



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 29.4.2019 r.
COM(2019) 196 final

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

**Strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych
– wzmoczenie działań w celu ochrony budżetu UE**

{SWD(2019) 170 final} - {SWD(2019) 171 final}

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

**Strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych
– wzmoczenie działań w celu ochrony budżetu UE**

SPIS TREŚCI

Najważniejsze skróty	2
1. Streszczenie	4
2. Wprowadzenie	5
2.1. Zwalczanie nadużyć finansowych przez Unię Europejską	5
2.2. Strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (CAFS) z 2011 r. ...	6
2.3. Wdrażanie i ocena CAFS	7
2.4. Uzasadnienie dla nowej CAFS.....	7
2.5. Zakres CAFS z 2019 r.....	8
3. Ocena ryzyka nadużyć finansowych	10
4. Zasady i priorytety	12
4.1. Zasady CAFS z 2011 r. i CAFS z 2019 r.	12
4.2. Priorytety nowej CAFS	14
4.2.1. Cel nr 1: gromadzenie i analiza danych.....	14
4.2.2. Cel nr 2: koordynacja, współpraca i procesy	18
5. Dalsze cele	20
6. Monitorowanie i sprawozdawczość.....	21

Najważniejsze skróty

<i>Skrót</i>	<i>Znaczenie</i>
AOD	Delegowany urzędnik zatwierdzający (ang. Authorising Officer by Delegation)
CAFS	Strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (ang. Commission Anti-Fraud Strategy)
DG	Dyrekcja Generalna (Dyrekcje Generalne)
DG BUDG	Dyrekcja Generalna ds. Budżetu
DG HR	Dyrekcja Generalna ds. Zasobów Ludzkich i Bezpieczeństwa
DG TAXUD	Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej
ETO	Europejski Trybunał Obrachunkowy
EPPO	Prokuratura Europejska
Eurojust	Agencja UE ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych
Europol	Agencja UE ds. Współpracy Organów Ścigania
FPDNet	Sieć przeciwdziałania nadużyciom finansowym i ich wykrywania (Fraud Prevention and Detection Network)
RF	Rozporządzenie finansowe ¹
IAS	Służba Audytu Wewnętrznego (ang. Internal Audit Service)
IMS	System zarządzania nieprawidłowościami
WRF	Wieloletnie ramy finansowe
OLAF	Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych
Rozporządzenie w sprawie OLAF-u	Rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 ²

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

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999, Dz.U. L 248 z 18.9.2013, s. 1, z późn. zm.

PIF ³	Ochrona interesów finansowych UE
Dyrektywa w sprawie PIF	Dyrektywa (UE) 2017/1371 ⁴
SG	Sekretariat Generalny
SJ	Służba Prawna
SOCTA	Ocena zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością
SPP	Planowanie i programowanie strategiczne
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TZW	Tradycyjne zasoby własne
VAT	Podatek od wartości dodanej

³ Fr. „protection des intérêts financiers de l’Union européenne”.

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

1. Streszczenie

Obywatele UE i podatnicy zasługują na to, aby instytucje UE działały z największą uczciwością. Ciężko zarobione środki przekazywane do budżetu UE powinny być wydawane w sposób należyty i efektywny, a także powinny być chronione przed nadużyciami finansowymi. W 2017 r. UE zdecydowanie zaostrzyła walkę z nadużyciami finansowymi, przyjmując dyrektywę w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii oraz rozporządzenie ustanawiające Prokuraturę Europejską (EPPO). W celu kontynuacji tych pozytywnych zmian po 2018 r. i przygotowania się na nową generację programów wydatków w wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2021–2027, niniejszym komunikatem Komisja aktualizuje swoją strategię zwalczania nadużyć finansowych (CAFS) z 2011 r. CAFS to wewnętrzny dokument programowy, wiążący dla służb Komisji i agencji wykonawczych w zakresie zwalczania nadużyć finansowych i korupcji, które naruszają interesy finansowe UE.

W toku oceny CAFS z 2011 r. stwierdzono, że strategia jest nadal adekwatna i stanowi dla Komisji skuteczne ramy polityczne w zakresie ochrony budżetu UE, lecz wymaga dostosowania do rozwoju sytuacji (nowe systemy finansowania i tendencje w zakresie nadużyć finansowych, rozwój narzędzi informatycznych itp.).

