



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 26 września 2022 r.
(OR. en)

12830/22

FIN 968
GAF 18

PISMO PRZEWODNIE

Od: Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)

Data otrzymania: 25 września 2022 r.

Do: Sekretariat Generalny Rady

Nr dok. Kom.: COM(2022) 482 final

Dotyczy: SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO 33. sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych (2021 r.)

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2022) 482 final.

Zał.: COM(2022) 482 final

Bruksela, dnia 23.9.2022 r.
COM(2022) 482 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

33. sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych (2021 r.)

{SWD(2022) 302 final} - {SWD(2022) 303 final} - {SWD(2022) 304 final} -
{SWD(2022) 305 final} - {SWD(2022) 306 final} - {SWD(2022) 307 final}

Table of Contents

1.	Wprowadzenie.....	7
1.1.	Kluczowe pojęcia.....	7
1.2.	Interesy finansowe UE w 2021 r.....	8
2.	Najważniejsze kwestie w 2021 r.....	10
2.1.	Najważniejsze przyjęte akty.....	10
2.2.	Orzecznictwo dotyczące kwestii związanych z ochroną interesów finansowych UE.....	11
3.	Unijna struktura zwalczania nadużyć finansowych	13
3.1.	Poziom europejski.....	13
3.1.1.	Parlament Europejski	13
3.1.2.	Rada	14
3.1.3.	Komisja Europejska	14
3.1.4.	Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)	15
3.1.5.	Prokuratura Europejska (EPPO)	16
3.1.6.	Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO).....	18
3.1.7.	Eurojust.....	18
3.1.8.	Europol.....	19
3.2.	Poziom państwa członkowskiego	19
3.2.1.	Jednostki koordynujące zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS)	19
3.2.2.	Krajowe strategie zwalczania nadużyć finansowych (NAFS)	20
3.2.3.	Wdrażanie zaleceń z 2020 r. przez państwa członkowskie	21
4.	Współpraca w zakresie zwalczania nadużyć finansowych	22
4.1.	Współpraca międzynarodowa	23
4.1.1.	Współpraca z państwami trzecimi i postanowienia w sprawie wzajemnej pomocy i zwalczania nadużyć finansowych w umowach międzynarodowych.....	23
4.1.2.	Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, 9. Konferencja Państw-Stron i rezolucje, których UE jest współwnioskodawcą	23
4.1.3.	Zwalczanie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi	24
4.2.	Współpraca między UE a państwami członkowskimi	24
4.2.1.	Działalność Komitetu Doradczego ds. Koordynacji w Zakresie Nadużyć Finansowych (COCOLAF).....	24
4.2.2.	Programu UE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych	25
4.2.3.	Współpraca w dziedzinie dochodów.....	26
4.2.3.1.	Program „Cła”.....	26
4.2.3.2.	Program Fiscalis.....	27
4.2.3.3.	Wspólne operacje celne (WOC).....	27
5.	kluczowe środki na rzecz ochrony interesów finansowych UE i zwalczania nadużyć finansowych	29
5.1.	Transpozycja dyrektywy w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii.....	29
5.2.	Przeciwdziałanie praniu pieniędzy.....	30
5.3.	Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.....	30
5.4.	Ochrona sygnalistów.....	32
5.5.	Zestaw narzędzi w zakresie praworządności	33
5.5.1.	Sprawozdanie na temat praworządności – główne ustalenia i najważniejsze kwestie związane z ochroną interesów finansowych UE	33

5.5.2.	Postępy we wdrażaniu rozporządzenia UE w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii	34
5.6.	Polityka zwalczania korupcji	34
6.	Wyniki działań kontrolnych.....	35
6.1.	Źródła danych i metodyka	35
6.2.	Dochody.....	36
6.2.1.	Oszustwa związane z VAT	37
6.2.2.	Tradycyjne zasoby własne	37
6.3.	Wydatki.....	39
6.3.1.	Zarządzanie dzielone.....	41
6.3.2.	Zarządzanie pośrednie.....	47
6.3.3.	Zarządzanie bezpośrednie	47
7.	Prognozy na 2022 r., wnioski i zalecenia.....	47
7.1.	Zwalczanie nadużyć finansowych na poziomie UE.....	48
7.2.	Przejrzystość, zarządzanie ryzykiem nadużyć finansowych i cyfryzacja zwalczania nadużyć finansowych.....	49

STRESZCZENIE

Pandemia COVID-19 przyniosła nowe wyzwania, na które UE zareagowała szybko i elastycznie, wprowadzając nowe instrumenty i zasoby. Wraz z ustanowieniem Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) i wdrożeniem krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności rola organów krajowych w zapewnianiu odpowiedniego poziomu ochrony interesów finansowych UE istotnie się zwiększyła. Komisja udzielała wsparcia organom krajowym przy ocenianiu planów krajowych, zwracając szczególną uwagę na strukturę środków służących ochronie zasobów RRF przed nadużyciami finansowymi, korupcją, konfliktem interesów i podwójnym finansowaniem.

Podmioty zajmujące się zwalczaniem nadużyć finansowych na szczeblu unijnym i krajowym wzmocniły swoją współpracę na przestrzeni 2021 r., zarówno jeżeli chodzi o ochronę dochodów, jak wydatków UE. 1 czerwca 2021 r. działalność rozpoczęła Prokuratura Europejska (EPPO). Wyniki operacyjne Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) i EPPO potwierdzają wartość dodaną wnoszoną przez organy UE w zakresie ochrony interesów finansowych UE i zwalczania nadużyć finansowych oraz przewyższania ograniczeń systemów krajowych związanych w szczególności z przeciwdziałaniem przestępczości transgranicznej.

W 2021 r. UE zakończyła przyjmowanie programów wydatków na lata 2021–2027. Obowiązujące przepisy zapewniają Komisji, OLAF-owi, Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu i EPPO możliwość korzystania z przysługujących im uprawnień i pozwalają organom krajowym na wprowadzanie skutecznych środków zwalczania nadużyć finansowych przy uwzględnieniu wszelkiego zidentyfikowanego ryzyka. Jednym z tych programów jest Program UE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, który wspiera zwalczanie nadużyć finansowych poprzez udzielanie dotacji na realizację określonych inicjatyw i udostępnianie finansowania na rzecz specjalnej platformy informatycznej i narzędzi ułatwiających wymianę informacji między państwami członkowskimi a UE.

W 2021 r. w porównaniu z 2020 r. odnotowano spadek liczby nadużyć finansowych i nieprawidłowości zgłoszonych przez właściwe organy unijne i krajowe, podczas gdy wysokość powiązanych nieprawidłowych kwot wzrosła z uwagi na wykrycie znaczących nieprawidłowości w ograniczonej liczbie państw członkowskich. Liczba nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi zgłaszanych w niektórych obszarach wydatków jest niska w porównaniu z poprzednim okresem programowania. Spadek ten można częściowo wytłumaczyć m.in. opóźnieniami we wdrażaniu programów operacyjnych, zmianami w praktykach w zakresie zgłaszania podejrzeń popełnienia nadużycia finansowego i korzystaniem z uproszczonych metod rozliczania kosztów.

Niezależnie od powracającego ryzyka, wdrażanie RRF zwiększy presję wywieraną na organy administracji krajowej w nadchodzących latach, ponieważ będą one musiały wdrażać plany RRF równoległe z programami wydatków na lata 2021–2027. W tym względzie pracownicy tych organów będą musieli wykazać się wiedzą specjalistyczną i zdolnością sprawowania kontroli nad różnymi trybami zarządzania powiązanymi z wdrażaniem poszczególnych funduszy.

UE zamierza dążyć do poprawy spójności i harmonizacji w celu wyeliminowania potencjalnych luk w ogólnej architekturze kontrolnej, które mogłyby zostać wykorzystane przez oszustów. Choć w przepisach UE ustanowiono już zasady przewodnie w tym zakresie, mogą one zostać dodatkowo wzmocnione. Państwa członkowskie powinny wyeliminować zidentyfikowane problemy związane z transpozycją dyrektywy PIF i dążyć do poprawy przejrzystości, cyfryzacji i zwalczania nadużyć finansowych, nieustannie wzmacniając i rozwijając mechanizmy oceny ryzyka związanego z nadużyciami finansowymi i zarządzania tym ryzykiem. Komisja

przedstawiła wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia finansowego, który ma na celu wsparcie działań UE w tym obszarze.

WYKAZ SKRÓTÓW

AFIS	System informacji w celu zwalczania nadużyć finansowych
AFCOS	Jednostka koordynująca zwalczanie nadużyć finansowych
CAFS	Strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych
CoSP	Konferencja Państw-Stron
DG	Dyrekcja Generalna
ETO	Europejski Trybunał Obrachunkowy
EDES	System wczesnego wykrywania i wykluczania
PE	Parlament Europejski
EPF	Europejski Instrument na rzecz Pokoju
EPPO	Prokuratura Europejska
EFSI	Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne
UE	Unia Europejska
EUBAM	Misja pomocy granicznej UE dla Mołdawii i Ukrainy
FCTC	Ramowa konwencja Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu
FDR	Wskaźnik wykrywalności nadużyć finansowych
HFC	Wodorofluorowęglowodory (czynniki chłodnicze)
IDR	Wskaźnik wykrywalności nieprawidłowości
IMS	System zarządzania nieprawidłowościami
JIT	Wspólny zespół dochodzeniowo-śledczy
WRF	Wieloletnie ramy finansowe
NGEU	NextGenerationEU
OFIS	System informatyczny rolnictwa ekologicznego
OLAF	Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych
PIF	Ochrona interesów finansowych
RRF	Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności
SCO	Uprozczone metody rozliczania kosztów
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TZW	Tradycyjne zasoby własne
UNCAC	Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji
Podatek	
VAT	Podatek od wartości dodanej
VOCU	Wirtualna jednostka koordynacji działań celnych
WCO	Światowa Organizacja Celna

1. WPROWADZENIE

UE i państwa członkowskie wspólnie ponoszą odpowiedzialność za ochronę interesów finansowych UE i zwalczanie nadużyć finansowych. Organy unijnych państw członkowskich zarządzają największą częścią unijnych wydatków i pobierają tradycyjne zasoby własne (TZW). Komisja sprawuje ogólny nadzór w obu tych obszarach, określa normy i sprawdza zgodność z przepisami. Zgodnie z art. 325 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Komisja we współpracy z państwami członkowskimi UE jest zobowiązana do przedłożenia sprawozdania rocznego Parlamentowi Europejskiemu i Radzie w sprawie środków zastosowanych w celu zwalczania nadużyć finansowych i innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe UE („sprawozdanie o ochronie interesów finansowych UE”¹). W odniesieniu do 2021 r. niniejsze sprawozdanie i dokumenty towarzyszące spełniają to zobowiązanie.

W sprawozdaniu o ochronie interesów finansowych UE z 2021 r. przedstawiono:

- (1) przegląd interesów finansowych UE, kluczowych aktów prawnych przyjętych w celu zapewnienia ich ochrony oraz odpowiedniego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości;
- (2) najistotniejsze zmiany w obszarze zwalczania nadużyć finansowych, do jakich doszło w UE rozumianej jako całość i w poszczególnych państwach członkowskich;
- (3) założenia współpracy w zakresie zwalczania nadużyć finansowych;
- (4) obszary o kluczowym znaczeniu dla spójnej i zharmonizowanej ochrony interesów finansowych UE;
- (5) statystyki i dane dotyczące nadużyć finansowych i nieprawidłowości wywierających wpływ na budżet UE oraz wyniki analizy w tym zakresie;
- (6) prognozy na 2022 r., wnioski i zalecenia.

1.1. Kluczowe pojęcia

W *ramce 1* przedstawiono najważniejsze terminy stosowane w sprawozdaniu o ochronie interesów finansowych UE.

Ramka 1: Stosowane definicje

Aby zapoznać się z pełnym opisem **interesów finansowych UE**, zob. **sekcja 1.2**.

¹ Znane też jako „PIF report”, od francuskiego akronimu *Protection des Intérêts Financiers*, sprawozdaniu temu towarzyszą dokumenty robocze służb Komisji dotyczące:

- a) oceny statystycznej nieprawidłowości zgłoszonych w odniesieniu do zasobów własnych, zasobów naturalnych, polityki spójności i pomocy przedakcesyjnej oraz wydatków bezpośrednich w 2020 r.;
- b) środków przyjętych przez państwa członkowskie w celu ochrony interesów finansowych UE w 2021 r.;
- c) działań następczych w związku z zaleceniami dotyczącymi sprawozdania Komisji w sprawie ochrony interesów finansowych UE – Zwalczanie nadużyć finansowych, 2020 r.;
- d) europejskiego programu zwalczania nadużyć finansowych – wdrażanie w 2021 r.;
- e) systemu wczesnego wykrywania i wykluczania (EDES) – panel, o którym mowa w art. 143 rozporządzenia finansowego;
- f) planu działania dotyczącego CAFS – aktualna sytuacja, czerwiec 2022 r.

Nieprawidłowość oznacza każde naruszenie prawa UE lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Unii, albo poprzez obciążenie budżetu Unii nieuzasadnionym wydatkiem².

Po przyjęciu dyrektywy (UE) 2017/1371 („dyrektywa PIF”) za **nadużycie finansowe** uznaje się wszelkie umyślne działanie lub zaniechanie wywierające wpływ na interesy finansowe UE, w tym wykorzystywanie lub przedstawianie nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów lub nieujawnienie informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku lub niewłaściwe wykorzystanie środków finansowych lub aktywów. W dyrektywie PIF dokonano również rozróżnienia między nadużyciami finansowymi:

- (1) w odniesieniu do wydatków niezwiązanych z zamówieniami publicznymi;
- (2) w odniesieniu do wydatków związanych z zamówieniami publicznymi;
- (3) w odniesieniu do dochodów innych niż dochody pochodzące z zasobów własnych z tytułu VAT;
- (4) w odniesieniu do dochodów pochodzących z zasobów własnych z tytułu VAT.

W przepisach sektorowych dotyczących zgłaszania nieprawidłowości w zarządzaniu dzielonym wprowadzono pojęcie **podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego**, definiowane jako „nieprawidłowość, która prowadzi do wszczęcia postępowania administracyjnego lub sądowego na poziomie krajowym w celu stwierdzenia zamierzonego zachowania, w szczególności nadużycia finansowego”³.

Nadużycie finansowe uznaje się za **stwierdzone nadużycie finansowe** po wydaniu prawomocnej decyzji administracyjnej lub prawomocnego orzeczenia sądowego przez właściwy organ, w których stwierdzono zamierzone zachowanie.

W ramce 2 wyjaśniono, w jaki sposób pojęcia **podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego** i **stwierdzonego nadużycia finansowego** są wykorzystywane w danych statystycznych opublikowanych w niniejszym sprawozdaniu.

Korupcja odnosi się do wszelkich przypadków nadużycia władzy przez urzędnika publicznego dla korzyści osobistej, które narażają na szwank interesy finansowe UE.

1.2. Interesy finansowe UE w 2021 r.

Interesy finansowe UE obejmują dochody, wydatki i aktywa objęte budżetem UE i budżetami instytucji, organów, urzędów i agencji UE, a także budżetami, którymi one zarządzają i które monitorują⁴.

Strona dochodów w budżecie składa się z tradycyjnych zasobów własnych (TZW)⁵, podatku od wartości dodanej, zasobów własnych opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych oraz udziału w dochodzie narodowym brutto państw członkowskich UE.

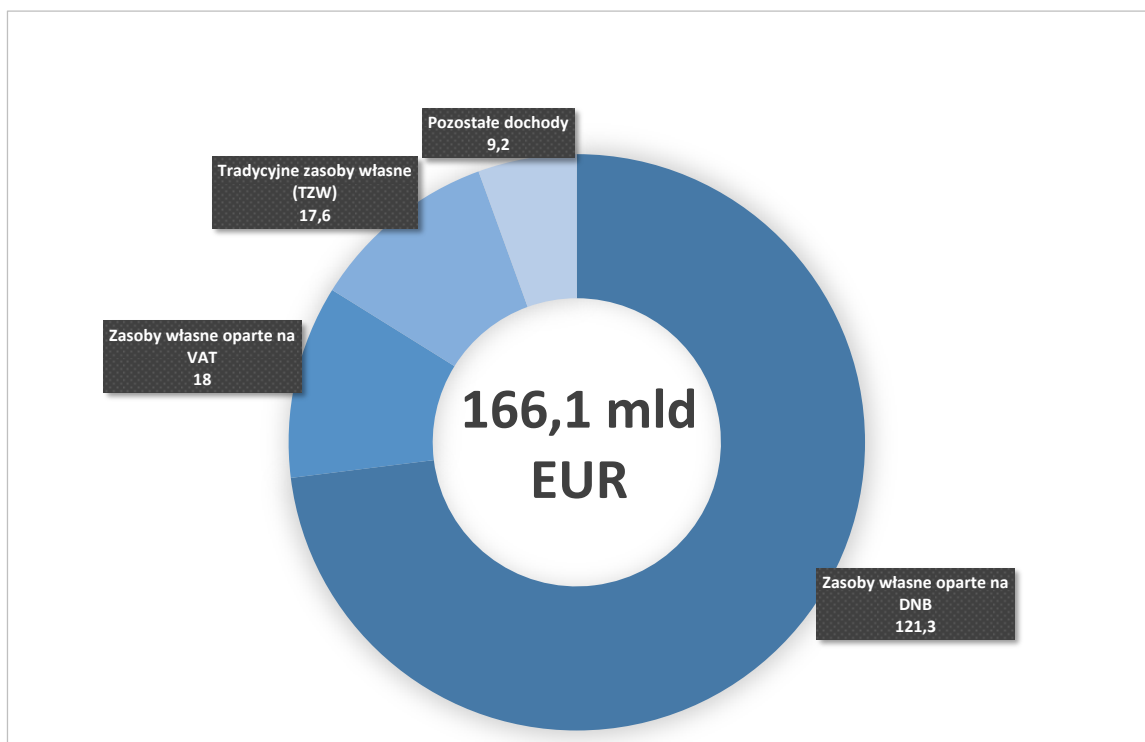
² Art. 1 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r., Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich L 312 z 23.12.1995, i art. 2 pkt 35 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r., Dz.U. L 347 z 20.12.2013.

³ Zob. na przykład art. 2 lit. a) rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2015/1970 z dnia 8 lipca 2015 r., Dz.U. L 293 z 10.11.2015.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r., art. 2 ust. 1 lit. a), Dz.U. L 198 z 28.7.2017, s. 29.

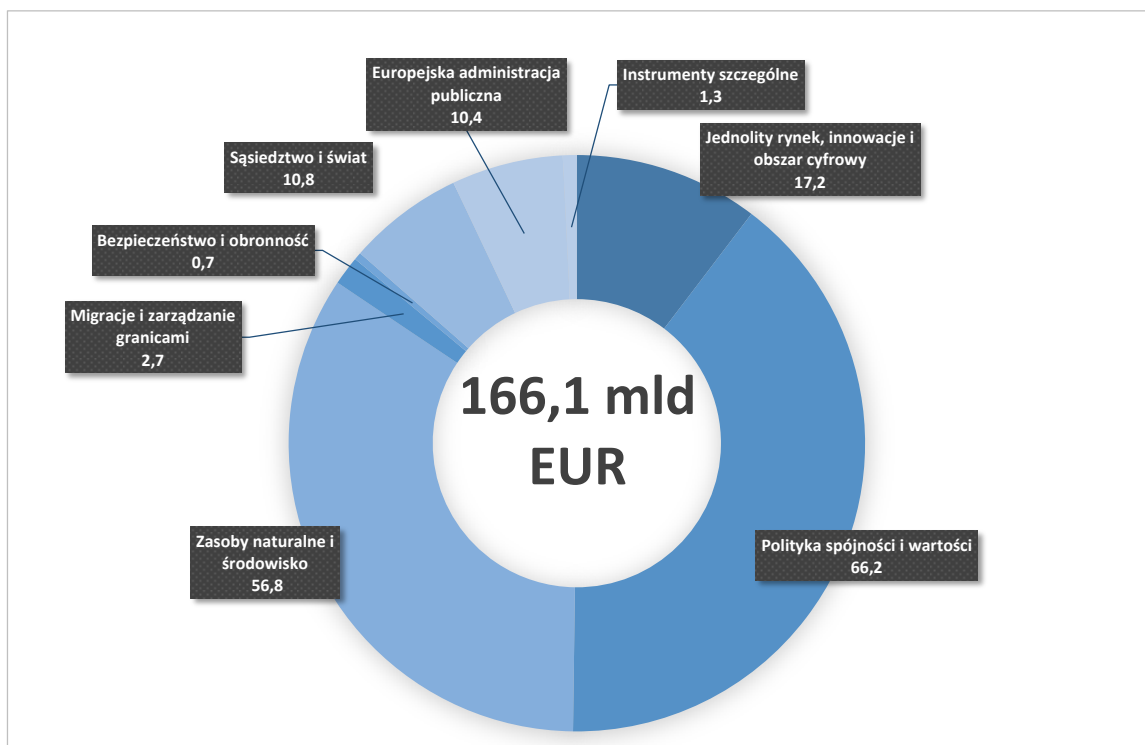
Rysunek 1 przedstawia zasoby do dyspozycji UE w 2021 r.

