koordynować i monitorować wdrażanie zmienionego planu działania oraz regularnie informować Radę Zarządzania Korporacyjnego Komisji o postępach w tym zakresie. Aby zagwarantować trwałe działania na rzecz ograniczenia nadużyć finansowych ze szkodą dla budżetu UE, OLAF będzie współpracować z departamentami Komisji i agencjami wykonawczymi. W ten sposób ma zostać zapewnione uwzględnianie na szczeblu właściwych służb odpowiednich działań w opracowywanych strategiach zwalczania nadużyć finansowych, planach zarządzania i rocznych sprawozdaniach z działalności.

Co roku Komisja będzie składać pozostałym instytucjom UE i opinii publicznej sprawozdania na temat środków podjętych na szczeblu UE i w państwach członkowskich w celu ochrony interesów finansowych UE, w tym na temat realizacji planu działania. Wewnętrznie opracowane zostaną odpowiednie wskaźniki, aby umożliwić śledzenie postępów.

W związku z tym Komisja dopilnuje, aby wyniki działań podejmowanych w celu zwalczania nadużyć finansowych były podawane do wiadomości publicznej. Powinno to przyczynić się do wzmocnienia zaufania obywateli do instytucji UE i sprawić, że walka z nadużyciami finansowymi pozostanie bardzo ważnym elementem programu politycznego UE.

Zmieniony plan działania zostanie wdrożony w latach 2023–2026 i w razie potrzeby może zostać zaktualizowany.