Służby Komisji przeprowadziły ponadto ocenę ryzyka nadużyć finansowych, obejmującą również agencje wykonawcze. Dwa główne słabe punkty, które zidentyfikowano, to: (i) niewystarczająca analiza danych dotyczących nadużyć finansowych, co utrudnia Komisji zrozumienie natury nadużyć, oraz (ii) pewne luki w nadzorze Komisji nad zarządzaniem ryzykiem nadużyć finansowych na poziomie departamentu. Te słabe punkty zostały również uwzględnione w zaleceniach zawartych w niedawnym sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego pt. „Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE – konieczne jest podjęcie działań”.

W związku z tym priorytetowe cele niniejszej strategii z 2019 r. to zapewnienie Komisji większej zdolności analitycznej do celów zapobiegania nadużyciom i ich wykrywania oraz bardziej scentralizowanego systemu nadzoru nad jej działaniami w zakresie zwalczania nadużyć. Ponadto załączony plan działania, skierowany do służb Komisji i agencji wykonawczych, zmierza do poprawy procedur i współpracy w zakresie zwalczania nadużyć we wszystkich obszarach, na przykład współpracy organów Komisji i innych organów UE z OLAF-em i tworzoną obecnie Prokuraturą Europejską. Plan działania zakłada również kontynuację działań przewidzianych w strategii CAFS z 2011 r., w szczególności w zakresie zapewniania rzetelności zamówień publicznych i zachęcania do współpracy międzynarodowej.

Komisja zamierza zaostrzyć swoje wewnętrzne systemy monitorowania na potrzeby CAFS z 2019 r. oraz towarzyszącego strategii planu działania CAFS, a także opracować wskaźniki umożliwiające skuteczniejszy pomiar działań w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Znajdzie to odzwierciedlenie w rocznych sprawozdaniach dotyczących ochrony interesów finansowych UE, w których Komisja regularnie przedstawia informacje o realizacji CAFS.

Cele CAFS z 2019 r. wymieniono w załączniku do niniejszego komunikatu. Do komunikatu dołączono dwa dokumenty robocze służb Komisji: w jednym przedstawiono wyniki oceny ryzyka nadużyć finansowych, a w drugim – zaktualizowany plan działania. Jednocześnie w odrębnym dokumencie roboczym służb Komisji opublikowano ocenę CAFS z 2011 r.

2. Wprowadzenie

2.1. Zwalczanie nadużyć finansowych przez Unię Europejską

Nadużycia finansowe mające wpływ na budżet UE mogą skutkować wyprowadzaniem środków przeznaczanych na uzasadnione cele, a przez to ograniczać skuteczność działań Unii. Powodzenie nadużyć podaje w wątpliwość uczciwość działań Unii i podważa zaufanie społeczeństwa do jej polityki.

Zgodnie z art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i art. 36 rozporządzenia finansowego (RF)⁵ Komisja wykonuje budżet UE w zgodzie z zasadą należytego zarządzania finansami oraz przy zapewnieniu skutecznej i efektywnej kontroli wewnętrznej, co obejmuje zapobieganie nadużyciom finansowym i innym nieprawidłowościom oraz ich wykrywanie, korygowanie⁶ i działania następce. Komisja współpracuje w tym zakresie z państwami członkowskimi, które gromadzą i wydatkują do 80 % budżetu UE. W związku z tym art. 325 ust. 1 TFUE nakłada na Unię i państwa członkowskie obowiązek zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Unii Europejskiej.

Co roku w sprawozdaniu Komisji w sprawie ochrony interesów finansowych UE, określanym również jako sprawozdanie PIF⁷, przedstawia się ogólnie wpływ wykrytych nieprawidłowości, w tym nadużyć finansowych, na budżet UE. Choć kwoty i dane zmieniają się z roku na rok, to oczywiste jest, że skala znanych i zgłoszonych nadużyć⁸ wymaga działań na poziomie UE.

⁵ Odniesienie w przypisie 1.

⁶ Korygowanie nadużyć to termin ogólny, obejmujący w szczególności odzyskiwanie nienależnie wypłaconych kwot oraz sankcje administracyjne.

⁷ Najnowsze sprawozdanie: Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – 29. sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych (2017 r.), COM (2018)553 final.

⁸ Ponieważ oczywiście nie obejmuje to nadużyć niewykrytych, określenie rzeczywistej skali nadużyć finansowych nie jest możliwe.