Rysunek 1 – Dochód UE w 2021 r.



UE finansuje swoje strategie, wykorzystując te zasoby (zob. Rysunek 2).

Rysunek 2 – Wydatki UE w 2021 r.



⁵ W skład TZW wchodzi głównie należności celne po potrąceniu stawki zatrzymania w wysokości 25 %.

Mimo że budżet jest wykonywany co roku⁶, jest on częścią długoterminowego budżetu UE, wieloletnich ram finansowych (WRF), w których ustala się limity wydatków na okres 7 lat.

2. NAJWAŻNIEJSZE KWESTIE W 2021 R.

W niniejszej sekcji podsumowano najważniejsze akty przyjęte w 2021 r. oraz opublikowane w tym roku orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości dotyczące kwestii związanych z ochroną interesów finansowych UE.

2.1. Najważniejsze przyjęte akty

W tabeli 1 przedstawiono najważniejsze akty ustawodawcze przyjęte w 2021 r. Na przestrzeni tego roku przyjęto szerokie spektrum przepisów odnoszących się do programów wydatków na lata 2021–2027. Zawarto w nich przepisy szczegółowe potwierdzające uprawnienia Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) i Prokuratury Europejskiej (EPPO) w zakresie ochrony interesów finansowych UE i zobowiązano państwa trzecie uczestniczące w realizacji programów do przyznania Komisji, OLAF-owi i Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu (ETO) praw i uprawnień niezbędnych do kompleksowego korzystania z przysługujących im kompetencji.

W poniższej tabeli nie zawarto odniesienia do tych przepisów.

Tabela 1 – Najważniejsze przyjęte akty

Tytuł	Opis tego, w jaki sposób akt zapewnia ochronę interesów finansowych UE
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności⁷	„Rozporządzenie w sprawie RRF”. W art. 22 tego rozporządzenia zawarto przepisy dotyczące ochrony interesów finansowych UE ⁸ .
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu	W motywie 71 potwierdzono uprawnienia OLAF-u i EPPO w zakresie ochrony interesów finansowych UE w kontekście realizacji odnośnych programów. W art. 69 zobowiązano państwa członkowskie do zapewnienia zgodności z prawem i prawidłowości wydatków oraz do podejmowania działań mających na celu zapobieganie nieprawidłowościom, w tym nadużyciom finansowym, oraz ich wykrywanie i korygowanie. Przepisy tego artykułu zapewniają również Komisji, OLAF-owi i ETO niezbędny dostęp do informacji na temat beneficjentów rzeczywistych odbiorców finansowania unijnego. Zgodnie z art. 74 instytucje zarządzające są

⁶ Z coroczną procedurą przyjmowania budżetu UE można zapoznać się pod adresem: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/budgetary-procedure.pdf.

⁷ Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17.

⁸ Dodatkowe informacje na temat wdrażania tych przepisów przedstawiono w sekcji 5.2.

Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej⁹	zobowiązane do dysponowania skutecznymi i proporcjonalnymi środkami i procedurami zwalczania nadużyć finansowych, uwzględniającymi stwierdzone ryzyka. W załączniku XII zawarto szczegółowe zasady oraz wzór do celów zgłaszania nieprawidłowości.
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/785 z dnia 29 kwietnia 2021 r. ustanawiające Unijny program zwalczania nadużyć finansowych i uchylające rozporządzenie (UE) nr 250/2014¹⁰	Program UE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych – będący następcą programu Herkules III – finansuje działania na rzecz zwalczania nadużyć finansowych i wszelkiej innej nielegalnej działalności naruszającej interesy finansowe UE ¹¹ .

2.2. Orzecznictwo dotyczące kwestii związanych z ochroną interesów finansowych UE

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zapewnia jednolite stosowanie i interpretację prawa Unii. W 2021 r. Trybunał wydał trzy wyroki dotyczące ochrony interesów finansowych UE.

Numer sprawy i opis

C-130/19¹², Trybunał Obrachunkowy/Pinxten.

W tej sprawie Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że były członek ETO naruszył zobowiązania spoczywające na nim z tytułu piastowania urzędu członka ETO poprzez podjęcie szeregu czynności obejmujących nieprawidłowe wykorzystanie zasobów ETO do pokrycia kosztów działań niezwiązanych z pełnioną przez niego funkcją oraz korzystanie z karty paliwowej udostępnionej przez Trybunał do zakupów paliwa do pojazdów należących do osób trzecich. Trybunał pozbawił tego byłego członka ETO dwóch trzecich jego uprawnień emerytalnych. W wydanym wyroku Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że ważne jest, aby członkowie ETO przestrzegali jak najbardziej rygorystycznych standardów postępowania oraz stawiali ogólny interes Unii nie tylko ponad interesy narodowe, lecz także ponad interes osobisty. W tym względzie Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że choć osoby pełniące ważne funkcje w instytucjach i organach Unii muszą przestrzegać jak najbardziej rygorystycznych standardów postępowania, szczególna rola, jaka przypada Trybunałowi Obrachunkowemu – kontrolowanie prawidłowości wydatków UE i solidności zarządzania finansami – dodatkowo uwydatniła poważny charakter nieprawidłowości, jakich dopuścił się były członek ETO.

C-360/20¹³, Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrație.

W przedmiotowym wyroku Trybunał uznał, że pojęcie „nadużycia finansowego naruszającego interesy finansowe Unii”, o którym mowa w art. 1 ust. 1 lit. a) konwencji OIF¹⁴, obejmuje nie tylko uzyskanie, lecz również nienależne zatrzymanie funduszy pochodzących z budżetu UE. Nadużycie finansowe może zatem mieć formę niewywiązania się z obowiązków sprawozdawczych po uzyskaniu takich funduszy. Tym samym nadużycie finansowe w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. a) konwencji OIF obejmuje umyślne wykorzystanie fałszywych lub nieprawidłowych oświadczeń złożonych po wykonaniu projektu korzystającego z finansowania unijnego w celu stworzenia pozorów przestrzegania obowiązków

⁹ Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 159.

¹⁰ Dz.U. L 172 z 17.5.2021, s. 110.

¹¹ Aby zapoznać się z dodatkowymi informacjami, zob. sekcja 4.2.2.

¹² Wyrok z dnia 30 września 2021 r., EU:C:2021:782.

¹³ Wyrok z dnia 14 października 2021 r., EU:C:2021:856.

¹⁴ Konwencja sporządzona na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, Dz.U. C 316 z 27.11.1995, s. 49.

przewidzianych w okresie utrzymania trwałości projektu w umowie o finansowanie, celem nienależnego zatrzymania funduszy pochodzących z budżetu Unii.

Trybunał Sprawiedliwości dodał, że wykładnia prawa krajowego, zgodnie z którą danej osoby nie można ścigać z tytułu złożenia tego rodzaju oświadczeń, jeżeli do ich złożenia nie doszło podczas realizacji projektu, jest niezgodna z art. 325 TFUE. Aby zapewnić poszanowanie praw podstawowych takich osób, sądy krajowe nie będą jednak zobowiązane do dokonywania wykładni przepisów prawa krajowego w celu zapewnienia ich obowiązywania w odniesieniu do oświadczeń złożonych po zakończeniu realizacji projektu, jeżeli skutkowałyby to naruszeniem zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar. W przypadku potencjalnego naruszenia tej zasady odpowiedzialność za podjęcie stosownych działań będzie spoczywała na ustawodawcy krajowym.

C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19¹⁵, Euro Box Promotion i in.

Trybunał Sprawiedliwości został poproszony o wydanie orzeczenia w przedmiocie zgodności orzecznictwa rumuńskiego trybunału konstytucyjnego dotyczącego przepisów kodeksu postępowania karnego mających zastosowanie do postępowań w przedmiocie nadużyć finansowych i korupcji z prawem UE. W 2018 r. rumuński trybunał konstytucyjny uchylił orzeczenia rumuńskiego wysokiego trybunału kasacyjnego i sądu sprawiedliwości skazujące szereg osób za oszustwa związane z VAT, korupcję i nadużywanie stanowiska w związku z zarządzaniem funduszami europejskimi, stwierdzając zasadniczo, że składy sędziowskie rozpoznające przedmiotowe sprawy zostały wyłonione w niezgodny z prawem sposób. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został skierowany do Trybunału Sprawiedliwości przez sąd rumuński niższej instancji i dotyczył m.in. ustalenia, czy orzecznictwo trybunału konstytucyjnego stwarzało systemowe ryzyko bezkarności w kontekście zwalczania nadużyć finansowych i korupcji, w szczególności z uwagi na fakt, że sprawcy unikali kary z uwagi na przedawnienie się przestępstwa.

W wydanym wyroku Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że pomimo faktu, iż przepisy regulujące organizację wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich co do zasady należą do kompetencji państw członkowskich, muszą one mimo to być zgodne z zobowiązaniami spoczywającymi na państwach członkowskich na mocy prawa Unii. Wspomniane zobowiązania obejmują zwalczanie nielegalnej działalności wywierającej wpływ na interesy finansowe UE – w tym przestępstw korupcyjnych – za pomocą skutecznych środków odstrasżających. Wymóg skuteczności obowiązuje zarówno w odniesieniu do postępowań dotyczących tego rodzaju przestępstw i sankcji z tytułu ich popełnienia, jak i do kwestii związanych z egzekwowaniem już nałożonych sankcji. W pierwszej kolejności to ustawodawca krajowy powinien zagwarantować, aby przepisy prawa procesowego mające zastosowanie do tego rodzaju przestępstw nie stwarzały systemowego ryzyka bezkarności. Z kolei sądy krajowe nie mogą stosować przepisów prawa krajowego uniemożliwiających nakładanie skutecznych i odstrasżających sankcji. W omawianej sprawie stosowanie orzecznictwa rumuńskiego trybunału konstytucyjnego wiąże się, w stosownych przypadkach, z koniecznością ponownego rozpoznania spraw dotyczących nadużyć finansowych i korupcji w pierwszej instancji lub w toku postępowania apelacyjnego. Może to skutkować przedawnieniem się przestępstw, co oznacza brak możliwości ukarania osób piastujących najwyższe stanowiska w państwie rumuńskim, które zostały skazane z tytułu dopuszczenia się nadużyć finansowych lub korupcji, w skuteczny i odstrasżający sposób. W takiej sytuacji ryzyko bezkarności nabrałoby systematycznego charakteru w odniesieniu do tej kategorii osób, co podawałoby w wątpliwość możliwość realizacji celu polegającego na zwalczaniu korupcji na wysokim szczeblu. W związku z powyższym Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że przepisy art. 325 TFUE i postanowienia art. 2 konwencji OIF stoją na przeszkodzie stosowaniu przepisów lub praktyk krajowych prowadzących do sytuacji, w których wyroki w sprawach dotyczących korupcji i oszustw związanych z VAT nie były wydawane z uwagi na wyłanianie składów sędziowskich w sposób niezgodny z prawem, jeżeli takie działania wiążą się z systemowym ryzykiem zasadniczej bezkarności poważnych nadużyć finansowych wywierających wpływ na interesy finansowe UE lub korupcji. Trybunał Sprawiedliwości dodał, że sąd odsyłający musi zweryfikować zgodność takiego podejścia z prawem dostępu do bezstronnego sądu przysługującym oskarżonemu zgodnie z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

¹⁵ Wyrok z dnia 21 października 2021 r., EU:C:2021:1034.

3. UNIJNA STRUKTURA ZWALCZANIA NADUŻYĆ FINANSOWYCH

Złożona struktura legislacyjna i organizacyjna ustanowiona na potrzeby ochrony interesów finansowych UE stanowi rezultat procesu obejmującego ponad trzy dekady¹⁶. W niniejszej sekcji przedstawiono najważniejsze osiągnięcia w tym obszarze w 2021 r.¹⁷

3.1. Poziom europejski

3.1.1. Parlament Europejski

Poza prowadzeniem działalności ustawodawczej, **Parlament Europejski** (PE) nadzoruje wdrażanie budżetu UE przez Komisję (oraz inne instytucje i organy) w ramach procedury określanej mianem „absolutorium”. W 2021 r. PE udzielił absolutorium za rok budżetowy 2019¹⁸ i rozpoczął procedurę udzielania absolutorium za rok budżetowy 2020¹⁹. **Komisja Kontroli Budżetowej** (CONT) odgrywa kluczową rolę w procedurze udzielania absolutorium, a także sporządza sprawozdanie roczne w sprawie ochrony interesów finansowych UE. Sprawozdanie to, po przyjęciu w formie rezolucji na posiedzeniu plenarnym Parlamentu, pełni funkcję źródła wytycznych politycznych dla Komisji i państw członkowskich. W 2021 r. szereg posiedzeń CONT było poświęconych działalności OLAF-u – przedstawiciele Urzędu zaproszono do wzięcia udziału w tych posiedzeniach i przedstawienia rezultatów prowadzonych działań.

Ramka 1 – Rezolucja PE z 2019 r. w sprawie ochrony interesów finansowych UE

Rezolucję PE za 2019 r. przyjęto na posiedzeniu plenarnym z 7 lipca 2021 r. po jej pozytywnym zaopiniowaniu w drodze głosowania na forum CONT przeprowadzonego 21 czerwca 2021 r.²⁰

Rezolucja jest utrzymana w zasadniczo pozytywnym tonie – Komisji zaleca się podejmowanie dalszych działań w szeregu obszarów związanych ze zwalczaniem nadużyć finansowych. Parlament zwraca w niej uwagę na spadek liczby nieprawidłowości związanych i niezwiązanych z nadużyciami finansowymi zgłoszonych w 2019 r. i wzywa państwa członkowskie do zacieśnienia współpracy w zakresie wymiany informacji. W rezolucji doceniono starania Komisji na rzecz zreformowania otoczenia, w którym prowadzone są działania w zakresie zwalczania

¹⁶ Aby zapoznać się z informacjami dotyczącymi procesu opracowywania przepisów służących zapewnieniu ochrony interesów finansowych UE na przestrzeni pierwszych trzech dziesięcioleci (lata 1989–2018), w trakcie których UE zajmowała się problematyką ochrony interesów finansowych UE, zob. Komisja Europejska, *Sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych (2018 r.)*, COM(2019) 444 final, 11.10.2019. Jeżeli chodzi o ostatnie dwa lata (2019–2020), zob. – odpowiednio – Komisja Europejska, *Sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych (2019 r.)*, COM(2020) 363 final z 3.9.2020, oraz *Sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej (2020 r.)*, COM(2021) 578 final, 20.9.2021.

¹⁷ Unijną strukturę zwalczania nadużyć finansowych i główne podmioty zaangażowane w jej funkcjonowanie przedstawiono w dokumencie COM(2021) 444 final, *op. cit.*, sekcja 3, s. 11–19.

¹⁸ 2020/2140(DEC) z 28.4.2021.

¹⁹ 2021/2106(DEC). PE przyjął rezolucję w sprawie absolutorium w maju 2021 r. Zatwierdzono w niej rezolucję w sprawie absolutorium dla Komisji towarzyszącą decyzji w sprawie udzielenia absolutorium stosunkiem 451 głosów za i 175 głosów przeciw przy 17 osobach wstrzymujących się od głosu.

²⁰ Akta proceduralne 2020/2246(INI), Ochrona interesów finansowych UE – zwalczanie nadużyć finansowych – sprawozdanie roczne za 2019 r.

nadużyć finansowych, i zwrócono się o zapewnienie OLAF-owi i EPPO dostępu do odpowiednich zasobów. W rezolucji podkreślono kluczową rolę zdolności w zakresie wykrywania i wezwano Komisję do dalszego zapewniania państwom członkowskim wsparcia w tym obszarze, aby zagwarantować zarówno poprawę jakości przeprowadzanych kontroli, jak i zwiększenie ich liczby. PE wzywa Komisję w szczególności do:

- utworzenia interoperacyjnego cyfrowego systemu sprawozdawczości i monitorowania, aby umożliwić terminowe składanie jednolitych i znormalizowanych sprawozdań przez organy państw członkowskich w obszarze zarządzania dzielonego;
- przyjęcia strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych angażującej państwa członkowskie;
- przedstawienia wniosku ustawodawczego w sprawie wzajemnej pomocy administracyjnej w dziedzinie wydatków UE;
- uwzględnienia propozycji limitów dla osób fizycznych mających zastosowanie do beneficjentów polityki rolnej Komisji (WPR) i funduszy spójności we wniosku dotyczącym przeglądu rozporządzenia finansowego;
- rozszerzenia systemu wczesnego wykrywania i wykluczania (EDES) na fundusze objęte zarządzaniem dzielonym oraz
- wspierania i ochrony dziennikarstwa śledczego.

3.1.2. Rada

Grupa Robocza ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych Rady zajmuje się problematyką związaną z ochroną interesów finansowych UE i zwalczaniem nadużyć finansowych, a także innych rodzajów nielegalnej działalności wywierających wpływ na te interesy. Jej działalność dotyczy również kwestii związanych z OLAF-em Komitetem Nadzoru OLAF.

Członkowie grupy roboczej są odpowiedzialni za analizowanie:

- wniosków ustawodawczych dotyczących zwalczania nadużyć finansowych i działalności OLAF-u;
- sprawozdań rocznych w sprawie ochrony interesów finansowych UE.

OLAF reprezentował Komisję w kilku grupach roboczych Rady, w szczególności w Grupie Roboczej ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych.

3.1.3. Komisja Europejska

Komisja Europejska określa strategię i przekłada na politykę i inicjatywy ogólne cele polityczne opracowane wspólnie przez instytucje UE. Dyrekcje generalne (DG) Komisji zarządzają poszczególnymi obszarami polityki i wspierającymi je programami wydatków. Aby zapewnić lepszą ochronę budżetu UE, w 2019 r. Komisja przyjęła strategię w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (CAFS)), której towarzyszył plan działania.

Ramka 2 – Aktualna sytuacja w zakresie wdrażania planu działania towarzyszącego CAFS

Strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (CAFS) i powiązany z nią plan działania obejmujący 63 działania pełnią ważną rolę w zapobieganiu potencjalnemu sprzeniewierzeniu środków unijnych. Pod nadzorem OLAF-u odpowiedzialne służby Komisji poczyniły bardzo duże postępy we wdrażaniu tych działań, dzięki czemu Komisja znalazła się na dobrej drodze do dotrzymania wyznaczonego na grudzień 2021 r. terminu na ukończenie

wdrażania planu działania. Do czerwca 2022 r. zakończono realizację 59 spośród 63 działań (około 94 %) ²¹.

Strategia służy osiągnięciu dwóch głównych celów polegających na poprawie: (i) gromadzenia i analizy danych oraz (ii) koordynacji, współpracy i procesów.

Zgodnie z pierwszym z powyższych celów OLAF zintensyfikował swoje prace analityczne, w szczególności poprzez opracowanie ram ryzyka na potrzeby Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) obejmujących potencjalne poważne nieprawidłowości – nadużycia finansowe, korupcję i konflikty interesów – związane z wdrażaniem RRF. OLAF rozpoczął również badanie poświęcone rozwojowi systemu zarządzania nieprawidłowościami (IMS) w przyszłości, aby odnieść się do kwestii interoperacyjności i usprawnić proces przekazywania sprawozdań przez państwa członkowskie.

Zgodnie z założeniami drugiego celu CAFS kontynuowano postępy w zakresie szeregu działań mających na celu zwiększenie koordynacji i współpracy między służbami Komisji oraz wyposażenie Komisji w bardziej skuteczny system nadzoru nad nadużyciami finansowymi. Zintensyfikowano kontakty i współpracę między służbami Komisji, w szczególności poprzez organizowanie regularnych posiedzeń grup składających się z przedstawicieli Komisji – tworzonych zgodnie z trybem zarządzania lub zagadnieniem objętym zarządzaniem – w ramach sieci prewencji oraz wykrywania nadużyć (FPDNet) kierowanej przez OLAF.

Komisja zobowiązała się również do usprawnienia monitorowania działań następczych podejmowanych w związku z zaleceniami OLAF-u, które stanowią istotny element starań na rzecz odzyskania nieprawidłowo wydanych środków i ponownego włączenia ich do budżetu UE. Komisja i OLAF podejmowali wspólne starania na rzecz zwiększenia efektywności tego monitorowania i przeanalizowali około 1 700 zaleceń finansowych skierowanych do służb i agencji wykonawczych Komisji w latach 2012–2020. Łącznie suma kwot zalecanych do odzyskania na lata 2012–2020 wynosi ponad 7 mld EUR, z czego niemal 40 % jest powiązane z pięcioma dużymi sprawami dotyczącymi zaniżenia wartości celnej ²².