Nieprawidłowości zgłoszone jako nadużycia finansowe w latach 2014–2017

Sektor budżetu	2014		2015		2016		2017	
	Liczba nieprawidłowości stanowiących nadużycia	Kwota (w mln EUR)	Liczba nieprawidłowości stanowiących nadużycia	Kwota (w mln EUR)	Liczba nieprawidłowości stanowiących nadużycia	Kwota (w mln EUR)	Liczba nieprawidłowości stanowiących nadużycia	Kwota (w mln EUR)
Zasoby naturalne	519	68,6	444	74,1	413	61,8	276	59,9
Polityka spójności	306	274,2	371	477,5	407	236,9	345	320,4
Działania przedakcesyjne	31	14,47	29	7,8	28	3,0	19	3,2
Wydatki bezpośrednie	83	4,7	5	0,2	49	6,3	65	7,3
Zasoby własne	710	176,2	612	78	513	83	441	76,4
Ogółem	1 649	538,2	1 461	637,6	1 410	391,0	1 146	467,1

Źródło: Ochrona interesów finansowych UE – Zwalczanie nadużyć finansowych – roczne sprawozdania za lata 2014 – 2017⁹.

Co roku Parlament Europejski bada sprawozdanie PIF i komentuje je w rezolucji, podkreślając znaczenie walki z nadużyciami finansowymi¹⁰. Ostatnio Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) przedstawił specjalne sprawozdanie¹¹ na temat ram instytucjonalnych i metod działania Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w wydatkach UE. W sprawozdaniu podkreślono duże znaczenie tego zagadnienia i zalecono dalsze działania.

W tym kontekście zmieniona strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych określa kompleksowe podejście do zwalczania nadużyć naruszających interesy finansowe UE i stanowi wytyczne dla Komisji, jej służb i agencji wykonawczych przy wypełnianiu ich obowiązków prawnych, politycznych i zarządczych w celu ochrony budżetu UE. Strategia nie dotyczy bezpośrednio państw członkowskich, ale Komisja wzywa je, aby również podjęły odpowiednie działania w celu zapobiegania nadużyciom naruszającym interesy finansowe UE, ich wykrywania i korygowania, zgodnie z ich zobowiązaniami wynikającymi z Traktatu. Właściwe służby Komisji i OLAF będą nadal wspierać i monitorować działania podejmowane przez państwa członkowskie w celu zwalczania nadużyć finansowych.

2.2. Strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (CAFS) z 2011 r.

W dniu 24 czerwca 2011 r. Komisja przyjęła obecnie obowiązującą strategię zwalczania nadużyć finansowych. Obejmuje ona: (i) komunikat Komisji do innych instytucji¹²,

⁹ Dane te nie uwzględniają jeszcze w pełni ujawnionych niedawno w Zjednoczonym Królestwie przypadków znacznego zaniżania wartości celnej (zob. [sprawozdanie OLAF z 2017 r.](#), s. 26), których wpływ na budżet szacuje się na około 2,5 mld EUR.

¹⁰ Zob. np. motyw B rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 3 maja 2018 r. w sprawie sprawozdania rocznego za 2016 r. dotyczącego ochrony interesów finansowych UE – zwalczanie nadużyć finansowych, 2017/2216(INI), P8_TA(2018)0196: „mając na uwadze, że należyte wydatkowanie środków publicznych i ochrona interesów finansowych UE powinny być kluczowymi elementami polityki UE, by zwiększyć zaufanie obywateli przez zapewnienie, że ich pieniądze są wydatkowane właściwie i skutecznie”. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2018-0196&format=XML&language=PL>

¹¹ „Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE – konieczne jest podjęcie działań”, [ETO, sprawozdanie specjalne nr 01/2019](#).

¹² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Trybunału Obrachunkowego z dnia 24 września 2011 r. dotyczący strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, COM(2011)376 final.

określający strategiczne cele i kluczowe działania operacyjne w celu ich realizacji, oraz (ii) bardziej szczegółowy wewnętrzny plan działania Komisji¹³.

W CAFS z 2011 r. określono trzy priorytety: (i) uwzględnienie przepisów dotyczących zwalczania nadużyć finansowych we wnioskach Komisji dotyczących programów wydatkowania w ramach WRF na lata 2014–2020; (ii) wdrożenie strategii zwalczania nadużyć finansowych na szczeblu służb Komisji; oraz (iii) rewizja dyrektyw w sprawie zamówień publicznych.

2.3. Wdrażanie i ocena CAFS

Od 2013 r. Komisja przedstawia informacje o realizacji CAFS z 2011 r. w sprawozdaniach PIF¹⁴. Działania priorytetowe i wszystkie środki określone w wewnętrznym planie działania zostały ukończone lub – w przypadku działań regularnych, np. szkoleń – są kontynuowane.

Komisja przeprowadziła ocenę adekwatności, skuteczności, efektywności i spójności CAFS z 2011 r. i jej realizacji. Wyniki oceny przedstawiono szczegółowo w dokumencie roboczym służb Komisji opublikowanym wraz z niniejszym komunikatem.