Aby zagwarantować nieustanne podejmowanie przez Komisję wysiłków na rzecz zwalczania nadużyć finansowych oraz wdrożenie pozostałych działań przewidzianych w planie działania towarzyszącym CAFS z 2019 r. oraz osiągnięcie nowych priorytetów wyznaczonych przez Komisją, OLAF rozważa możliwość dokonania ukierunkowanego przeglądu tego planu. Główne cele CAFS i zasady leżące u jego podstaw zachowują ważność, a zmieniony plan działania ma koncentrować się w założeniu na priorytetach Komisji takich jak nowe WRF, RRF, współpraca z EPPO i rola cyfryzacji w procesie zwalczania nadużyć finansowych.

3.1.4. Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)

Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) prowadzi niezależne dochodzenia w sprawie nadużyć finansowych i korupcji związanych z funduszami UE oraz opracowuje politykę UE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, korupcji i wszelkiej innej nielegalnej działalności naruszającej interesy finansowe UE.

²¹ Aby zapoznać się z aktualną sytuacją w zakresie wdrażania planu działania towarzyszącego CAFS, zob. dokument pt. „Plan działania towarzyszący CAFS – aktualna sytuacja według stanu na czerwiec 2022 r.” towarzyszący niniejszemu sprawozdaniu,

²² Przypadki zaniżenia wartości wykryte w Zjednoczonym Królestwie zostały już zgłoszone w sprawozdaniu o ochronie interesów finansowych UE z 2020 r., *op. cit.*, ramka 1, s. 13.

Ramka 3 – Działania OLAF-u w 2021 r.

W 2021 r. przeprowadzono około 1 100 procedur selekcji, co doprowadziło do wszczęcia 234 nowych dochodzeń. Na przestrzeni tego roku pomyślnie zakończono 212 dochodzeń – w rezultacie OLAF wydał 294 zalecenia finansowe, sądowe, dyscyplinarne i administracyjne skierowane do właściwych organów na szczeblu unijnym i krajowym. Większość tych zaleceń dotyczyła odzyskania środków UE przez odpowiednie organy unijne i krajowe – w 2021 r. środki te opiewały na łączną kwotę 527,4 mln EUR. Dzięki działalności OLAF-u udało się zapobiec nienależnemu wypłaceniu ponad 340 mln EUR.

W toku dochodzeń OLAF-u ujawniono szereg nowych trendów w zakresie działań związanych z popełnianiem nadużyć finansowych, takich jak nadużycia finansowe związane z COVID-19, transformacją ekologiczną i gospodarowaniem odpadami.

5 lipca 2021 r. podpisano uzgodnienie robocze między OLAF-em a EPPO w celu optymalizacji współpracy operacyjnej. Współpraca ta już teraz przynosi wymierne rezultaty. W 2021 r. OLAF był ważnym źródłem informacji przekazywanych EPPO²³: 85 spośród prowadzonych przez EPPO śledztw karnych wszczęto w oparciu o informacje zgromadzone w toku dochodzeń OLAF-u. Łączne potencjalne szkody dla budżetu UE związane ze sprawami będącymi przedmiotem dochodzeń OLAF-u w 2021 r., które OLAF zgłosił EPPO, oszacowano na 2,2 mld EUR²⁴. Śledczy i analitycy kryminalistyczni OLAF-u również zapewniali istotne wsparcie w toku śledztw prowadzonych przez EPPO, biorąc udział w przesłuchaniach świadków w charakterze biegłych i przeprowadzając szczegółowe analizy w kwestiach celnych. OLAF wszczął szereg dochodzeń uzupełniających. Przyniosły one pewne znaczące rezultaty w obszarze wymiaru sprawiedliwości w sprawach finansowych i karnych.

3.1.5. Prokuratura Europejska (EPPO)

Prokuratura Europejska (EPPO), będąca pierwszym ponadnarodowym organem ścigania, posiada uprawnienia do prowadzenia śledztw i ścigania przestępstw mających wpływ na interesy finansowe UE w 22 uczestniczących państwach członkowskich UE²⁵.

Ramka 4 – Pierwsze 7 miesięcy działań operacyjnych EPPO w liczbach

EPPO rozpoczęła działalność 1 czerwca 2021 r. Do końca 2021 r. Prokuratura Europejska otrzymała łącznie 2 832 zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa i wszczęła 576 śledztw (z czego, według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r., 515 było nadal w toku)²⁶.

Zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa składały głównie organy krajowe lub osoby prywatne.

EPPO zawarła uzgodnienie robocze z węgierską prokuraturą. Obecnie trwają również negocjacje w sprawie zawarcia uzgodnienia roboczego z Polską, Irlandią i Danią.

²³ W ramach prawnych regulujących stosunki między EPPO a OLAF-em przewidziano uzgodnienia robocze między tymi dwoma organami w celu określenia praktycznych aspektów tych stosunków. Wspomniane uzgodnienia robocze zostały podpisane 5 lipca 2021 r.

²⁴ Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), [Sprawozdanie OLAF z 2021 r.](#), s. 38.

²⁵ Do EPPO nie należą Dania, Irlandia, Polska, Szwecja i Węgry. Oczekuje się, że w 2023 r. do EPPO przystąpi Szwecja.

²⁶ Aby zapoznać się z bardziej szczegółowymi danymi statystycznymi, w szczególności z danymi w podziale na poszczególne uczestniczące państwa członkowskie, zob. Prokuratura Europejska, [Sprawozdanie roczne za 2021 r.](#)

Jeżeli chodzi o odzyskiwanie dochodów pochodzących z działalności przestępczej, w 12 uczestniczących państwach członkowskich (Włochy, Belgia, Niemcy, Rumunia, Czechy, Chorwacja, Finlandia, Łotwa, Luksemburg, Hiszpania, Litwa i Portugalia) przeprowadzono 81 działań mających na celu odzyskanie tego rodzaju dochodów. Ogółem EPPO wystąpiła o zajęcie środków opiewających na kwotę ponad 152 mln EUR – w przypadku ponad 147 mln EUR wniosek o dokonanie zajęcia został rozpatrzony pozytywnie.

Zgodnie z zasadą legalności EPPO jest zobowiązana do każdorazowego wszczynania śledztw w przypadku wystąpienia uzasadnionych przesłanek pozwalających przypuszczać, że przestępstwo, którego ściganie wchodzi w zakres jej uprawnień, jest obecnie popełniane lub zostało popełnione. Organy krajowe są prawnie zobowiązane do informowania EPPO o wszelkich czynach zabronionych, w odniesieniu do których mogłaby ona wykonać swoją właściwość. Jeżeli organy krajowe wszczęły śledztwo w sprawie przestępstwa wchodzącego w zakres właściwości EPPO, a EPPO zdecyduje się skorzystać z przysługującego jej prawa do przejęcia sprawy, organy te są zobowiązane przekazać EPPO prowadzone przez siebie postępowania. Śledztwa wszczynają delegowani prokuratorzy europejscy w uczestniczących państwach członkowskich, a nadzór nad ich przebiegiem sprawuje 22 prokuratorów europejskich oraz Europejski Prokurator Generalny w Luksemburgu. Delegowani prokuratorzy europejscy funkcjonują w strukturach prokuratury lub wymiaru sprawiedliwości na szczeblu krajowym. Jeżeli chodzi o ich działalność operacyjną, wykonują oni jednak wyłącznie polecenia wydawane przez siedzibę główną EPPO za pośrednictwem 15 stałych izb albo 22 prokuratorów europejskich. W 2021 r. działalność prowadziło 95 delegowanych prokuratorów europejskich, przy czym planuje się powołać 140 takich prokuratorów. Zorganizowano 34 posiedzenia kolegium Prokuratury Europejskiej, na których przyjęto 125 decyzji. Kolegium zmieniło i uzupełniło niektóre decyzje na podstawie pierwszych wyciągniętych wniosków, np. w kwestii przydzielania spraw stałym izbom lub weryfikacji informacji rejestrowanych na potrzeby dokonania oceny właściwości EPPO.

Ramka 5 – Porozumienie określające warunki współpracy między Komisją a EPPO

Ramy prawne regulujące funkcjonowanie EPPO stanowią, że Prokuratura Europejska ustanawia i utrzymuje współpracę z Komisją w celu ochrony interesów finansowych UE. W tym celu Prokuratura Europejska i Komisja zawarły umowę określającą warunki ich współpracy.

Wspomniana umowa, którą podpisano 18 czerwca 2021 r., zawiera szczegółowe ustalenia administracyjne w zakresie wypełniania wzajemnych obowiązków dotyczących wymiany informacji i konsultacji ustanowionych w rozporządzeniu w sprawie EPPO. Ich celem jest, z jednej strony, umożliwienie EPPO skutecznego prowadzenia śledztw i ścigania przestępstw wywierających wpływ na budżet UE, oraz, z drugiej strony, zapewnienie służbom Komisji podejmowania odpowiednich działań następczych o charakterze administracyjnym, finansowym i dyscyplinarnym w związku ze śledztwami prowadzonymi przez EPPO, w tym środków zapobiegawczych służących ochronie budżetu UE.

W przedmiotowej umowie określono w szczególności: a) konkretne rodzaje informacji, jakie należy przekazać, lub konsultacji, jakie należy przeprowadzić, w odniesieniu do poszczególnych spraw; b) odpowiednie punkty kontaktowe; c) obowiązujące procedury, narzędzia komunikacyjne, szablony i terminy oraz d) warunki, na jakich EPPO może uzyskiwać dostęp do określonych odpowiednich baz danych zarządzanych przez Komisję. Zawarto w niej również odniesienie do ścisłej i terminowej współpracy między Komisją a EPPO w kwestii stosowania przepisów rozporządzenia (UE) 2020/2092 w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii.

3.1.6. Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO)

Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) ocenia gospodarkę, skuteczność, wydajność, legalność i prawidłowość działań UE mających na celu poprawę rozliczalności, przejrzystości i zarządzania finansami.

Ramka 6 – Sprawozdanie roczne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Co roku ETO kontroluje przychody i wydatki budżetu UE oraz przedstawia opinię na temat tego, w jakim stopniu roczne sprawozdania finansowe są wiarygodne, a także czy dochody i wydatki są zgodne z obowiązującymi zasadami i przepisami. Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2020 zostało opublikowane 26 października 2021 r.²⁷

ETO stwierdził, że w sprawozdaniu nie wystąpiły istotne nieprawidłowości. Jeżeli chodzi o prawidłowość transakcji, Trybunał ustalił, że w dochodach nie wystąpił istotny poziom błędu. Jeżeli chodzi o wydatki, wyniki kontroli wykazały, że szacowany poziom błędu utrzymał się na takim samym poziomie co w roku ubiegłym i wyniósł 2,7%. Wydatki, z którymi wiąże się wysokie ryzyko (głównie w odniesieniu do zwrotu kosztów), były obciążone istotnym poziomem błędu. W 2021 r. OLAF-owi zgłoszono sześć przypadków podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego.

3.1.7. Eurojust

Eurojust, Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych, koordynuje prace organów krajowych – zarówno z państw członkowskich, jak i z państw trzecich – w zakresie prowadzenia dochodzeń w sprawie przestępstw transgranicznych i ich ścigania. W kontekście ochrony interesów finansowych UE Eurojust wykonuje powierzone mu obowiązki głównie w odniesieniu do państw członkowskich, które nie należą do EPPO.

Ramka 7 – Najważniejsze kwestie dotyczące Eurojustu w 2021 r.

W 2021 r. Eurojust, wspólnie z EPPO, OLAF-em i Europol, nadal prowadził prace operacyjne w zakresie zwalczania nadużyć finansowych na szkodę budżetu UE oraz innych przestępstw związanych z ochroną interesów finansowych UE. Współpraca w zakresie zwalczania nadużyć finansowych obejmowała udział Eurojustu w operacji SENTINEL mającej na celu ochronę funduszy związanych z inicjatywą NextGenerationEU przed nadużyciami finansowymi, korupcją i wszelką inną nielegalną działalnością wywierającą wpływ na interesy finansowe UE (zob. **ramka 11**).

Współpraca Eurojustu z EPPO rozpoczęła się w 2021 r. Po podpisaniu stosownego uzgodnienia roboczego w lutym 2021 r. Eurojust nawiązał współpracę z EPPO przy prowadzeniu śledztw wkrótce po rozpoczęciu przez EPPO działalności operacyjnej 1 czerwca 2021 r.

W 2021 r. OLAF pozostawał ważnym partnerem operacyjnym Eurojustu – przedstawiciele Urzędu brali udział w szeregu spotkań koordynacyjnych poświęconych sprawom wywierającym wpływ na budżet UE. Obydwa organy wypracowały również nowy model ściślejszej współpracy i kontynuowały działania na rzecz przeprowadzenia oceny wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych (JIT), których członkiem był OLAF. Podobnie jak w ubiegłych latach Eurojust i OLAF wymieniały się wiedzą ekspercką w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Po zorganizowaniu przez Eurojust seminarium dla śledczych OLAF-u w 2020 r., w 2021 r. eksperci Eurojustu wzięli udział w prezentacjach OLAF-u poświęconych badaniom sytuacyjnym,

²⁷ Europejski Trybunał Obrachunkowy, [Sprawozdanie roczne dotyczące wykonania budżetu UE za rok budżetowy 2020](#), 26.10.2021.

metodom analizy danych i zmienionym ramom prawnym mającym zastosowanie do dochodzeń OLAF-u.

3.1.8. Europol

Europol, Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania, działa jako ośrodek wsparcia dla operacji w dziedzinie egzekwowania prawa, centrum informacji o działalności przestępczej oraz ośrodek wiedzy fachowej w dziedzinie egzekwowania prawa.

Ramka 8 – Europol w 2021 r.

We wrześniu 2021 r. działający przy Europolu Europejski Ośrodek ds. Przestępczości Gospodarczej i Finansowej (EFECC), we współpracy z władzami włoskimi, zorganizował spotkanie przedstawicieli organów ścigania wysokiego szczebla w Rzymie, na którym przyjęto następującą zasadę: każde zagrożenie dla RRF odbija się niekorzystnie na dobrobycie finansowym UE.

Również we wrześniu 2021 r. Europol, OLAF, EPPO, Eurojust i 21 państw członkowskich połączyło siły w ramach operacji SENTINEL (zob. **ramka 11**).

3.2. Poziom państwa członkowskiego

3.2.1. Jednostki koordynujące zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS)

Począwszy od 2013 r.²⁸ państwa członkowskie są zobowiązane do wyznaczenia **jednostki koordynującej zwalczanie nadużyć finansowych** (AFCOS) w celu ułatwienia skutecznej współpracy i wymiany informacji, w tym informacji o charakterze operacyjnym, z OLAF-em. Państwa członkowskie dysponują swobodą uznania w kwestii optymalnego umiejscowienia AFCOS w swojej krajowej strukturze administracyjnej oraz w kwestii uprawnień przysługujących tej jednostce.

Zakres uprawnień AFCOS może być zróżnicowany, w zależności od specyfiki sytuacji panującej w danym państwie. AFCOS powinny jednak każdorazowo być zobowiązane do współpracy z OLAF-em oraz do koordynowania – na szczeblu danego państwa członkowskiego – obowiązków i działań o charakterze prawnym, administracyjnym i dochodzeniowym związanych z ochroną interesów finansowych UE.

Ramka 9 – Środki przyjęte przez państwa członkowskie w 2021 r.²⁹

²⁸ Zgodnie z art. 12a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999, zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2016/2030 z dnia 26 października 2016 r. i rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2223 z dnia 23 grudnia 2020 r.

²⁹ Zob. dokument pt. „Środki przyjęte przez państwa członkowskie w celu ochrony interesów Unii w 2021 r. – wdrażanie art. 325 TFUE” towarzyszący niniejszemu sprawozdaniu, aby zapoznać się z dodatkowymi informacjami na temat inicjatyw krajowych służących zwiększeniu ochrony interesów finansowych UE.

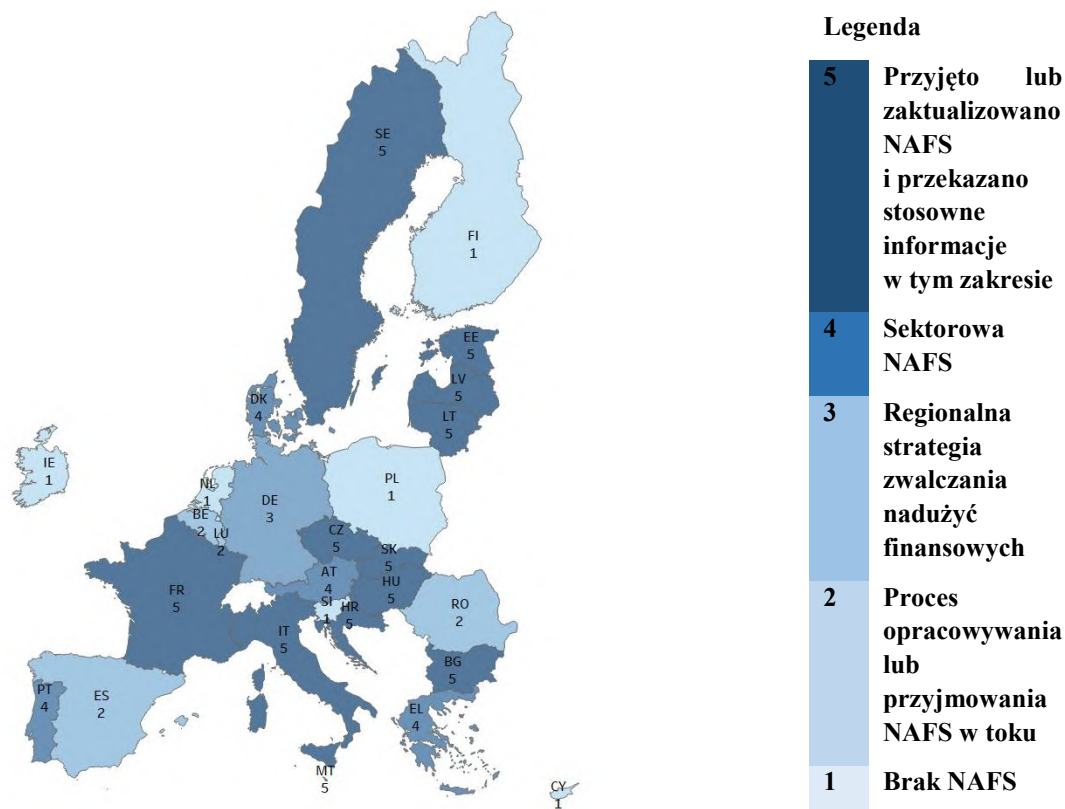
Luksemburg i Łotwa wzmocniły swoje AFCOS. W **Luksemburgu** zespół AFCOS został uzupełniony, aby zapewnić odpowiednie koordynowanie działań w zakresie zwalczania nadużyć finansowych i odpowiednią ochronę interesów finansowych UE. **Łotwa** zgłosiła przyjęcie nowej ustawy i powiązanej z nią podręcznika procedur, aby zapewnić AFCOS tytuł prawny do a) uczestniczenia w i zapewniania wsparcia na rzecz kontroli na miejscu przeprowadzanych przez OLAF, b) zwracania się do osób fizycznych o przekazanie informacji lub dokumentów oraz c) otrzymywania informacji na temat rachunków bankowych w toku dochodzeń administracyjnych.

Grecja, Hiszpania i Szwecja poinformowały o podejmowanych przez ich AFCOS działaniach mających na celu wsparcie instytucji zarządzających w skuteczniejszym zgłaszaniu organom ścigania potencjalnych nadużyć finansowych.

3.2.2. Krajowe strategie zwalczania nadużyć finansowych (NAFS)

Ustawiczne zachęcanie państw członkowskich przez Komisję do przyjęcia **krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych (NAFS)** zaowocowało stałym wzrostem liczby przyjmowanych NAFS. Do końca 2021 r. 17³⁰ państw członkowskich przyjęło lub zaktualizowało NAFS, a spośród 11³¹, które jeszcze tego nie zrobiły, 4³² poinformowały, że opracowują obecnie taką strategię lub są bliskie jej przyjęcia.

Rysunek 3 – NAFS: aktualna sytuacja w kwestii przyjęcia strategii



³⁰ Bułgaria, Czechy, Dania, Niemcy, Estonia, Grecja, Francja, Chorwacja, Włochy, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Austria, Portugalia, Słowacja, Szwecja. Spośród tych państw, Niemcy i Portugalia nie przekazały jeszcze wymaganych dokumentów OLAF-owi. Austria poinformowała w 2020 r., że przyjęła strategię obowiązującą do końca roku, ale nie przekazała żadnych dalszych aktualizacji dotyczących sytuacji w 2021 r.

³¹ Belgia, Irlandia, Hiszpania, Cypr, Luksemburg, Niderlandy, Polska, Rumunia, Słowenia, Finlandia.

³² Belgia, Hiszpania, Luksemburg, Rumunia.

Choć zakres i treść strategii w dalszym ciągu pozostaje zróżnicowana w poszczególnych państwach członkowskich³³, a niektóre strategie wymagają zaktualizowania, ogólna sytuacja w tym zakresie poprawiła się w porównaniu z 2020 r. Zgodnie z zaleceniami Komisji kilka³⁴ z obecnych strategii uaktualniono, aby uwzględnić nowe rodzaje znacznego ryzyka, takie jak ryzyko związane z wdrażaniem Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) oraz skutkami pandemii COVID-19.

3.2.3. Wdrażanie zaleceń z 2020 r. przez państwa członkowskie³⁵

W sprawozdaniu dotyczącym ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej w 2020 r. Komisja przedstawiła trzy zestawy zaleceń skierowanych do państw członkowskich i dotyczących: a) przekrojowych aspektów zwalczania nadużyć finansowych; b) dochodów oraz c) wydatków. Zalecenia te mają na celu poprawę współpracy między UE a organami krajowymi; zwiększenie spójności i jednolitości krajowych środków zwalczania nadużyć finansowych; optymalizację funkcjonowania unii celnej oraz organów celnych państw członkowskich; zacieśnienie ram kontroli wewnętrznej oraz zwiększenie elastyczności i odporności w czasach kryzysu.

W kontekście przekrojowych aspektów zwalczania nadużyć finansowych Komisja zaleciła państwom członkowskim, które nie dołączyły jeszcze do EPPO, aby rozważyły taką możliwość.

Spośród pięciu państw członkowskich, które nie należą jeszcze do EPPO, **Szwecja** zgłosiła zamiar przystąpienia w 2023 r.; **Dania, Irlandia, Węgry i Polska** oświadczyły, że nie mają takiego zamiaru³⁶.

W dziedzinie dochodów 16³⁷ państw członkowskich odpowiedziało, że w pełni wdrożyło zalecenie Komisji dotyczące oceny **ryzyka i niedociągnięć związanych z krajowymi strategiami kontroli celnej**, które to ryzyko i niedociągnięcia stały się widoczne w czasie pandemii COVID-19, 4³⁸ państwa członkowskie wdrożyły je częściowo, a 6³⁹ – nie wdrożyło tego zalecenia. Odpowiedzi wskazują na szereg udanych działań, takich jak elastyczność kontroli i profilowanie ryzyka, które umożliwiły skuteczne kontynuowanie kontroli w czasie pandemii COVID-19.

W odpowiedzi na zalecenie dotyczące **oceny ryzyka finansowego, które mogło zostać niewystarczająco uwzględnione w 2020 r., oraz wdrożenia środków zaradczych, aby na nie**

³³ Zob. też sekcja 5.6.

³⁴ Bułgaria, Grecja, Francja, Włochy i Węgry.

³⁵ Pełny przegląd działań następczych przedstawiony przez państwa członkowskie można znaleźć w dokumencie pt. „Wdrażanie zaleceń z 2020 r. przez państwa członkowskie” towarzyszącym niniejszemu sprawozdaniu.

³⁶ Dania i Irlandia mogą korzystać z klauzuli opt-out w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

³⁷ Bułgaria, Czechy, Estonia, Irlandia, Grecja, Włochy, Cypr, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Węgry, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia i Szwecja.

³⁸ Belgia, Niemcy, Hiszpania i Francja.

³⁹ Dania, Chorwacja, Malta, Niderlandy, Słowacja i Finlandia.

odpowiedzieć 16⁴⁰ państw członkowskich wdrożyło je w pełni, 3⁴¹ państwa członkowskie wdrożyły je częściowo, a 7⁴² – nie wdrożyło tego zalecenia.

W odniesieniu do zalecenia dotyczącego wydatków 11⁴³ państw członkowskich poinformowało o uruchomieniu **ukierunkowanych działań w zakresie zarządzania ryzykiem w związku z wpływem pandemii COVID-19 i zbliżającym się wdrożeniem RRF** i o pełnym wdrożeniu tego zalecenia; 11⁴⁴ państw członkowskich wdrożyło je częściowo, a 4⁴⁵ – nie wdrożyło zalecenia.

W odniesieniu do kwestii **udoskonalenia sposobu gromadzenia i wykorzystania danych bazowych, a także danych dotyczących wykrytych nieprawidłowości i nadużyć finansowych**, 14⁴⁶ państw członkowskich poinformowało, że w pełni wdrożyło zalecenie, 7⁴⁷ państw wdrożyło je częściowo, a 5⁴⁸ państw nie wdrożyło zalecenia. Większość państw członkowskich poinformowała, że dostosowała swoje wykorzystanie systemów informatycznych, takich jak system zarządzania nieprawidłowościami (IMS), ARACHNE⁴⁹, system wczesnego wykrywania i wykluczania (EDES)⁵⁰, jak również różnych krajowych narzędzi informatycznych, do poprawy jakości danych, na których pracowały.

W ramach ostatniego zalecenia dotyczącego wydatków zachęcono państwa członkowskie UE do korzystania ze **zintegrowanego i interoperacyjnego systemu informacji i monitorowania, który Komisja udostępni na potrzeby RRF i budżetu UE**. 19⁵¹ państw członkowskich poinformowało o pełnym wdrożeniu zalecenia, 4⁵² państwa wdrożyły je częściowo, a 3⁵³ państwa nie wdrożyły zalecenia.

4. WSPÓLPRACA W ZAKRESIE ZWALCZANIA NADUŻYĆ FINANSOWYCH

Zwalczanie nadużyć finansowych ma kluczowe znaczenie dla UE, w szczególności biorąc pod uwagę rolę, jaką odgrywa ona na arenie światowej. Współpraca jest kluczem do zapewnienia,

⁴⁰ Czechy, Estonia, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Włochy, Cypr, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Węgry, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia i Szwecja.

⁴¹ Belgia, Bułgaria i Francja.

⁴² Dania, Niemcy, Chorwacja, Malta, Niderlandy, Słowacja i Finlandia.

⁴³ Dania, Estonia, Grecja, Włochy, Cypr, Łotwa, Luksemburg, Malta, Polska, Portugalia i Szwecja.

⁴⁴ Belgia, Bułgaria, Czechy, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Węgry, Niderlandy, Rumunia, Słowacja i Finlandia.

⁴⁵ Niemcy, Irlandia, Litwa i Słowenia.

⁴⁶ Bułgaria, Grecja, Chorwacja, Włochy, Cypr, Łotwa, Luksemburg, Węgry, Malta, Niderlandy, Polska, Portugalia, Słowacja i Szwecja.

⁴⁷ Belgia, Czechy, Dania, Hiszpania, Francja, Rumunia i Finlandia.

⁴⁸ Niemcy, Estonia, Irlandia, Litwa i Słowenia.

⁴⁹ Arachne jest to pojedynczy zintegrowany system informatyczny do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka, który Komisja opracowała i oddała do dyspozycji państw członkowskich w obszarach spójności, rolnictwa i RRF.

⁵⁰ Opis tego systemu można znaleźć w sekcji 7.2.

⁵¹ Bułgaria, Belgia, Czechy, Dania, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Cypr, Łotwa, Luksemburg, Węgry, Malta, Niderlandy, Polska, Portugalia, Słowenia i Słowacja.

⁵² Chorwacja, Litwa, Rumunia i Finlandia.

⁵³ Niemcy, Estonia i Szwecja.

aby zwalczanie nadużyć finansowych było skuteczne. W niniejszej sekcji przedstawiono najważniejsze osiągnięcia w tym obszarze.

4.1. Współpraca międzynarodowa

4.1.1. Współpraca z państwami trzecimi i postanowienia w sprawie wzajemnej pomocy i zwalczania nadużyć finansowych w umowach międzynarodowych

Współpraca z partnerami międzynarodowymi ma kluczowe znaczenie dla ochrony funduszy UE wydatkowanych poza Europą oraz dla strony dochodów w budżecie UE. W tym celu w 2021 r. OLAF – wraz z odpowiednim departamentem Komisji – w dalszym ciągu **zapewniał, aby porozumienia finansowe i inne umowy zawierały odpowiednie postanowienia dotyczące zwalczania nadużyć finansowych**, w tym możliwość przeprowadzania kontroli i dochodzeń dotyczących funduszy wdrażanych poza UE. OLAF zawarł również porozumienia o współpracy administracyjnej z dwoma międzynarodowymi organami partnerskimi – Prokuraturą Generalną Ukrainy i Światową Organizacją Celną (WCO). Takie porozumienia przyczyniają się do zacieśnienia stosunków z partnerami zaangażowanymi w zwalczanie nadużyć finansowych poprzez zapewnienie ram przewodnich praktycznej współpracy, np. wymiany informacji lub najlepszych praktyk. W 2021 r. OLAF zorganizował również wydarzenia informacyjne online, aby nawiązać nowe kontakty operacyjne z organami śledczymi w państwach trzecich oraz aby zachęcić do zgłaszania nadużyć finansowych i nieprawidłowości za pośrednictwem delegatur Unii na świecie.

Współpraca z państwami trzecimi w celu zapobiegania naruszeniom prawa celnego oraz wykrywania i zwalczania ich opiera się na umowach o **wzajemnej pomocy administracyjnej** w sprawach celnych. Takie umowy istotnie przyczyniają się do ochrony interesów finansowych UE. Obecnie obowiązują umowy z 87 państwami, w tym z państwami będącymi głównymi partnerami handlowymi UE, takimi jak Stany Zjednoczone, Chiny i Japonia. W 2021 r. zakończono negocjacje z państwami Afryki Wschodniej i Południowej (tzw. ESA5)⁵⁴; nadal trwały negocjacje z Australią, Indonezją oraz Zjednoczonym Królestwem w odniesieniu do Gibraltaru.

Umowy o wolnym handlu zazwyczaj zawierają klauzulę o zwalczaniu nadużyć finansowych, która uwzględnia tymczasowe wycofanie preferencji taryfowej dla produktu w przypadku poważnego oszustwa celnego lub uporczywego braku wystarczającej współpracy, aby je zwalczyć. Klauzula taka jest w rzeczywistości niezbędnym warunkiem przyznania preferencji taryfowych państwom trzecim.

4.1.2. Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, 9. Konferencja Państw-Stron i rezolucje, których UE jest współwnioskodawcą.

UE jest stroną Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (UNCAC), jedyne go prawnie wiążącego, uniwersalnego instrumentu zwalczania korupcji. Komisja reprezentuje UE podczas wszystkich procesów związanych z UNCAC, między innymi uczestniczy w posiedzeniach grupy ds. przeglądu wdrażania oraz w otwartych grupach roboczych ds. zapobiegania korupcji i ds. odzyskiwania mienia.

Mechanizm przeglądu wdrażania konwencji jest wiążący dla wszystkich jej stron, w tym UE. W czerwcu 2021 r. Komisja powiadomiła Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków

⁵⁴ Komory, Madagaskar, Mauritius, Seszele i Zimbabwe.

i Przystępności (UNODC) o swojej gotowości do poddania się procesowi przeglądu przewidzianemu w UNCAC⁵⁵. Przegląd wdrażania rozpoczęto oficjalnie w lipcu 2021 r.

Podczas dziewiątej Konferencji Państw-Stron (CoSP) w Sharm el-Sheikh w Egipcie w grudniu 2021 r. UE podkreśliła swoje nieustanne starania na rzecz wspierania jak najszerzego **udziału społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych** w zwalczaniu korupcji.

W trakcie dyskusji ogólnej UE zwróciła uwagę na rolę EPPO i OLAF-u w zwalczaniu korupcji oraz podkreśliła znaczenie mediów i dziennikarzy śledczych. UE była współwnioskodawcą czterech z ośmiu przyjętych rezolucji, w szczególności w sprawie zapobiegania korupcji, zacieśnienia współpracy międzynarodowej w sytuacjach kryzysowych oraz reagowania na kryzys i odbudowy, a także zwalczania korupcji na szczeblu regionalnym⁵⁶.

4.1.3. Zwalczanie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi

Drugi plan działania na rzecz zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi (2018–2022), przedstawiony przez Komisję w grudniu 2018 r. i zawierający zarówno polityczne, jak i operacyjne środki egzekwowania prawa, był nadal wdrażany przez cały 2021 r., a duża liczba kluczowych działań była w trakcie realizacji lub została zakończona do końca 2021 r.

Komisja odgrywa wiodącą rolę w tym obszarze na szczeblu wielostronnym i dwustronnym z państwami pochodzenia i tranzytu. Na szczeblu wielostronnym **Protokół do Ramowej konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu w sprawie wyeliminowania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi (Protokół FCTC)** jest porozumieniem międzynarodowym mającym na celu znaczne ograniczenie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi na świecie. OLAF, w ścisłej współpracy z odpowiednimi departamentami Komisji i państwami członkowskimi, aktywnie angażował się w prace związane z Protokołem FCTC. Reprezentował także UE i uczestniczące państwa członkowskie na drugim posiedzeniu stron, które odbyło się w listopadzie 2021 r. Podczas tego posiedzenia zatwierdzono wnioski dwóch grup roboczych (ds. śledzenia ruchu i pochodzenia oraz ds. pomocy i współpracy), a także zaproponowano nową strategię pomocy mającą na celu wsparcie wdrażania protokołu. Wszystkie zaangażowane strony uzgodniły również, że będą kontynuować prace nad globalnym punktem kontaktowym ds. wymiany informacji przez systemy śledzenia ruchu i pochodzenia, aby umożliwić wymianę informacji oraz wspierać zwalczanie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi.

4.2. Współpraca między UE a państwami członkowskimi

4.2.1. Działalność Komitetu Doradczego ds. Koordynacji w Zakresie Nadużyć Finansowych (COCOLAF)

Komitet Doradczy ds. Koordynacji w zakresie Nadużyć Finansowych (COCOLAF) stanowi miejsce współpracy Komisji (reprezentowanej przez OLAF) i ekspertów z państw członkowskich. Na spotkaniach tego komitetu omawia się najważniejsze wydarzenia w obszarze zwalczania nadużyć finansowych oraz przygotowuje się niniejsze sprawozdanie. Głównymi elementami struktury prac komitetu są cztery grupy robocze i posiedzenia plenarne.

⁵⁵ Pismem komisarz Ilvy Johansson skierowanym do dyrektora wykonawczego UNODC.

⁵⁶ Sprawozdanie końcowe z 9. CoSP.

W 2021 r. zorganizowano dwa posiedzenia plenarne (w czerwcu i grudniu), odbyły się dwa posiedzenia podgrupy ds. sprawozdawczości i analiz dotyczących nadużyć finansowych i innych nieprawidłowości oraz jedno posiedzenie podgrupy ds. zapobiegania nadużyciom finansowym. Posiedzenia te były dobrą okazją do omówienia najnowszych tendencji w zakresie nieprawidłowości i nadużyć finansowych oraz narzędzi informatycznych stosowanych na potrzeby zarządzania funduszami unijnymi. Stanowiły one również ważny łącznik między OLAF-em a jego partnerami podczas pandemii, utrzymując otwarte linie komunikacyjne i umożliwiając uczestnikom wymianę informacji i najlepszych praktyk.

We wrześniu w odbyło się, w formie wirtualnej, coroczne posiedzenie państw członkowskich AFCOS. Podczas dyskusji skoncentrowano się na RRF. W grudniu podgrupa ds. zapobiegania nadużyciom finansowym uzgodniła utworzenie grupy ekspertów zajmującej się wykorzystaniem narzędzi informatycznych w celu ochrony zasobów RRF.

4.2.2. Programu UE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych

Program Herkules III, który zapewnił pomoc dla projektów wspierających zwalczanie nadużyć finansowych i ochronę interesów finansowych UE w ramach wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, zastąpiono nowym **Programem UE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych** wraz z przyjęciem rozporządzenia (UE) 2021/785.

W ramach tego nowego programu połączono trzy różne, wcześniej odrębne działania, jednak opiera się on na powodzeniu programu Herkules III. Program UE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych łączy w **jedne ramy część dotyczącą finansowania programu Hercules**, finansowanie **systemu informacji w celu zwalczania nadużyć finansowych** (platforma AFIS), aby wspierać państwa członkowskie w zakresie wzajemnej pomocy w sprawach celnych i rolnych, oraz **system zarządzania nieprawidłowościami** w celu zgłaszania nieprawidłowości, w tym nadużyć finansowych, w przypadkach związanych z zarządzaniem dzielonym i funduszami pomocy przedakcesyjnej.

Zapewnia to **zwiększenie synergii** między poszczególnymi filarami i prowadzi do oszczędności zasobów, w tym do elastyczności finansowej umożliwiającej w razie potrzeby przesunięcie środków w ramach programu na jedną lub drugą część działania.

Program UE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych ma dwa główne cele⁵⁷. Pierwszym jest ochrona interesów finansowych UE. Drugim jest wspieranie wzajemnej pomocy między organami administracyjnymi państw członkowskich oraz współpracy między nimi a Komisją w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego i rolnego.

Program ten ma następujące trzy cele szczegółowe:

- (1) zapobieganie nadużyciom finansowym, korupcji i wszelkiej innej nielegalnej działalności naruszającej interesy finansowe UE oraz ich zwalczania;
- (2) wspieranie zgłaszania nieprawidłowości, w tym nadużyć finansowych, w odniesieniu do funduszy objętych zarządzaniem dzielonym i funduszy pomocy przedakcesyjnej ujętych w budżecie UE;
- (3) zapewnianie narzędzi do wymiany informacji i do wsparcia działań operacyjnych w obszarze wzajemnego wsparcia administracyjnego w kwestiach celnych i rolnych.

⁵⁷ Więcej informacji można znaleźć w załączonym do niniejszego sprawozdania „Rocznym przeglądzie Programu UE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych za rok 2021”.

Ramka 10 – Ukierunkowanie na AFIS i system zarządzania nieprawidłowościami

System **AFIS** jest wspólnym pojęciem obejmującym zestaw aplikacji informatycznych obsługiwanych przez OLAF przy użyciu wspólnej infrastruktury technicznej i służących zwalczaniu nadużyć finansowych, który ma na celu terminową i bezpieczną **wymianę informacji na temat nadużyć finansowych** między właściwymi organami administracji krajowej i unijnej, jak również przechowywanie i analizę odpowiednich danych. W portalu AFIS zarejestrowało się ponad 8 500 użytkowników końcowych z niemal 1 400 właściwych służb z państw członkowskich, partnerskich państw trzecich, organizacji międzynarodowych, Komisji oraz innych instytucji Unii. System ten umożliwi osiągnięcie korzyści skali i synergii w zakresie rozwoju, utrzymywania i funkcjonowania tak szerokiego i zróżnicowanego zbioru usług i narzędzi IT.

AFIS wspiera **wzajemną pomoc w sprawach celnych** dzięki narzędziom współpracy, takim jak **VOCU** (wirtualna jednostka koordynacji działań celnych) dla **wspólnych operacji celnych**, bezpieczna poczta elektroniczna (AFIS Mail) i specjalne moduły wymiany informacji. Zapewnia również wsparcie w postaci baz danych, takich jak CIS (system informacji celnej) i FIDE (identyfikująca baza danych rejestru celnego), zbiór komunikatów dotyczących statusu kontenera (KSK) oraz zbiór danych dotyczących przywozu, wywozu i tranzytu; zapewnia również wsparcie dzięki narzędziom do analizy danych, takim jak AMT (zautomatyzowane narzędzie monitorowania) oraz aplikacjom do elektronicznego obiegu dokumentów, takim jak ToSMA (aplikacja do zarządzania zajęciem tytoniem). Trwają dalsze prace nad stworzeniem platformy analitycznej w systemie AFIS, która ma wspierać analizy strategiczne i operacyjne.

Główną podstawę prawną działania platformy AFIS stanowi 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 rolnego⁵⁸.

System zarządzania nieprawidłowościami jest to aplikacja na platformie AFIS ułatwiająca **zgłaszanie nieprawidłowości i nadużyć finansowych** wykrytych przez organy krajowe w obszarze zarządzania dzielonego i pomocy przedakcesyjnej zgodnie z przepisami sektorowymi i umowami finansowymi. W 2021 r. zlecono przeprowadzenie badania, które miało na celu określenie możliwych ulepszeń systemu na podstawie potrzeb użytkowników i zainteresowanych stron oraz zbadanie możliwości zwiększenia interoperacyjności z innymi systemami informatycznymi Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, takimi jak Arachne i EDES⁵⁹.

4.2.3. Współpraca w dziedzinie dochodów

4.2.3.1. Program „Cła”

Program „Cła” (rozporządzenie (UE) 2021/444), chociaż nie dotyczy bezpośrednio zwalczania nadużyć finansowych, jest ważnym elementem ochrony interesów finansowych i gospodarczych UE i państw członkowskich. Jako filar programu, jego **systemy informatyczne** odgrywają zasadniczą rolę w ułatwianiu wymiany informacji i danych, w tym informacji o ryzyku, między

⁵⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 515/97 z dnia 13 marca 1997 r. 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 82 z 22.3.1997, s. 1).

⁵⁹ Opis tego systemu można znaleźć w sekcji 7.2.

państwami członkowskimi, wspierając w ten sposób pobór różnych opłat (np. ceł, VAT i akcyzy od przywozu). Program ten wspiera również **działania w zakresie współpracy**, w tym grupy projektowe, sieci ekspertów, warsztaty i szkolenia oraz inne wsparcie w zakresie budowania kompetencji ludzkich, które umożliwiają władzom państw członkowskich wymianę dobrych praktyk oraz usprawnienie kontroli celnych i poboru ceł. Ponadto nowo ustanowiony instrument wsparcia finansowego na rzecz sprzętu do kontroli celnej (rozporządzenie (UE) 2021/1077), przeznaczonego do użytku na wszelkiego rodzaju granicach, powinien wspierać unią celną i pracę organów celnych, w szczególności pomagając im w ochronie interesów finansowych i gospodarczych UE, zapewnianiu bezpieczeństwa i ochrony w UE oraz ochronie przed nieuczciwym i nielegalnym handlem, takim jak handel podrabianymi towarami, przy jednoczesnym ułatwianiu legalnej działalności gospodarczej.

4.2.3.2. Program Fiscalis

Program Fiscalis (rozporządzenie (UE) 2021/847) obejmuje szeroki zakres działań wspierających współpracę między organami podatkowymi państw członkowskich w celu ochrony interesów finansowych i gospodarczych UE i jej państw członkowskich, w tym ochrony tych interesów przed oszustwami podatkowymi, uchylaniem się od opodatkowania i unikaniem opodatkowania. Program Fiscalis zapewnia również organom krajowym możliwość współpracy poprzez wykorzystanie **systemów informatycznych, działania w ramach współpracy oraz działania w zakresie budowania kompetencji ludzkich**.

4.2.3.3. Wspólne operacje celne (WOC)

Wspólne operacje celne („WOC”) to **ukierunkowane działania ograniczone czasowo**, mające na celu zwalczanie nadużyć finansowych oraz przemytu towarów wrażliwych w ustalonych obszarach zagrożonych lub na określonych szlakach handlowych.

Oprócz dochodzeń w sprawach oszustw skarbowych i fałszerstw OLAF koordynuje szeroko zakrojone WOC obejmujące UE oraz międzynarodowych partnerów operacyjnych. Wsparcie zapewniane przez OLAF jest dostosowane do każdej WOC i może obejmować wykorzystanie jej stałej infrastruktury technicznej, narzędzi informatycznych i komunikacyjnych, w szczególności VOCU na potrzeby bezpiecznej wymiany informacji, a także analizy strategicznej oraz wsparcia administracyjnego i finansowego. W 2021 r. OLAF zorganizował lub współorganizował dwie operacje dotyczące masek do twarzy i wyrobów tytoniowych oraz był zaangażowany w kilka operacji zainicjowanych przez państwa członkowskie, Europol, Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej (FRONTEX) lub WCO.

Tabela 2 – WOC w 2021 r.

Operacja	Opis
S’CARE FACE	Zorganizowana przez OLAF w ścisłej współpracy z innymi dyrekcjami generalnymi (TAXUD, GROW, SANTE i JUST), aby w całej UE zwiększyć wiedzę na temat procesu dopuszczania masek na terytorium UE. Operacja S’CARE FACE była realizowana od stycznia do marca 2021 r. W trakcie tej operacji uczestniczące państwa członkowskie zapobiegły wprowadzeniu na rynek UE 49 milionów podrabionych lub niespełniających norm masek.
SCORPION II	Ta wspólna operacja celna, współorganizowana przez misję pomocy granicznej UE dla Mołdawii i Ukrainy (EUBAM) oraz OLAF i ukierunkowana na przemyt wyrobów tytoniowych na wschodniej granicy UE, doprowadziła do przechwycenia 8,5 mln papierosów.
POSTBOX III	Współorganizowana przez włoskie organy celne oraz Guardia di Finanza przy wsparciu OLAF-u, we współpracy z Europolem i przy udziale 20 państw

Operacja	Opis
	członkowskich. Operacja ta była ukierunkowana na nielegalny obrót podrobionymi produktami, produktami farmaceutycznymi oraz towarami związanymi z pandemią COVID-19, narkotykami, zagrożonymi gatunkami zwierząt i roślin oraz towarami o zaniżonej wartości z wykorzystaniem zarówno otwartej, jak i ciemnej sieci. Dzięki operacji zatrzymano ponad 1 400 przesyłek nielegalnych towarów, w tym ponad 35 000 sztuk towarów podrobionych, podrobione banknoty o przybliżonej wartości 240 000 EUR, ponad 1 500 sztuk materiałów związanych z pandemią COVID-19, 240 kg przemycanych papierosów i tytoniu oraz ponad 20 kg marihuany i konopi indyjskich.
ATHENA V	Dotyczy przemytu środków pieniężnych w UE za pośrednictwem usług kurierskich, pocztowych i usług doręczania paczek. W operacji tej, którą koordynowała hiszpańska administracja celna i OLAF, uczestniczyło 13 państw członkowskich i Europol. W czasie jej trwania skontrolowano ponad 14 000 przesyłek. Ocena wyników jest w toku.
ARKTOS 3	Wspólne działanie prowadzone przez FRONTEX, Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz współprowadzone przez Litwę i Polskę, wspierane przez INTERPOL, OLAF, Eurojust i Europol oraz funkcjonariuszy straży granicznej, policji i funkcjonariuszy celnych z Estonii, Finlandii, Łotwy, Słowacji i Szwecji. Było ukierunkowane na przestępstwa dotyczące akcyzy, w szczególności przemyt tytoniu, przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów i przemyt migrantów na wybranych przejściach granicznych na wschodnich granicach lądowych UE. W wyniku tej akcji organy ścigania wykryły ponad 400 innowacyjnych wyrobów tytoniowych, takich jak papierosy elektroniczne i e-płyny (e-liquids). Wśród przejętych nielegalnych towarów znajdowało się 6,7 mln sztuk nielegalnych papierosów i 2,6 tony surowego tytoniu, a także pół tony nielegalnych narkotyków. Zatrzymano piętnastu przemytników i wykryto ponad 200 sfałszowanych dokumentów.
Wspólne działanie CELBET 8	Organizowane przez zespół ekspertów ds. celnych na wschodnich i południowo-wschodnich granicach lądowych (CELBET) przy wsparciu OLAF-u. Koncentrowało się na kontroli środków pieniężnych oraz wykrywaniu nielegalnych papierosów i innych wyrobów tytoniowych, a także podrabianych części pojazdów, odzieży, obuwia i kosmetyków wwożonych do UE przez jej wschodnią granicę.
STOP II	Była to największa w historii globalna operacja celna zorganizowana przez Światową Organizację Celną, w której uczestniczyło 146 administracji celnych państw członkowskich, przy wsparciu Europolu, Interpolu, Biura Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości (UNODC) oraz Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), a także firm farmaceutycznych i innych podmiotów sektora prywatnego. Celem tej operacji był nielegalny handel lekami, szczepionkami i wyrobami medycznymi związanymi z COVID-19. W jej wyniku skonfiskowano 365,7 mln sztuk, z czego 195,5 mln leków związanych z COVID-19, 156,7 mln wyrobów medycznych (takich jak zestawy do wykonania testu na COVID-19, maski ochronne, zużyte rękawice, płyn do dezynfekcji i butle tlenowe) oraz około 13,5 mln dawek szczepionek przeciwko COVID-19.
LUDUS II	Operacja zorganizowana przez Europol z udziałem OLAF-u, Urzędu Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej (EUIPO), Światowej Organizacji Celnej i 21 państw. Doprowadziła do zajęcia ponad 5 mln podrobionych i nielegalnych zabawek o wartości 18 mln EUR. Przejęte towary stwarzały takie zagrożenia jak narażenie na działanie substancji chemicznych, uduszenie, zadławienie, porażenie prądem, uszkodzenie słuchu i zagrożenie pożarowe.
OPSON X	Wspólna operacja Europolu/Interpolu wymierzona w fałszywe i niespełniające norm żywność i napoje. OLAF prowadził ukierunkowane działanie dotyczące wina i napojów alkoholowych i koordynował prace 19 państw członkowskich i 3 państw trzecich. W wyniku tego działania europejskie organy celne i organy policji zajęły prawie 1,8 mln litrów wina i napojów alkoholowych: 215 000 litrów podrobionych napojów alkoholowych, głównie wina i wódki; oraz 1 550 000 litrów różnych napojów alkoholowych, win i piw, naruszających przepisy podatkowe lub normy

Operacja	Opis
	bezpieczeństwa żywności.
SHIELD II	Operacja zorganizowana przez Europol. OLAF przeprowadził wraz z 17 państwami członkowskimi ukierunkowane działanie przeciwko podrabianym i niespełniającym norm substancjom hormonalnym, suplementom diety i lekom na zaburzenia erekcji, zapobiegając wprowadzeniu do UE łącznie 254 731 tabletek i 131 027 fiolek różnych leków oraz 278 kg suplementów diety.
DEMETER VII	Operacja koordynowana przez Światową Organizację Celną w celu zwalczania nielegalnego handlu odpadami, substancjami zubożającymi warstwę ozonową (SZWO) oraz wodorofluorowęglowodorami (HFC). W operacji tej uczestniczyły łącznie 102 organy ścigania. Rola OLAF-u polegała na pośredniczeniu między państwami UE i państwami trzecimi w celu uzyskania informacji i danych wywiadowczych, co doprowadziło do wykrycia i zajęcia ponad 4 000 ton odpadów (np. zużytych urządzeń elektronicznych, zużytych baterii, używanych pojazdów, maszyn drukarskich) oraz 493 sztuk SZWO i HFC.
SILVER AXE VI	Coroczna operacja prowadzona przez Europol. OLAF uczestniczył w niej, zapewniając wiedzę specjalistyczną w zakresie identyfikacji i śledzenia podejrzanych przesyłek. W ramach operacji, w której uczestniczyło 35 różnych państw, przechwycono ponad 1 200 ton nielegalnych pestycydów. Doprowadziła ona do zajęcia nielegalnych i podrobionych produktów o szacunkowej wartości 80 mln EUR. OLAF dzielił się informacjami operacyjnymi z organami celnymi państw członkowskich oraz Chin, Ukrainy, Rosji i Kolumbii. Śledził podejrzane przesyłki nielegalnych pestycydów, co doprowadziło do zajęcia łącznie około 39 ton tych produktów.

5. KLUCZOWE ŚRODKI NA RZECZ OCHRONY INTERESÓW FINANSOWYCH UE I ZWALCZANIA NADUŻYĆ FINANSOWYCH

5.1. Transpozycja dyrektywy w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii

Dyrektywa (UE) 2017/1371 w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (dyrektywa PIF) weszła w życie 5 lipca 2017 r. Termin transpozycji dyrektywy do prawa krajowego upłynął 6 lipca 2019 r.

6 września 2021 r. Komisja opublikowała pierwsze z trzech **sprawozdań dotyczących transpozycji dyrektywy**, zgodnie z wymogiem jej art. 18. W sprawozdaniu stwierdzono, że chociaż wszystkie państwa członkowskie dokonały transpozycji dyrektywy, **konieczne są dalsze działania w celu rozwiązania pozostałych kwestii dotyczących zgodności**. Podkreślono w nim, że właściwa transpozycja zawartych w dyrektywie PIF definicji, sankcji, zasad dotyczących jurysdykcji oraz okresów przedawnienia w odniesieniu do nadużyć finansowych i innych przestępstw mających wpływ na interesy finansowe UE jest konieczna, aby umożliwić Prokuraturze Europejskiej prowadzenie skutecznych dochodzeń i ścigania. W sprawozdaniu podkreślono również, że współpraca między Prokuraturą Europejską a państwami członkowskimi ma kluczowe znaczenie.

W grudniu 2021 r. Komisja podjęła decyzję o wszczęciu **postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego** przeciwko ośmiu państwom członkowskim⁶⁰ w związku z nieprawidłową transpozycją dyrektywy PIF. W lutym 2022 r. Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wobec kolejnych

⁶⁰ Chorwacja, Finlandia, Grecja, Łotwa, Luksemburg, Portugalia, Rumunia i Hiszpania.

pięciu państw członkowskich⁶¹. W maju 2022 r. Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wobec kolejnych czterech państw członkowskich⁶².

Komisja będzie nadal podejmować wszelkie niezbędne kroki w celu zapewnienia prawidłowej i kompleksowej transpozycji dyrektywy PIF, w razie potrzeby wszczynając kolejne postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Komisja przygotowuje drugie sprawozdanie z transpozycji dyrektywy PIF, które ma zostać przedstawione w trzecim kwartale 2022 r. Sprawozdanie to będzie dotyczyć stosowności progu VAT wynoszącego 10 mln EUR oraz skuteczności przepisów dyrektywy w dziedzinie nadużyć finansowych w zakresie zamówień publicznych i okresów przedawnienia.

5.2. Przeciwdziałanie praniu pieniędzy

Nadużycia finansowe na szkodę budżetu UE mogą być również **wstępem do innych przestępstw** (tj. mogą stanowić przestępstwo źródłowe). Kluczową rolę w tym kontekście odgrywają zatem unijne ramy prawne dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, nawet jeśli nie są one bezpośrednio związane z ochroną budżetu UE.

Wszystkie państwa członkowskie zgłosiły pełną transpozycję piątej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy⁶³, tj. dyrektywy w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu⁶⁴.

5.3. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

Rozporządzenie w sprawie **Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności** (RRF) weszło w życie 19 lutego 2021 r. Z RRF finansowane są reformy i inwestycje w państwach członkowskich od wybuchu pandemii w lutym 2020 r. do 31 grudnia 2026 r. Aby skorzystać z RRF, państwa członkowskie muszą przedłożyć Komisji Europejskiej swoje **krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności**. Każdy plan określa reformy i inwestycje, które mają zostać wdrożone do końca 2026 r., co umożliwi państwom członkowskim otrzymanie finansowania do wysokości wcześniej uzgodnionej alokacji.

Każdy plan powinien dotyczyć wyzwań określonych w ramach europejskiego semestru⁶⁵, w szczególności zaleceń dla poszczególnych krajów⁶⁶ z lat 2019 i 2020 przyjętych przez Radę. Powinien również przyspieszyć zielone i cyfrowe transformacje oraz sprawić, że gospodarki

⁶¹ Belgia, Cypr, Słowacja, Słowenia i Szwecja.

⁶² Estonia, Węgry, Malta i Niderlandy.

⁶³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniająca dyrektywy 2009/138/WE i 2013/36/UE (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 156 z 19.6.2018, s. 43.

⁶⁴ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing_en#eu

⁶⁵ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_pl

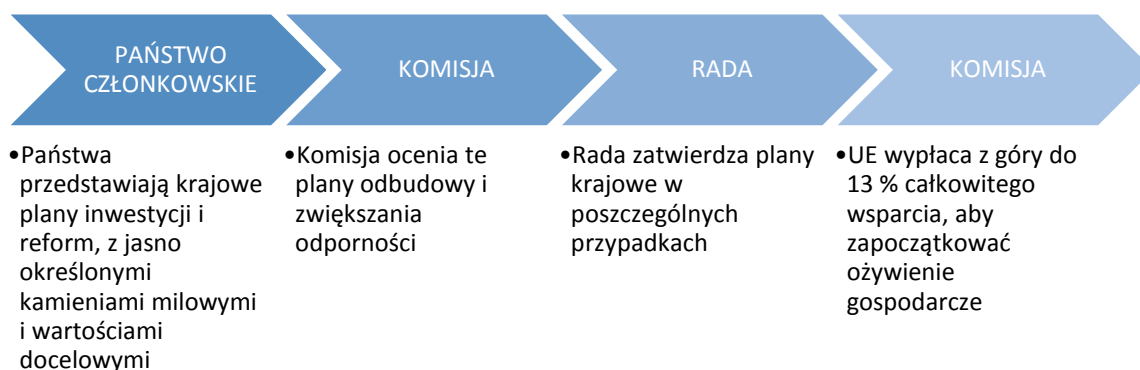
⁶⁶ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/spring-package_pl

i społeczeństwa państw członkowskich będą bardziej odporne. Inwestycje muszą być zgodne z zasadą „nie czynić poważnych szkód”⁶⁷.

RRF jest **instrumentem opartym na wynikach**. Osiągnięcie uzgodnionych kamieni milowych i wartości docelowych w zakresie realizacji reform i inwestycji w ramach planów umożliwia wypłacenie państwu członkowskiemu dotacji i pożyczek.

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie RRF⁶⁸ państwa członkowskie są zobowiązane do wprowadzenia wszelkich odpowiednich środków w celu ochrony interesów finansowych UE oraz zapewnienia, by **wykorzystanie środków finansowych było zgodne z mającym zastosowaniem prawem unijnym i krajowym**. W tym celu państwa członkowskie muszą zapewnić funkcjonowanie skutecznego i wydajnego systemu kontroli wewnętrznej oraz odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych lub niewłaściwie wykorzystanych. Ten **nowy model realizacji** nakłada na państwa członkowskie główną odpowiedzialność za zapewnienie ochrony tych zasobów przed nadużyciami finansowymi, korupcją, konfliktami interesów (określanymi jako „poważne nieprawidłowości”) i podwójnym finansowaniem.

Rys. 4 – Proces oceny planów krajowych



Każdy plan zawiera zatem **sekcję** dotyczącą **kontroli i audytu**, w której państwa członkowskie opisują środki (w tym środki zwalczania nadużyć finansowych), które będą wdrażać, oraz określają **konkretne kamienie milowe i wartości docelowe**, aby chronić interesy finansowe UE przed poważnymi nieprawidłowościami i podwójnym finansowaniem. Komisja może pozytywnie ocenić dany plan jedynie w przypadku pozytywnej oceny jego systemów kontroli. Jako służba Komisji, OLAF wniósł wkład w przeprowadzoną przez Komisję ocenę planów odbudowy i zwiększania odporności państw członkowskich, zapewniając **ukierunkowane doradztwo w zakresie zwalczania nadużyć finansowych**. OLAF prowadzi stałą współpracę z organami

⁶⁷ Żaden środek zawarty w RRF nie powinien prowadzić do osiągnięcia celów o poważnej szkodliwości, zgodnie z art. 17 rozporządzenia (UE) 2020/852 w sprawie systematyki.

⁶⁸ Art. 22 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17.

krajowymi w celu wymiany poglądów i ułatwienia rozpowszechniania dobrych praktyk i doświadczeń (takich jak stosowanie narzędzi informatycznych – zob. również **sekcja 4.2.1**).

Ramka 11 – Operacja SENTINEL

We wrześniu 2021 r. Europol, OLAF, EPPO, Eurojust i 21 państw członkowskich połączyło siły w ramach **operacji SENTINEL**, aby uprzedzić spodziewaną falę nadużyć finansowych wpływających na fundusze odbudowy. W tym celu Europol ustanowił specjalny mechanizm wewnętrzny służący do przetwarzania danych operacyjnych, pomocy w wymianie informacji i wspierania prowadzonych spraw. Wspólne działania dotyczyły nadużyć finansowych, a także uchylania się od opodatkowania, przestępstw dotyczących akcyzy, korupcji, przywłaszczeń, sprzeniewierzenia środków publicznych i prania pieniędzy. Europol i OLAF wydały wspólne sprawozdanie – „Assessing the Threats to the Next Generation EU (NGEU) Fund” [„Ocena zagrożeń dla Next Generation EU (NGEU)”] – w lutym 2022 r.

Jednym z najważniejszych obowiązków państw członkowskich w zakresie środków ochrony interesów finansowych UE jest gromadzenie danych na temat beneficjentów, wykonawców, podwykonawców i beneficjentów rzeczywistych. Komisja udostępniła państwom członkowskim Arachne do wykorzystania w związku z RRF.

Do końca 2021 r. przyjęto 22 plany krajowe. Do 31 lipca 2022 r. było ich 25⁶⁹.

5.4. Ochrona sygnalistów

Działania niezgodne z prawem i nadużycia prawa mogą wystąpić w każdej organizacji, prywatnej lub publicznej, dużej lub małej. Mogą one przybierać różne formy, takie jak korupcja, nadużycia finansowe, nieuczciwe praktyki handlowe przedsiębiorstw lub zaniedbanie. Jeśli nie uda się im zapobiec, takie działania mogą spowodować poważne szkody dla interesu publicznego. Osoby pracujące w danej organizacji lub mające z nią kontakt w ramach swojej działalności zawodowej często jako pierwsze dowiadują się o takich zdarzeniach i w związku z tym znajdują się w uprzywilejowanej pozycji, by informować tych, którzy mogą zająć się problemem.

Sygnaliści, czyli osoby, które zgłaszają (w danej organizacji lub organowi zewnętrznemu) lub ujawniają (publicznie) informacje o nadużyciach uzyskane w kontekście pracy, pomagają **zapobiegać szkodom i wykrywać zagrożenia lub szkody** dla interesu publicznego, które w przeciwnym razie mogą pozostać niezauważone.

Na poziomie europejskim i krajowym ochrona sygnalistów jest jednak nierówna i fragmentaryczna. W konsekwencji sygnaliści są często zniechęceni do zgłaszania swoich problemów w obawie przed odwetem.

Zgodnie z dyrektywą w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii, przyjętą 23 października 2019 r., państwa członkowskie miały czas do 17 grudnia 2021 r. na jej transpozycję do prawa krajowego. Obejmuje ona wiele kluczowych obszarów prawa UE, takich jak przeciwdziałanie praniu pieniędzy, ochrona danych, ochrona interesów finansowych UE, bezpieczeństwo żywności i produktów, zdrowie publiczne, ochrona środowiska i bezpieczeństwo jądrowe.

Do końca 2021 r. tylko pięć państw członkowskich⁷⁰ przyjęło szczegółowe przepisy. Do czerwca 2022 r. uczyniły to kolejne cztery państwa członkowskie⁷¹. Tylko jedno państwo członkowskie⁷²

⁶⁹ Węgry i Niderlandy nadal nie przyjęły tych planów.

⁷⁰ Dania, Litwa, Malta, Portugalia i Szwecja.

nie rozpoczęło jeszcze żadnej procedury. Trzy państwa członkowskie⁷³ rozszerzyły nawet zakres dyrektywy.

Do 17 grudnia 2023 r. Komisja przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie z wdrożenia i stosowania tej dyrektywy.

5.5. Zestaw narzędzi w zakresie praworządności

W ramach tzw. **zestawu narzędzi w zakresie praworządności** Komisja opracowała szereg instrumentów, aby odpowiedzieć na różne wyzwania związane z praworządnością.

Do instrumentów tych należy **europejski mechanizm praworządności**, którego centralnym elementem jest **roczne sprawozdanie na temat praworządności**. Ma on na celu **zwiększenie świadomości i zrozumienia wydarzeń** w państwach członkowskich, aby móc określić wyzwania w zakresie praworządności, opracować możliwe rozwiązania i odpowiednio wcześniej zapewnić ukierunkowane wsparcie. Mechanizm ten zapewnia również proces **corocznego dialogu** między Komisją, Radą i Parlamentem Europejskim wraz z państwami członkowskimi, jak również parlamentami narodowymi, społeczeństwem obywatelskim i innymi zainteresowanymi stronami na temat praworządności.

5.5.1. Sprawozdanie na temat praworządności – główne ustalenia i najważniejsze kwestie związane z ochroną interesów finansowych UE

W sprawozdaniu na temat praworządności z 2021 r.⁷⁴, obejmującym rozdziały dotyczące 27 państw, przedstawiono pozytywne i negatywne zmiany, w okresie od lipca 2020 r. do czerwca 2021 r., w państwach członkowskich w czterech kluczowych dla praworządności obszarach: **systemie wymiaru sprawiedliwości, ramach antykorupcyjnych, pluralizmie i wolności mediów** oraz **innych kwestiach instytucjonalnych** związanych z kontrolą i równowagą. Kwestie związane z wymiarem sprawiedliwości lub ramami antykorupcyjnymi mogą mieć istotny wpływ na sposób ochrony interesów finansowych UE w danym państwie członkowskim.

Trzecie sprawozdanie na temat praworządności, przyjęte w lipcu 2022 r.⁷⁵, obejmuje okres od lipca 2021 r. do czerwca 2022 r. i po raz pierwszy zawiera konkretne zalecenia dla wszystkich państw członkowskich, co zapowiedziała przewodnicząca Ursula von der Leyen w orędziu o stanie Unii z 2021 r. Zgodnie z prewencyjnym charakterem sprawozdania celem zaleceń jest wspieranie państw członkowskich w ich staraniach na rzecz realizacji bieżących lub planowanych reform, zachęcanie ich do wprowadzania pozytywnych zmian oraz ułatwienie im identyfikowania obszarów, w których niedawno wprowadzone zmiany lub reformy mogą wymagać usprawnień lub działań następczych, w niektórych przypadkach również w celu przewyżczenia problemów systemowych.

⁷¹ Chorwacja, Cypr, Francja i Łotwa.

⁷² Węgry.

⁷³ Dania, Francja i Łotwa.

⁷⁴ COM(2021) 700 final z 20.7.2021.

⁷⁵ COM(2022) 500 final z 13.7.2022

5.5.2. Postępy we wdrażaniu rozporządzenia UE w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii

Rozporządzenie (UE, EURATOM) 2020/2092 w sprawie **ogólnego systemu warunkowości** ma na celu ochronę budżetu UE przed naruszeniami zasad państwa prawnego, które wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami lub na ochronę interesów finansowych Unii.

2 marca 2022 r. **Komisja przyjęła wytyczne**⁷⁶ wyjaśniające, w jaki sposób będzie stosować to rozporządzenie, w tym jak będą chronione prawa odbiorców końcowych i beneficjentów finansowania UE (zob. **sekcja 7**).

Komisja wszczęła jedno postępowanie na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości.

5.6. Polityka zwalczania korupcji

W 2021 r. Komisja nadal zapewniała państwom członkowskim **wsparcie techniczne** w obszarze walki z korupcją i uczciwości poprzez swoje programy, a mianowicie **program wspierania reform strukturalnych** oraz nowo utworzony **Instrument Wsparcia Technicznego**. Wsparcie techniczne ułatwiło przegląd procedur wyboru i oceny sędziów i prokuratorów oraz egzekwowanie środków antykorupcyjnych w edukacji, sprawach dotyczących środowiska i sporcie. Niektóre organy krajowe otrzymały wsparcie na rzecz ustanowienia mechanizmów monitorowania krajowego planu antykorupcyjnego, zmiany przepisów dotyczących zarządzania konfliktami interesów, zapewnienia nadzoru nad wydatkami publicznymi lub wykazania gotowości do przystąpienia do Konwencji o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).

Komisja organizuje **antykorupcyjne warsztaty wymiany doświadczeń** w całej UE. 13 grudnia 2021 r. na 14. warsztatach wymiany doświadczeń spotkali się przedstawiciele państw członkowskich UE, Komisji Europejskiej, Europolu i środowiska akademickiego, aby omówić temat odporności antykorupcyjnej w czasach kryzysu. Komisja wspiera również **projekty mające na celu m.in. poprawę uczciwości i przeciwdziałanie korupcji** w państwach członkowskich UE. W 2021 r. projekty antykorupcyjne były finansowane w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – część dotycząca współpracy policyjnej na lata 2014–2020 i obejmują m.in. projekt C.O.R.E, którego celem jest opracowanie i zatwierdzenie powtarzalnej procedury obliczania ryzyka korupcji w zamówieniach publicznych w czasie pandemii, opartej na gromadzeniu i krzyżowym przetwarzaniu danych dotyczących zamówień publicznych. Procedura ta ma na celu zwiększenie możliwości wcześniejszego wykrywania ryzyka korupcji oraz stworzenie mocniejszej podstawy dowodowej dla reformy polityki, służąc przede wszystkim organom antykorupcyjnym i organom ścigania, ale także dziennikarzom i ogółowi społeczeństwa w celu zapewnienia rozliczalności.

Komisja zachęca również państwa członkowskie do przyjęcia **krajowych strategii antykorupcyjnych**, ponieważ zapewniają one:

- przełożenie zobowiązań politycznych na konkretne działania;
- eliminowanie luk legislacyjnych lub instytucjonalnych w sposób spójny, kompleksowy i skoordynowany oraz
- dostosowanie działań antykorupcyjnych do zmieniającej się obrazu sytuacji.

⁷⁶ COM(2022) 1382 final z 2.3.2022.

6. WYNIKI DZIAŁAŃ KONTROLNYCH

6.1. Źródła danych i metodyka

Niniejsza sekcja opiera się głównie na danych zgłoszonych przez państwa członkowskie w obszarze tradycyjnych zasobów własnych (TZW) i zarządzania dzielonego oraz przez kraje kandydujące w obszarze pomocy przedakcesyjnej. Dane dotyczące wydatków bezpośrednich (sekcja 6.1.2) pochodzą z wewnętrznego systemu rachunkowości Komisji. W ramce 2 określono, na jakich warunkach odbywa się zgłaszanie nieprawidłowości przez państwa członkowskie i jak są one wykorzystywane w tej sekcji.

Ramka 2: zgłaszanie nieprawidłowości przez państwa członkowskie

Rozporządzenia sektorowe dotyczące TZW i funduszy objętych zarządzaniem dzielonym określają szereg warunków, na podstawie których państwa członkowskie muszą zgłaszać nieprawidłowości wykryte w tych obszarach.

Do zgłaszania nieprawidłowości wykorzystują one dwa systemy informatyczne: OWNRES w obszarze TZW oraz system zarządzania nieprawidłowościami w zarządzaniu dzielonym i pomocy przedakcesyjnej.

W odniesieniu do TZW państwa członkowskie muszą zgłaszać wykryte nieprawidłowości i nadużycia finansowe, których wartość przekracza 10 000 EUR, oraz określać w swoich zgłoszeniach, czy wykryty przypadek wiąże się z nadużyciem finansowym, czy też nie.

W przypadku zarządzania dzielonego obowiązuje ten sam próg finansowy, a państwa członkowskie muszą przedstawić klasyfikację zgłoszonej nieprawidłowości, wskazując, czy dany przypadek jest podejrzeniem popełnienia nadużycia finansowego, stwierdzonym nadużyciem finansowym czy zwykłą nieprawidłowością (administracyjną). Państwa członkowskie mogą w każdej chwili zaktualizować zgłoszone nieprawidłowości, zmieniając również ich klasyfikację. Jeżeli chodzi o prostą nieprawidłowość, zastosowanie mają dalsze odstępstwa, a państwa członkowskie nie muszą zgłaszać:

- (1) przypadków, w których nieprawidłowość polega jedynie na niewykonaniu, w całości lub w części, operacji objętej współfinansowanym programem operacyjnym z powodu upadłości beneficjenta;
- (2) przypadków zgłoszonych dobrowolnie przez beneficjenta instytucji zarządzającej lub instytucji certyfikującej, zanim któraś z nich wykryje nieprawidłowość, zarówno przed wpłaceniem wkładu publicznego, jak i po nim;
- (3) przypadków, które zostały wykryte i skorygowane przez instytucję zarządzającą lub instytucję certyfikującą, zanim włączono stosowne wydatki do zestawienia wydatków przedkładanego Komisji.

W niniejszym sprawozdaniu stosuje się dwie szerokie kategorie przypadków zgłoszonych przez państwa członkowskie: **nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi** oraz **nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi**.

Nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi to nieprawidłowości, w przypadku których państwa członkowskie podały klasyfikację **nadużycia finansowego** w TZW lub **podejrzały popełnienie nadużycia finansowego** lub **stwierdziły nadużycie finansowe** w odniesieniu do zarządzania dzielonego i pomocy przedakcesyjnej.

Pozostałe przypadki określa się jako **nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi**.

W 2021 r. zgłoszono łącznie 11 218 nieprawidłowości, które dotyczyły około 3,24 mld EUR. Pod względem liczby zgłoszonych nieprawidłowości sytuacja jest stabilna w porównaniu z rokiem 2020, odnotowano niewielki spadek o około 5 %. Związane z tym kwoty stanowią jednak znaczny wzrost w stosunku do poprzedniego roku – wzrosły ponad dwukrotnie (+121 %).

W **ramce 3** przedstawiono krótkie uwagi metodologiczne dotyczące interpretacji tych danych oraz danych opublikowanych w kolejnych sekcjach.

Ramka 3: uwagi metodologiczne

Zgłaszanie nieprawidłowości podlega pewnym ograniczeniom.

W przypadku TZW czas pomiędzy momentem popełnienia nieprawidłowości a ich wykryciem zależy od rodzaju kontroli: kontrole podczas zwalniania towarów pozwalają na natychmiastowe wykrycie, natomiast kontrole po zwolnieniu towarów są przeprowadzane w ciągu trzyletniego terminu na powiadomienie o długu celnym. Dlatego też wykrycie nieprawidłowości może nastąpić nawet trzy lata po zwolnieniu towarów. Zgłaszanie po wykryciu nieprawidłowości odbywa się zazwyczaj w krótkim terminie, biorąc pod uwagę określone terminy prawne.

W odniesieniu do wydatków, z wyjątkiem nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi, które wykryto przed dokonaniem płatności, tj. zapobieżono im, zdecydowana większość zgłoszonych nieprawidłowości (związanych i niezwiązanych z nadużyciami finansowymi) jest wykrywana podczas kontroli *ex post*. Oznacza to, że istnieje luka czasowa między momentem popełnienia nieprawidłowości a momentem ich zgłoszenia Komisji. Wynosi ona średnio od dwóch i pół do trzech lat⁷⁷.

Wydatki UE ponoszone są również w znacznej części w cyklach wieloletnich, przy czym ich realizacja stopniowo wzrasta aż do zamknięcia programu (zazwyczaj n+2 lub n+3 w przypadku ostatniego roku cyklu, tj. 2022–2023 w odniesieniu do obecnego okresu programowania), co również oznacza lata, w których odnotowuje się najwyższy poziom zgłaszania nieprawidłowości.

Z tych powodów porównanie rok do roku pod względem zgłaszania nieprawidłowości nie daje wiarygodnego obrazu sytuacji, w szczególności jeżeli chodzi o zmiany dotyczące skutków finansowych, ponieważ może na nie wpływać bardzo niewiele przypadków o wysokiej wartości.

W związku z tym, oprócz zmian w poszczególnych latach, w niniejszym sprawozdaniu (oraz w towarzyszącym mu dokumencie „Ocena statystyczna nieprawidłowości”) przedstawiono również perspektywę wieloletnią (w podziale na okresy programowania w przypadku polityki spójności i polityki przedakcesyjnej oraz na okresy pięcioletnie w przypadku pozostałych sektorów), aby złagodzić wszelkie zniekształcenia analizy spowodowane przez czynniki wymienione powyżej.

6.2. Dochody

W 2021 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych⁷⁸ w celu dalszego wzmocnienia systemu udostępniania zasobów własnych, aby zapewnić regularne i terminowe płatności do budżetu UE. Ponadto wdrożono nową strategię

⁷⁷ Jest to luka czasowa zmierzona dla nieprawidłowości zgłoszonych w ramach polityki spójności. Zob. „Ocena statystyczna nieprawidłowości zgłoszonych za 2021 r.” dołączona do niniejszego sprawozdania, sekcja 4.5.1.

⁷⁸ Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2022/615 zmieniające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 609/2014 zostało przyjęte 5 kwietnia 2022 r.

egzekwowania przepisów mającą na celu szybsze reagowanie na nadchodzące zagrożenia oraz lepszą ochronę TZW.

6.2.1. Oszustwa związane z VAT

EPPO posiada kompetencje do prowadzenia dochodzeń w sprawie poważnych przestępstw przeciwko wspólnemu systemowi VAT. Takie przestępstwa powinny być związane z terytorium co najmniej dwóch państw członkowskich i wiązać się z łączną szkodą w wysokości co najmniej 10 mln EUR.

W 2021 r. EPPO zbadała 91 takich przypadków, których szkody oszacowano na 2,5 mld⁷⁹ EUR.

TZW: zmiana w danych z 2021 r. w porównaniu ze średnią z pięciu lat (2017–2021)	
-3 %	liczby nieprawidłowości związanych i niezwiązanych z nadużyciami finansowymi
+32 %	kwot finansowych powiązanych z nieprawidłowościami związanymi z nadużyciami finansowymi
+13 %	kwot finansowych powiązanych z

w 2021 r. o 23 %.

6.2.2. Tradycyjne zasoby własne

W 2021 r. pandemia COVID-19 nadal wpływała na życie wszystkich osób fizycznych i przedsiębiorstw w UE. Podczas gdy w 2020 r. pandemia była odczuwana jako sytuacja nadzwyczajna, w 2021 r. stała się czymś oczywistym, o czym świadczą dane dotyczące wielkości przywozu: po szokującym spadku przywozu z UE-27 o 11,6 % w 2020 r., przywóz wzrósł

Tabela 3– Dochody: Nieprawidłowości wykryte i zgłoszone przez państwa członkowskie – TZW – w 2021 r.

Sektor budżetowy	Nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi		Nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi		FDR ⁸⁰ %	IDR ⁸¹ %
	Liczba przypadków	w mln EUR	Liczba przypadków	w mln EUR		
Tradycyjne zasoby własne UE-27	482	157,1	3 506	366,8	0,63 %	1,48 %

W 2021 r. liczba nieprawidłowości związanych i niezwiązanych z nadużyciami finansowymi dotyczącymi TZW (zob. **tabela 3**) pozostała dość stabilna, a jej spadek wyniósł zaledwie 3 % w porównaniu ze średnią z pięciu lat. Liczba nieprawidłowości związanych z nadużyciami

⁷⁹ Prokuratura Europejska, sprawozdanie roczne za rok 2021, s. 10.

⁸⁰ FDR (ang. *Fraud Detection Rate*) – wskaźnik wykrywalności nadużyć finansowych: Stosunek kwot finansowych dotyczących nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi do ustalonej i oszacowanej kwoty ogółem zasobów własnych.

⁸¹ IDR (ang. *Irregularity Detection Rate*) – wskaźnik wykrywalności nieprawidłowości: Stosunek kwot finansowych dotyczących nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi do ustalonej i oszacowanej kwoty ogółem zasobów własnych.

wzrosła o 1 %, a nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami spadła o 4 %. Spośród wszystkich przypadków związanych i niezwiązanych z nadużyciami finansowymi wykrytych w 2021 r., 12 % zostało sklasyfikowanych jako nadużycia finansowe. Związana z tym kwota TZW wzrosła i była najwyższą kwotą TZW wykrytą w ciągu ostatnich pięciu lat. Zarówno w przypadku nieprawidłowości związanych i niezwiązanych z nadużyciami finansowymi kwota wykrytych TZW wzrosła w porównaniu ze średnią z pięciu lat, odpowiednio o 32 % i 13 %. Ogółem w 2021 r. kwota TZW wzrosła o 18 % w stosunku do średniej z lat 2017–2021⁸².

Krajowe organy ds. zwalczania nadużyć finansowych wraz z administracją celną odegrały kluczową rolę w wykrywaniu przypadków nadużyć finansowych w 2021 r. Kontrole przeprowadzane przez służby ds. zwalczania nadużyć finansowych były najskuteczniejszym sposobem wykrywania przypadków nadużyć finansowych i przyniosły lepsze rezultaty niż kontrole po zwolnieniu towarów oraz kontrole podczas zwalniania towarów w wykrywaniu przypadków uchylania się od płacenia cła. Nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi wykrywano przede wszystkim podczas kontroli po zwolnieniu towarów.

Ramka 12– TZW: najczęstsze nieprawidłowości i rodzaj towarów, których dotyczą

Większość przypadków zgłoszonych w 2021 r. jako związane i niezwiązane z nadużyciami finansowymi dotyczy **zaniżonej wyceny, nieprawidłowego pochodzenia lub klasyfikacji/niedokładnego opisu towarów**. Jednym z głównych rodzajów nadużyć finansowych pozostaje **przemyt. Wyroby włókiennicze, maszyny i urządzenia elektryczne** były tymi rodzajami towarów, których najczęściej dotyczyły nadużycia finansowe i nieprawidłowości pod względem liczby przypadków i w ujęciu pieniężnym, a następnie **różne produkty chemiczne, obuwie i tytoń** pod względem kwot oraz **pojazdy i tworzywa sztuczne** pod względem liczby przypadków. W 2021 r. Chiny pozostały głównym krajem pochodzenia towarów dotkniętych nieprawidłowościami zgłoszonymi jako związane lub niezwiązane z nadużyciami finansowymi.

W przypadku towarów związanych z pandemią COVID-19 w 2021 r. zauważalny wzrost kwot zgłoszonych jako nieprawidłowe odnotowano w odniesieniu do takich towarów jak **środki dezynfekujące i produkty do sterylizacji, odzież ochronna i medyczne materiały zużywalne**. Z analizy wynika jednak, że wpływ nieprawidłowości dotyczących towarów związanych z pandemią COVID-19 pozostał stosunkowo niski w 2021 r. (54 % łącznej liczby zgłoszonych nieprawidłowości i 6 % powiązanych kwot).

W 2021 r. Komisja kontynuowała, na miejscu lub zdalnie, wizyty monitorujące i kontrolne, aby zapewnić prawidłowe stosowanie przepisów prawa celnego i przepisów w zakresie TZW. W przypadkach, w których współpraca i postępy w rozwiązywaniu nierozstrzygniętych kwestii są uznawane za niewystarczające, stosuje się środki naprawcze.

Jak stwierdzono w sprawozdaniu o ochronie interesów finansowych UE za 2020 r., takie środki naprawcze zostały już zastosowane przez Komisję wobec Zjednoczonego Królestwa w związku z zaniżaniem wartości wyrobów włókienniczych i obuwia z Chin⁸³. 8 marca 2022 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok w sprawie C-213/19⁸⁴ przeciwko Zjednoczonemu Królestwu. Komisja jest w trakcie analizy skutków tego orzeczenia TSUE zarówno dla Zjednoczonego

⁸² Pełną analizę nieprawidłowości zgłoszonych w odniesieniu do TZW przedstawiono w „Ocenie statystycznej nieprawidłowości zgłoszonych za 2021 r.”, dołączonej do niniejszego sprawozdania, sekcja 2.

⁸³ Komisja Europejska, 32. sprawozdanie roczne Komisji dotyczące ochrony interesów finansowych UE i zwalczania nadużyć finansowych – 2020 r., ramka 1, s. 13.

⁸⁴ Wyrok z dnia 8 marca 2022 r. EU:C:2022:167.

Królestwa (np. ponowne obliczenie strat w zakresie TZW), jak i dla pozostałych państw członkowskich.

Ramka 13 – Obejście i absorpcja środków ochrony handlu

W 2021 r. priorytetem pozostało monitorowanie istniejących środków ochrony handlu. Szczególną uwagę zwrócono na te środki ochrony handlu, w przypadku których wykryto zwiększone ryzyko unikania cła za pomocą praktyk związanych z obchodzeniem przepisów⁸⁵, obniżania ceny eksportowej albo absorpcji⁸⁶ ceny odsprzedaży po wprowadzeniu środków antydumpingowych lub wyrównawczych.

W 2021 r. Komisja wszczęła cztery dochodzenia dotyczące możliwego obejścia przywozu **materiałów z włókna szklanego**⁸⁷ z Turcji i Maroka po nałożeniu w 2020 r. ceł antydumpingowych i wyrównawczych na te produkty pochodzące z Chin i Egiptu. Przeprowadzono również jedno dochodzenie w sprawie absorpcji dotyczące tego samego produktu, pochodzącego z Egiptu. Dzięki nim łączna liczba takich dochodzeń wszczętych w ostatnich trzech latach wyniosła odpowiednio jednaście i dwa. Ponadto w 2021 r. Komisja ustaliła, że obowiązujące cła antydumpingowe na dwa różne rodzaje **folii aluminiowej do użytku domowego** z Chin były obchodzone za pośrednictwem Tajlandii, gdzie produkt podlegał jedynie niewielkim operacjom związanym ze składaniem.

Szereg zbadanych przypadków, które obejmowały przeładunek po tym, jak produkt objęty postępowaniem został wysłany z Chin, aby przejść przez drobne operacje związane ze składaniem w Turcji i Maroku, jest symbolem wyzwań stawianych przez chińską politykę Pasa i Szlaku oraz determinacji Komisji do podejmowania zdecydowanych działań przeciwko nieuczciwemu handlowi wynikającemu z tej polityki.

6.3. Wydatki

Chociaż wprowadzono elastyczne rozwiązania i instrumenty w celu rozwiązania kryzysu wywołanego pandemią COVID-19, budżet UE stanął również w obliczu nowych wyzwań i zagrożeń⁸⁸. Ogólnie rzecz biorąc, Komisji udało się utrzymać wysoki zakres kontroli i pewności. Tak było również w przypadku państw członkowskich, które przeprowadzają większość audytów i wszystkich kontroli w ramach zarządzania dzielonego.

Dzięki temu zagwarantowano, że zapewniona elastyczność nie doprowadzi do rozluźnienia kontroli. Zmienione zasady wprowadzone do procedur kontroli państw członkowskich były

⁸⁵ Zgodnie z art. 13 podstawowego rozporządzenia antydumpingowego obejście środków ma miejsce, gdy producenci eksportujący w państwach trzecich stosują takie praktyki jak wysyłka produktu przez państwo niepodlegające cłu („przeładunek”), nieznaczna modyfikacja produktu, tak aby nie podlegał on cłu, lub wywóz za pośrednictwem producenta eksportującego, dla którego ustalono niższą indywidualną stawkę cła antydumpingowego lub wyrównawczego („przekierowywanie między przedsiębiorstwami”).

⁸⁶ Inną praktyką jest absorpcja cła, gdy eksporterzy, pomimo nałożonych środków, obniżają ceny, aby obejść cło, lub gdy importerzy nie uwzględniają cła przy odsprzedaży produktu w Unii.

⁸⁷ Materiały z włókna szklanego wykorzystuje się na przykład do produkcji łopat do turbin wiatrowych, w produkcji łodzi, ciężarówek i sprzętu sportowego, a także w systemie renowacji rurociągów.

⁸⁸ Zob. 32. sprawozdanie o ochronie interesów finansowych UE, *op. cit.*, sekcja 6.2, s. 37–40.

ograniczone pod względem czasu i zakresu. Pomogło to beneficjentom i państwom członkowskim w trudnej sytuacji⁸⁹.

Wprowadzane są również, lub już wprowadzono, solidne środki łagodzące ryzyko związane z niemożnością przeprowadzenia audytów i kontroli na miejscu. Dotyczyły one m.in. zastąpienia audytów przeprowadzanych na miejscu przeglądami dokumentacji i audytami zdalnymi oraz możliwości zastąpienia kontroli na miejscu rozwiązaniami informatycznymi (zdjęcia oznakowane geograficznie, zdjęcia satelitarne, spotkania wideo itp.)⁹⁰.

W tym kontekście i zgodnie z oczekiwaną tendencją w ciągu ostatnich pięciu lat liczba zgłoszonych nieprawidłowości (związanych i niezwiązanych z nadużyciami finansowymi) dotyczących wydatków UE w odniesieniu do okresu programowania 2007–2013 zmniejszyła się, natomiast nieprawidłowości związane z ramami finansowymi na lata 2014–2020⁹¹ rosły, zgodnie z cyklami wdrażania, tak że obecnie stanowią one zdecydowaną większość zgłoszonych nieprawidłowości (około 90 %). Zgłoszone nieprawidłowości związane z wydatkami rocznymi (pomoc bezpośrednia dla rolników i środki wspierania rynku) utrzymywały się na stałym poziomie.

Tabela 4– Wydatki: Nieprawidłowości wykryte i zgłoszone przez sektor budżetowy w 2021 r.

Sektor budżetowy	Nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi		Nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi		FDR ⁹² %	IDR ⁹³ %
	Liczba przypadków	w mln EUR	Liczba przypadków	w mln EUR		
Rolnictwo	250	30,0	3 455	204,0	0,06 %	0,38 %
<i>Rozwój obszarów wiejskich</i>	144	16,5	2 400	94,7	0,12 %	0,68 %
<i>Wsparcie dla rolnictwa</i>	98	13,0	1 015	107,5	0,03 %	0,27 %
<i>Oba/niejasne</i>	8	0,5	40	1,8	-	-
Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne	215	1 624,0	2 271	812,9	2,57 %	1,29 %
<i>Polityka spójności i polityka regionalna</i>	155	1 605,5	1 627	588,5	3,42 %	1,25 %
<i>Polityka społeczna</i>	50	16,7	614	217,6	0,11 %	1,39 %
<i>Rybołówstwo</i>	10	1,8	70	6,8	0,35 %	1,32 %
Inne fundusze objęte	0	0	45	4,3	0,00 %	0,22 %

⁸⁹ Komisja Europejska, sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z działań podjętych w następstwie udzielenia absolutorium za rok budżetowy 2020, COM(2022) 331 final, 30.6.2022, s. 2.

⁹⁰ Tamże.

⁹¹ Obszary wydatków związane z okresami programowania dotyczą rozwoju obszarów wiejskich, polityki spójności, polityki rybołówstwa i polityki wewnętrznej.

⁹² FDR (ang. *Fraud Detection Rate*) – wskaźnik wykrywalności nadużyć finansowych: stosunek kwot finansowych dotyczących nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi do całkowitej kwoty dokonanych płatności.

⁹³ IDR (ang. *Irregularity Detection Rate*) – wskaźnik wykrywalności nieprawidłowości: stosunek kwot finansowych dotyczących nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi do całkowitej kwoty dokonanych płatności.

Sektor budżetowy	Nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi		Nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi		FDR ⁹²	IDR ⁹³
zarządzaniem dzielonym						
Działania przedakcesyjne	29	1,9	86	4,2	0,10 %	0,22 %
<i>Pomoc przedakcesyjna</i>			1	0,4	-	-
<i>Instrument Pomocy Przedakcesyjnej I</i>	4	0,4	29	2,3	-	-
<i>Instrument Pomocy Przedakcesyjnej II</i>	25	1,5	56	1,5	-	-
Wydatki bezpośrednie	54	7,0	825	35,9	0,03 %	0,16 %
OGÓŁEM	548	1 662,9	6 682	1 061,3	1,0 %	0,63 %

6.3.1. Zarządzanie dzielone

Rolnictwo: zmiana w danych z 2021 r. w porównaniu ze średnią z pięciu lat (2017–2021)

+1 % liczby nieprawidłowości związanych i niezwiązanych z nadużyciami finansowymi
-28 % kwot finansowych powiązanych z nieprawidłowościami związanymi z nadużyciami finansowymi
+18 % kwot finansowych powiązanych z nieprawidłowościami niezwiązanymi z nadużyciami finansowymi

Rolnictwo⁹⁴ – Analiza okresu pięcioletniego (2017–2021) potwierdza główne prawidłowości podkreślane w poprzednich sprawozdaniach o ochronie interesów finansowych UE⁹⁵. Nawet jeśli liczba nieprawidłowości stopniowo rośnie, liczba nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, dotyczących okresu programowania 2014–2020 jest nadal mniejsza niż ta

zgłoszona dla okresu 2007–2013 po porównywalnym okresie realizacji. Sprawozdawczość dotycząca nadużyć finansowych w zakresie wsparcia dla rolnictwa (w tym pomocy bezpośredniej i środków rynkowych) pozostaje dość stabilna w czasie, nawet jeśli w 2021 r. odnotowano spadek o 17 % w stosunku do poprzedniego roku. Częstotliwość zgłaszanych nadużyć finansowych w stosunku do płatności pozostaje bardzo niska w przypadku płatności bezpośrednich. Jest ona najwyższa w przypadku środków rynkowych, w szczególności w **sektorze owoców i warzyw** oraz w odniesieniu do **krajowych programów wsparcia w sektorze wina**. Kwoty finansowe, których dotyczyły nadużycia, były również stosunkowo wysokie w przypadku środka rynkowego związanego w szczególności z **promocją produktów rolnych**.

Jeżeli chodzi o rozwój obszarów wiejskich i płatności bezpośrednie na rzecz rolników, **analiza ryzyka i informacje spontanicznie zgłaszane przez przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego**, w tym przez media, przyczyniają się do wykrywania nieprawidłowości związanych i niezwiązanych z nadużyciami finansowymi w **marginalnym stopniu**. Jeżeli chodzi o środki rynkowe, analiza ryzyka odgrywa większą rolę w wykrywaniu nadużyć, ponieważ kontrolę dokumentów handlowych podmiotów otrzymujących płatności przeprowadza się na podstawie tej analizy.

Ramka 14 – Zwalczanie nadużyć finansowych w produkcji ekologicznej

Opierając się na planie działania dotyczącym rozwoju produkcji ekologicznej⁹⁶, Komisja jeszcze bardziej zintensyfikowała zwalczanie nadużyć finansowych w produkcji ekologicznej. W odniesieniu do ochrony interesów finansowych UE Komisja usystematyzowała kontrolę krzyżową informacji zawartych w systemie informatycznym rolnictwa ekologicznego (OFIS) dotyczących ewentualnych przypadków niezgodności w produkcji ekologicznej z informacjami, które Komisja posiada w kwestii udzielania wsparcia finansowego UE na rzecz produkcji ekologicznej. W tym kontekście OLAF uzyskał bezpośredni dostęp do danych znajdujących się w OFIS.

⁹⁴ Pełną analizę nieprawidłowości zgłoszonych w odniesieniu do rolnictwa przedstawiono w „Ocenie statystycznej nieprawidłowości zgłoszonych za 2021 r.”, dołączonej do niniejszego sprawozdania, sekcja 3.

⁹⁵ Zob. 32. sprawozdanie o ochronie interesów finansowych UE z 2020 r., *op. cit.*, s. 35.

⁹⁶ COM(2021) 141.

Przeprowadzono wstępne rozmowy z EPP0 na temat udzielenia jej dostępu do danych z OFIS, a w przypadku danych z TRACES już go udzielono⁹⁷.

Po około dziesięciu latach od pierwszych zgłoszeń **odsetek przypadków podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego, które nie zakończyły się wyrokiem skazującym, pozostaje bardzo wysoki**, podczas gdy odsetek przypadków, w których nadużycie finansowe zostało potwierdzone, jest niski. Może to wskazywać na potrzebę przeznaczenia większych środków na prowadzenie dochodzeń w sprawie tych nadużyć i ich ściganie.

Ramka 15– Rolnictwo: najczęściej wykrywane nieprawidłowości

Jeżeli chodzi o **pomoc w postaci dopłat bezpośrednich na rzecz rolników**, w latach 2017–2021 najczęściej wykrywanymi nieprawidłowościami związanymi z nadużyciami finansowymi było fałszowanie dokumentacji potwierdzającej lub wniosków o przyznanie pomocy. Fałszerstwa mogą dotyczyć wielu różnych dokumentów i informacji, takich jak umowy dzierżawy czy dokumenty dotyczące nieruchomości, a także dokumenty związane z przestrzeganiem wymogów w zakresie wzajemnej zgodności.

Jeżeli chodzi o **środki rynkowe**, nadużycia finansowe dotyczyły głównie **realizacji działania**, często w połączeniu z innymi naruszeniami. Znaczne kwoty finansowe odnotowano w kilku przypadkach zbadanych przez OLAF, w których **konflikt interesów** łączył się z innymi nieprawidłowościami, w odniesieniu do **środka rynkowego „Promocja”**. **Tworzenie sztucznych warunków** na potrzeby otrzymywania wsparcia finansowego jest potencjalnym źródłem ryzyka.

W przypadku **rozwoju obszarów wiejskich** oszuści głównie posuwali się do **fałszowania dokumentów**. Może ono obejmować fałszowanie faktur, deklarowanie sprzętu używanego jako nowego, manipulowanie ofertami w procedurach przetargowych lub podawanie nieprawdziwych informacji o spełnianiu warunków otrzymania pomocy. Znaczna część nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi dotyczyła **braku pełnej realizacji działania**. **Tworzenie sztucznych warunków** jest potencjalnym źródłem ryzyka również w przypadku finansowania rozwoju obszarów wiejskich. Na przykład beneficjenci mogą sztucznie podzielić gospodarstwa rolne i zwrócić się o pomoc za pośrednictwem kilku powiązanych przedsiębiorstw, aby ominąć pułapy dotyczące wsparcia.

Polityka spójności: zmiana w danych z 2021 r. w porównaniu ze średnią z pięciu lat (2017–2021)

-11 % liczby nieprawidłowości związanych i niezwiązanych z nadużyciami finansowymi

+186 % kwot finansowych powiązanych z nieprawidłowościami związanymi z nadużyciami finansowymi

+14 % kwot finansowych powiązanych z nieprawidłowościami

Europejskie fundusze strukturalne

i inwestycyjne (EFSI)⁹⁸ –

W latach 2017–2021 w odniesieniu do EFSI odnotowano spadek liczby nieprawidłowości związanych i niezwiązanych z nadużyciami finansowymi dotyczących

⁹⁷ TRACES jest platformą internetową Komisji Europejskiej służącą do wystawiania świadectw sanitarnych i fitosanitarnych wymaganych przy przywozie zwierząt, produktów zwierzęcych, żywności i pasz nie pochodzących od zwierząt oraz roślin na teren Unii Europejskiej, a także w handlu wewnętrznym i wywozie zwierząt i niektórych produktów pochodzenia zwierzęcego z UE.

⁹⁸ Pełną analizę nieprawidłowości zgłoszonych w odniesieniu do EFSI przedstawiono w „Ocenie statystycznej nieprawidłowości zgłoszonych za 2021 r.”, dołączonej do niniejszego sprawozdania, sekcja 4.

okresu programowania 2007–2013. Liczba nieprawidłowości zgłoszonych w odniesieniu do **okresu programowania 2014–2020** wzrosła. Dynamika ta jest zgodna ze znanymi tendencjami i schematami w zakresie wykrywania i zgłaszania nieprawidłowości i jest związana z cyklem wdrażania programów wieloletnich.

Liczba nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia finansowe w okresie programowania 2014–2020 była zbieżna z liczbą nadużyć wykrytych w okresie programowania 2007–2013 po tej samej liczbie lat od rozpoczęcia okresu; FDR wyniósł około 1 %, a zatem był wyższy niż w latach 2007–2013⁹⁹. Inaczej jest w przypadku nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi. W ich przypadku **spadek liczby nieprawidłowości i kwot finansowych zgłoszonych po ośmiu latach** od rozpoczęcia okresu programowania jest bardzo wyraźny (zob. analiza przyczyn tego spadku, **ramka 17**).

Ramka 16 – Przyczyny spadku nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi w obszarze spójności

Ogólnie rzecz biorąc, jeżeli chodzi o politykę spójności i politykę rybołówstwa, **OLAF przeprowadził szczegółową analizę** na podstawie nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi zgłoszonych przez państwa członkowskie do 2020 r. włącznie. W analizie tej wskazano szereg potencjalnych wyjaśnień, które mogą w dużym stopniu tłumaczyć ten duży spadek.

Częściowo za tę różnicę mogą odpowiadać **opóźnienia w realizacji** odpowiednich programów operacyjnych. Spadek liczby nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi częściowo tłumaczy również możliwa **zmiana praktyk w zakresie zgłaszania podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego** niektórych organów w przypadku nieprawidłowości dotyczących kwot poniżej 10 000 EUR.

W okresie programowania 2014–2020 rozszerzono **możliwość stosowania uproszczonej metody rozliczania kosztów (SCO)**. W przypadku Europejskiego Funduszu Społecznego wzrost odsetka wydatków objętych SCO (z 7 % do 33 %) może być istotnym czynnikiem przyczyniającym się do spadku nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi.

Kolejnym czynnikiem może być **opóźnione dostosowanie do zmiany dotyczącej odstępstwa** od zgłaszania nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi, którą wprowadzono w 2009 r. i która miała wpływ na sprawozdawczość w latach 2007–2013.

Do takiego spadku mogło się również przyczynić **wprowadzenie rocznych sprawozdań finansowych i wyłączenie ocen w toku**. Począwszy od okresu programowania 2014–2020 państwa członkowskie mogą wyłączyć z rocznych sprawozdań finansowych wydatki, w stosunku do których trwa ocena legalności i prawidłowości. Dzięki temu wyłączeniu państwa członkowskie unikają zmniejszenia wkładu z danego funduszu, nawet jeśli wystąpią nieprawidłowości. Państwa członkowskie korzystają z tej możliwości.

Pod pewnymi warunkami, po siedmiu latach wdrażania (koniec 2020 r.) łączny efekt tych czynników odpowiadałby w przybliżeniu za około dwie trzecie ogólnounijnego spadku liczby zgłoszeń nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi.

Inną możliwością jest wpływ zwiększonej zdolności administracyjnej. Nie istnieją wskaźniki pozwalające zmierzyć wzrost zdolności organów wykonawczych i beneficjentów ani też wpływ,

⁹⁹ Jeżeli chodzi o okres programowania 2014–2020, na FDR duży wpływ ma znaczna liczba wykrytych nieprawidłowości w Rumunii i Słowacji, ale były to pojedyncze nieprawidłowości, które dotyczyły ogromnych kwot finansowych. Nieprawidłowości te miały również istotny wpływ na FDR w UE-27. Porównanie dwóch okresów programowania jest istotne, ponieważ pozwala zrozumieć, że wzrost o 186 % w 2021 r. w porównaniu ze średnią z pięciu lat wynika z wyjątkowych sytuacji.

jaki wzrost tych zdolności mógł mieć na spadek niezamierzonych nieprawidłowości. Niektóre czynniki mogą jednak wskazywać na takie pozytywne zmiany jak: a) **skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych** przyjęte na poziomie programu operacyjnego, które mogły doprowadzić do wcześniejszego wykrywania nieprawidłowości (związanych i niezwiązanych z nadużyciami finansowymi) i zapobiegania im; b) **sprawniejsze funkcjonowanie i większe doświadczenie właściwych organów** (w szczególności w pewnych państwach członkowskich), w tym **beneficjentów** oraz c) **większe zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego za pomocą paktów na rzecz uczciwości (zob. ramka 18)**.

Z drugiej strony, **epidemia COVID-19 mogła dodatkowo obciążyć zdolności administracyjne podmiotów zaangażowanych w systemy zarządzania i kontroli**. To mogło się przyczynić do wykrycia większej liczby nieprawidłowości w nadchodzących latach.

Wydaje się, że **ryzyko** wystąpienia nieprawidłowości jest większe w obszarach polityki spójności związanych z **transportem, ochroną środowiska, badaniami, rozwojem technologicznym i innowacjami, włączeniem społecznym** oraz wspieraniem **wzrostu zatrudnienia i mobilności pracowników**.

Analiza wskazuje na ryzyko związane z **transformacją ekologiczną**, w tym w przypadku inwestycji w efektywność energetyczną, dostarczanie wody pitnej, gospodarowanie odpadami, energię odnawialną (słoneczną) i zapobieganie ryzyku. Ryzyko związane z **transformacją cyfrową** wydaje się bardziej widoczne w usługach i zastosowaniach dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), pod względem liczby nieprawidłowości, oraz w usługach i zastosowaniach dla administracji elektronicznej, pod względem kwot finansowych. Nieprawidłowości odnotowano również w odniesieniu do inwestycji w infrastrukturę na potrzeby transformacji cyfrowej.

Jeżeli chodzi o **badania, rozwój technologiczny i innowacje**, analiza wskazuje na wyższe ryzyko w przypadku inwestycji mających na celu wsparcie tych działań w przedsiębiorstwach. Szczególny wpływ odnotowano w przypadku środków mających na celu pobudzenie badań, innowacji i przedsiębiorczości w MŚP.

Ryzyko jest wysokie w przypadku inwestycji w **infrastrukturę transportową** ze względu na częstotliwość występowania nieprawidłowości w ogólnych projektach drogowych, które mają wpływ na szczebel regionalny i lokalny, oraz ze względu na wysokie kwoty finansowe związane z nieprawidłowościami dotyczącymi kolei i dróg sieci transeuropejskiej (TEN). Obarczone ryzykiem wydają się również inwestycje w infrastrukturę multimodalną TEN oraz w sieci elektryczne.

Ryzyko związane z **włączeniem społecznym**, ubóstwem i dyskryminacją wydaje się większe w przypadku inwestycji w (i) aktywne działania włączające; (ii) infrastrukturę ochrony zdrowia; (iii) lepszy dostęp do opieki zdrowotnej i usług społecznych; (iv) infrastrukturę społeczną i rewitalizację obszarów wiejskich i miejskich; (v) inwestycje na rzecz społeczności zmarginalizowanych oraz (vi) infrastrukturę opieki nad dziećmi.

Jeżeli chodzi o wspieranie **wzrostu zatrudnienia i mobilności pracowników**, ryzyko wydaje się większe w przypadku inwestycji w (i) dostosowanie pracowników i przedsiębiorstw do zmian, w szczególności działania dotyczące opracowywania i upowszechniania innowacyjnych i bardziej wydajnych metod pracy; (ii) dostęp do zatrudnienia, w szczególności w działania dotyczące osób poszukujących pracy i osób biernych zawodowo, w tym długotrwale bezrobotnych oraz oddalonych od rynku pracy oraz (iii) wspieranie samozatrudnienia i rozpoczynanie działalności gospodarczej.

Ramka 17– EFSI: rodzaj wykrytych nieprawidłowości

Najczęściej wykryte nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi polegały na wykorzystywaniu **falszywych lub sfalszowanych dokumentów**. Wysokie kwoty finansowe odnotowano w przypadku oszukańczych naruszeń postanowień/zasad umownych. Ten rodzaj nadużycia finansowego często polegał na **niepełnej realizacji lub braku realizacji finansowanego działania**. Większość nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi w zakresie etyki i uczciwości dotyczyła **konfliktu interesów**. Najczęściej zgłaszanymi nieprawidłowościami niezwiązanymi z nadużyciami finansowymi były naruszenia przepisów dotyczących **zamówień publicznych**, ale nadużycie wykryto tylko w 4 % tych przypadków.

Analiza ryzyka nadal przyczynia się w minimalnym stopniu do wykrywania nadużyć finansowych, podczas gdy rola **informacji pochodzących od przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego** (w tym informacji publikowanych w mediach) jest znacząca i rośnie. Inaczej jest w przypadku nieprawidłowości niezwiązanymi z nadużyciami finansowymi. Wykrywanie nadużyć finansowych i nieprawidłowości można by usprawnić dzięki projektom w zakresie tematycznej analizy ryzyka ex post koncentrujących się na grupach transakcji przeprowadzonych w przeszłości.

Ramka 18 – Pakty na rzecz uczciwości i współpraca ze społeczeństwem obywatelskim

Do stosowania paktów na rzecz uczciwości, narzędzia służącego do monitorowania mającego na celu zwiększenie przejrzystości, rozliczalności i poprawę jakości administrowania w zamówieniach publicznych i wspieranego przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, zachęca się w programach na lata 2021–2027 w ramach projektowania i oceny. Wraz z zakończeniem 18 projektów pilotażowych (w 11 państwach członkowskich w latach 2016–2021) Komisja zachęca państwa członkowskie do dalszego stosowania paktów na rzecz uczciwości do ukierunkowanych projektów finansowanych z funduszy UE poprzez stopniowe włączanie paktów na rzecz uczciwości do ich programów i zapewnia państwom członkowskim wsparcie w tym zakresie, tj. za pomocą niedawno opublikowanego zestawu narzędzi¹⁰⁰.

Po około dziesięciu latach od pierwszych zgłoszeń odsetek przypadków podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego, które nie zakończyły się wyrokiem skazującym, pozostaje bardzo wysoki, podczas gdy odsetek przypadków, w których nadużycie finansowe zostało potwierdzone, jest niski. Może to wskazywać na potrzebę przeznaczenia większych środków na prowadzenie dochodzeń w sprawie tych nadużyć i ich ściganie.

Inne fundusze objęte zarządzaniem dzielonym¹⁰¹ – Jeżeli chodzi o fundusze objęte zarządzaniem dzielonym w innych obszarach polityki wewnętrznej, największą skalę nadużyć finansowych odnotowano w przypadku Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD). Ponad 90 % przypadków wykrycia nieprawidłowości niezwiązanymi z nadużyciem finansowym było związanych z następującymi funduszami: Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (FAMI), Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym oraz Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych.

¹⁰⁰ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/

¹⁰¹ Analizę nieprawidłowości zgłoszonych w odniesieniu do tych funduszy przedstawiono w „Ocenie statystycznej nieprawidłowości zgłoszonych za 2021 r.”, dołączonej do niniejszego sprawozdania, sekcja 4.6.

6.3.2. Zarządzanie pośrednie

Okres przed akcesją¹⁰² – Skala nieprawidłowości zgłoszonych w tym obszarze w 2021 r. jest niższa w porównaniu ze średnią z pięciu lat (-23 % pod względem liczby i -48 % pod względem kwot finansowych, których dotyczą nieprawidłowości). W tym samym okresie najwięcej wykrytych nieprawidłowości dotyczyło pomocy przedakcesyjnej w zakresie rozwoju obszarów wiejskich (IPARD) oraz współpracy transgranicznej.

6.3.3. Zarządzanie bezpośrednie

Wykryte przez Komisję nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi w odniesieniu do wydatków bezpośrednich zmniejszyły się od 2016 r. i pomimo nieznacznego wzrostu w 2021 r. utrzymywały się na stałym poziomie w ciągu ostatnich czterech lat. Skala nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi nadal spadała, a w 2021 r. odnotowano najniższe wartości zarówno pod względem liczby przypadków, jak i kwot¹⁰³.

Ramka 19 – Wydatki bezpośrednie: najczęściej wykrywane nieprawidłowości i odnośne obszary polityki

Najczęściej występujące rodzaje nieprawidłowości dotyczą kwalifikowalności wydatków oraz niedostatecznych wyników/braku wyników.

W 2021 r. obszarami polityki, których nieprawidłowości dotyczyły w największym stopniu, były badania naukowe i innowacje; jednolity rynek; bezpieczeństwo, obronność i zarządzanie granicami; europejskie inwestycje strategiczne oraz działania zewnętrzne.

7. PROGNOZY NA 2022 R., WNIOSKI I ZALECENIA

Pandemia COVID-19 przyniosła nowe wyzwania, na które UE zareagowała szybko i w sposób elastyczny, uruchamiając nowe instrumenty i zasoby. Wyzwania związane z tym kryzysem i jego konsekwencje nie należą jeszcze do przeszłości, ale inwazja Rosji na Ukrainę drastycznie zmieniła sytuację, co wywołało poważne skutki dla UE oraz jej gospodarki i społeczeństwa.

18 maja 2022 r. Komisja przedstawiła pakiet dotyczący zagadnień, które stały się najważniejsze po rozpoczęciu inwazji na Ukrainę, od bezpieczeństwa dostaw energii po lukę inwestycyjną w unijnej obronności i odbudowę Ukrainy w dalszej perspektywie. Wszystkie te zagadnienia mają skutki dla budżetu UE.

Budżet UE już teraz znajduje się pod presją, ponieważ wdrażane są nowe środki mające na celu zaradzenie konsekwencjom ostatnich wydarzeń (np. **plan REPowerEU**), zmieniają się priorytety (migracja) i konieczne jest wprowadzenie w życie najszybszego pakietu sankcji, jaki kiedykolwiek wymierzono przeciwko jakiegokolwiek krajowi (ogólnie, ale także w odniesieniu do konkretnych osób), co będzie miało wpływ na dochody UE (przywóz i wywóz towarów) oraz wydatki (wyłączenia z procedur zamówień publicznych i dotacji).

Rola organów krajowych w zapewnianiu odpowiedniego poziomu ochrony interesów finansowych UE już **istotnie się zwiększyła** wraz z ustanowieniem Instrumentu na rzecz

¹⁰² Analizę nieprawidłowości zgłoszonych przed akcesją przedstawiono w „Ocenie statystycznej nieprawidłowości zgłoszonych za 2021 r.”, dołączonej do niniejszego sprawozdania, sekcja 5.

¹⁰³ Analizę nieprawidłowości wykrytych w ramach zarządzania bezpośredniego przedstawiono w „Ocenie statystycznej nieprawidłowości zgłoszonych za 2021 r.”, dołączonej do niniejszego sprawozdania, sekcja 6.

Odbudowy i Zwiększania Odporności i wdrożeniem krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności. Presja na administracje krajowe utrzyma się na wysokim poziomie w 2022 r. i latach kolejnych, ponieważ będą musiały również zarządzać wydatkami w cyklu programowania 2021–2027 oraz posiadać wiedzę specjalistyczną dotyczącą różnych trybów zarządzania związanych z wdrażaniem poszczególnych funduszy i sprawnie działać w tych ramach.

7.1. Zwalczanie nadużyć finansowych na poziomie UE

Z osiągnięć OLAF i EPPO w 2021 r.¹⁰⁴ wynika, że **zajmowanie się ochroną interesów finansowych UE i zwalczaniem nadużyć finansowych przynosi lepsze efekty na szczeblu UE**, przyczyniając się do przewyższania ograniczeń charakterystycznych dla systemów krajowych związanych w szczególności z przeciwdziałaniem przestępczości transgranicznej.

Co bardziej istotne, wynika z nich również, że należy dalej dążyć do coraz większej harmonizacji **zwalczania nadużyć finansowych na poziomie UE**, co wymaga w szczególności uzgodnienia przepisów krajowych z prawem Unii i jego zasadami.

Rozporządzenie (UE) 2020/2092 w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (**Rozporządzenie w sprawie warunkowości**) ma zastosowanie od 1 stycznia 2021 r. i od tego dnia jest egzekwowalne. Jego zakres obejmuje wszystkie naruszenia zasad państwa prawa w państwach członkowskich od tego dnia, które to naruszenia mają wpływ lub stwarzają duże ryzyko wpłynięcia na należyte zarządzanie finansami budżetu UE lub na interesy finansowe UE w wystarczająco bezpośredni sposób.

Rozporządzenie w sprawie warunkowości umożliwia UE wprowadzanie środków (np. zawieszenie płatności lub korekty finansowe) w celu ochrony budżetu, przy jednoczesnym zapewnieniu, by beneficjenci końcowi funduszy UE nadal otrzymywali swoje płatności bezpośrednio od zainteresowanych państw członkowskich. Postępowanie organów publicznych wobec nadużyć finansowych należy do sytuacji, które – jeżeli dotyczą naruszenia zasad praworządności – mogą być istotne dla procedury określonej w rozporządzeniu w sprawie warunkowości.

16 lutego 2022 r. Trybunał Sprawiedliwości oddalił skargi wniesione przez dwa państwa członkowskie (C-156/21¹⁰⁵ i C-157/21¹⁰⁶), orzekając, że rozporządzenie wchodzi w zakres przyznanych w traktatach uprawnień do ustanawiania zasad finansowych w celu wykonania budżetu UE. 2 marca 2022 r. Komisja opublikowała wytyczne dotyczące stosowania rozporządzenia, uwzględniając wyrok Trybunału Sprawiedliwości.

Zalecenie 1 – Prawidłowa transpozycja dyrektywy w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii

Państwa członkowskie, wobec których Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, powinny szybko podjąć działania naprawcze i zmienić przepisy krajowe w celu prawidłowej transpozycji dyrektywy w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii.

Spójne i coraz bardziej zharmonizowane zwalczanie nadużyć finansowych na poziomie UE przyczynia się również do wyeliminowania potencjalnych luk w ogólnej architekturze kontrolnej, które mogą zostać wykorzystane przez oszustów.

¹⁰⁴ Zob. ramki 3 i 4.

¹⁰⁵ Wyrok z 16 lutego 2022 r. EU:C:2022:97.

¹⁰⁶ Wyrok z 16 lutego 2022 r. EU:C:2022:98.

Zalecenie 2 – Uczestnictwo w EPPO

Komisja ponownie wzywa państwa członkowskie, które dotychczas nie przystąpiły do EPPO, aby to uczyniły. Państwa członkowskie, które uczestniczą w EPPO, powinny zapewnić jej możliwość wykonywania wszystkich uprawnień nadanych jej na podstawie ustanawiającego ją rozporządzenia.

7.2. Przejrzystość, zarządzanie ryzykiem nadużyć finansowych i cyfryzacja zwalczania nadużyć finansowych

W odniesieniu do WRF na lata 2021–2027 i NextGenerationEU Komisja przedstawiła wnioski **mające na celu poprawę jakości danych i interoperacyjności systemów informatycznych** dotyczących odbiorców finansowania unijnego w przypadku wykonywania budżetu w ramach zarządzania dzielonego i RRF.

Jeden z wniosków Komisji podtrzymanych przez współustawodawców w odniesieniu do RRF i polityki spójności wymaga od państw członkowskich rejestrowania i przechowywania **danych dotyczących odbiorców finansowania unijnego i ich beneficjentów rzeczywistych**. W przypadku WPR państwa członkowskie będą gromadzić dane na temat grup, w których uczestniczą beneficjenci, stosownie do sytuacji.

Komisja zamierza – za pomocą ukierunkowanej zmiany rozporządzenia finansowego¹⁰⁷ – dalej udoskonalać metody informowania społeczeństwa o wykorzystywaniu budżetu UE oraz odbiorcach finansowania unijnego. Komisja zaproponowała, aby nałożyć na państwa członkowskie i inne organy wykonujące budżet UE w ramach wszystkich trybów zarządzania wymóg przekazywania Komisji raz w roku informacji na temat ich odbiorców finansowania unijnego, w tym niepowtarzalnych identyfikatorów, jeżeli odbiorcy są osobami prawnymi. Należy chronić prawa beneficjentów do poszanowania ich życia prywatnego i ich dane osobowe¹⁰⁸. Komisja uzupełniłaby te informacje danymi na temat zarządzania bezpośredniego, którymi dysponuje, i byłaby odpowiedzialna za konsolidację, centralizację i publikację informacji w bazie danych na jednej stronie internetowej obejmującej wszystkie tryby zarządzania. Powstała w ten sposób jedna strona internetowa stanowiłaby ulepszoną wersję **systemu przejrzystości finansowej**, stosowanego obecnie w przypadku zarządzania bezpośredniego.

Kolejnym sposobem dodatkowego zwiększenia ochrony budżetu UE przed nieprawidłowościami, nadużyciami finansowymi, korupcją i konfliktami interesów jest ukierunkowana zmiana rozporządzenia finansowego.

Po pierwsze, Komisja zaproponowała wprowadzenie **obowiązku stosowania jednego zintegrowanego systemu informatycznego** do celów eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka. Stosowanie istniejącego systemu, Arachne, jest dobrowolne i chociaż wykorzystuje się go już w znacznym stopniu w ramach polityki spójności i wprowadza w odniesieniu do wydatków rolnych, uczynienie go obowiązkowym byłoby bardzo korzystną zmianą.

Po drugie, Komisja proponuje również **rozszerzenie zakresu i zwiększenie skuteczności systemu wczesnego wykrywania i wykluczania (EDES)**. System ten składa się ze zbioru środków skierowanych przeciwko nierzetelnym wykonawcom. W szczególności umożliwia on wczesne wykrywanie nieuczciwych lub nierzetelnych wykonawców i ich ewentualne wykluczenie z finansowania unijnego. Do zakazanych praktyk należy wiele różnych zachowań

¹⁰⁷ COM(2022) 184 final z 22.4.2022.

¹⁰⁸ Zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2016/679 (RODO) i rozporządzeniem (UE) 2018/1725.

wpływających na uczciwość zawodową (np. nadużycia finansowe, korupcja i poważne wykroczenia zawodowe) oraz należą do nich niewykonywanie zobowiązań umownych (np. poważne uchybienia w wykonywaniu umów finansowanych ze środków UE)¹⁰⁹. W tym względzie Komisja zaproponowała również objęcie systemem beneficjentów finansowania w ramach zarządzania dzielonego przy zastosowaniu proporcjonalnego i ukierunkowanego podejścia. Ma to na celu zagwarantowanie, że decyzje o wykluczeniu podjęte na poziomie UE będą egzekwowane przez organy państw członkowskich w ramach zarządzania dzielonego. Komisja zaproponowała również, aby umożliwić wykluczanie podmiotów powiązanych lub beneficjentów rzeczywistych głównego wykluczonego podmiotu z ubiegania się o zamówienia publiczne, a w konsekwencji z otrzymywania środków unijnych.

Po trzecie, proponowane zmiany rozporządzenia finansowego, jeśli zostaną zatwierdzone przez współustawodawcę, **zwiększą skuteczność i jakość kontroli i audytów dzięki transformacji cyfrowej i nowym technologiom**, takim jak uczenie maszynowe, zrobotyzowana automatyzacja procesów i sztuczna inteligencja. Na aspekty te położono większy nacisk w rozporządzeniu finansowym celem szerszego i bardziej spójnego stosowania cyfrowych audytów i kontroli, przy jednoczesnym obniżeniu ich kosztów. Cyfryzacja zwalczania nadużyć finansowych będzie również tematem przeglądu planu działania towarzyszącego strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, przewidzianego na 2023 r.

Zalecenie 3 – Cyfryzacja zwalczania nadużyć finansowych

Dopóki trwa przegląd rozporządzenia finansowego, Komisja zachęca państwa członkowskie do pełnego wykorzystywania dostępnych narzędzi (Arachne, EDES, system zarządzania nieprawidłowościami) i do opracowywania rozwiązań interoperacyjnych z systemami krajowymi w celu pełnego wykorzystania ich potencjału.

Kluczowe znaczenie dla skutecznej ochrony interesów finansowych UE ma podejście polegające na regularnych i proaktywnych ocenach i monitorowaniu ryzyka. Podejście to obejmuje korzystanie ze wszystkich dostępnych źródeł informacji, wymianę informacji między zaangażowanymi służbami oraz szybkie przekazywanie informacji zwrotnych na temat podjętych działań. Taka stale prowadzona ocena, wymiana informacji i monitorowanie ryzyka, tendencji w zakresie nadużyć finansowych i informacji zwrotnych są niezbędne do precyzyjnego dostosowania środków, które należy wdrożyć w celu lepszej ochrony interesów finansowych UE.

Zalecenie 4 – Udoskonalenie analizy ryzyka nadużyć finansowych

Państwa członkowskie powinny aktywnie chronić interesy finansowe UE. Oznacza to wykorzystywanie danych ze wszystkich dostępnych źródeł, analizowanie danych i wymianę informacji, w tym z organami ścigania i Komisją, w celu szybkiego rozpoznawania pojawiającego się ryzyka i tendencji w zakresie nadużyć finansowych oraz reagowania na nie.

Państwa członkowskie powinny również podejmować działania w reakcji na informacje dostarczone przez Komisję w niniejszej analizie strategicznej oraz w innych analizach strategicznych i ukierunkowanych sprawozdaniach, a także szybko przesyłać informacje zwrotne na temat tych działań, aby pomóc w monitorowaniu ryzyka i tendencji w zakresie nadużyć finansowych.

¹⁰⁹ W celu zapoznania się ze szczegółowym przeglądem decyzji podjętych przez ten zespół w 2021 r. zob. dokument „System wczesnego wykrywania i wykluczania (EDES) – zespół, o którym mowa w art. 143 rozporządzenia finansowego” towarzyszący niniejszemu sprawozdaniu.