2.4. Uzasadnienie dla nowej CAFS

Obecna strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych z 2011 r. stanowi już dobre ramowe podstawy zwalczania nadużyć finansowych. Opracowywanie kolejnych wieloletnich ram finansowych na okres po 2020 r. to jednak dla Komisji właściwy moment, aby w miarę potrzeb dostosować i wzmocnić działania w zakresie zwalczania nadużyć, na przykład w odniesieniu do nowych sposobów finansowania. Ponadto w CAFS z 2019 r. przewidziano nasiloną walkę z nadużyciami, które szkodzą budżetowi po stronie dochodów (środki ich zwalczania mają obejmować m.in. zapobieganie oszustwom podatkowym i zwalczanie przemytu)¹⁵.

W celu ukierunkowania przeglądu polityki zwalczania nadużyć służby Komisji przeprowadziły ocenę ryzyka nadużyć finansowych, którą podsumowano w następnym rozdziale. W CAFS z 2019 r. uwzględniono również wyniki oceny CAFS za lata 2011–2017, a także m.in. wyniki ostatniej kontroli wykonania zadań przeprowadzonej przez ETO, opublikowane w sprawozdaniu pt. „Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE – konieczne jest podjęcie działań”¹⁶.

¹³ Komunikat do Komisji – Wewnętrzny plan działania Komisji w celu wdrożenia strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, SEC(2011)787/3. Komunikatowi towarzyszył również plan działania na rzecz zwalczania przemytu papierosów i alkoholu: Dokument roboczy służb Komisji – Plan działania na rzecz zwalczania przemytu papierosów i alkoholu przez wschodnią granicę UE, SEC(2011)791 final.

¹⁴ Zob. przypis 7.

¹⁵ Zgodnie z zaleceniem sformułowanym przez Służbę Audytu Wewnętrznego Komisji w audycie z 2016 r. dotyczącym przeprowadzania i koordynacji działań w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w obszarze tradycyjnych zasobów własnych, podsumowanym w sprawozdaniu Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – Sprawozdanie roczne dla organu udzielającego absolutorium na temat audytów wewnętrznych przeprowadzonych w 2016 r., COM(2017)497 final z dnia 15 września 2017 r., s. 11.

¹⁶ Odniesienia w pkt 2.1 powyżej i w przypisie 11.

CAFS z 2019 r. dostosowano również do przyjętych w 2017 r. dwóch znaczących nowych aktów prawnych przyjętych przez UE w dziedzinie zwalczania nadużyć finansowych, mianowicie do: (i) dyrektywy PIF¹⁷, w której ustanowiono bardziej rygorystyczne wspólne normy w zakresie prawa karnego państw członkowskich w celu ochrony interesów finansowych UE; oraz (ii) rozporządzenia ustanawiającego Prokuraturę Europejską¹⁸ – w drodze wzmocnionej współpracy między 22 państwami członkowskimi na tym etapie. Po rozpoczęciu działalności (w 2021 r.) Prokuratura Europejska będzie skuteczniej ścigać przestępstwa, które szkodzą interesom finansowym UE. We wniosku dotyczącym zmiany rozporządzenia w sprawie OLAF-u znalazły się także ramy zintegrowanej polityki dochodzeń w sprawach karnych i administracyjnych¹⁹. Proponowane zmiany umożliwią OLAF-owi ścisłą współpracę z Prokuraturą Europejską i skuteczniejsze prowadzenie własnych dochodzeń. Sprawna i ścisła współpraca Prokuratury Europejskiej, OLAF-u, Eurojustu, Europolu i państw członkowskich ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia kompleksowego zakresu dochodzeń oraz skuteczności nowej struktury instytucjonalnej służącej zwalczaniu nadużyć²⁰. Konsekwencje utworzenia Prokuratury Europejskiej dla służb Komisji odzwierciedlono również w planie działania CAFS z 2019²¹.

2.5. Zakres CAFS z 2019 r.

CAFS z 2019 r. skupia się na ochronie interesów finansowych UE przed nadużyciami finansowymi, korupcją i innymi umyślnymi nieprawidłowościami oraz na ryzyku poważnych nadużyć w instytucjach i organach UE. Obszary te mają również zasadnicze znaczenie dla prawodawcy w walce z nadużyciami finansowymi²². W związku z tym nowa CAFS obejmuje:

- nadużycia, w tym oszustwa związane z VAT, korupcję i sprzeniewieranie środków naruszające interesy finansowe UE, jak określono w art. 3 i 4 dyrektywy PIF;
- inne przestępstwa naruszające interesy finansowe Unii, np. przestępstwa związane z nadużyciem postępowań o udzielenie zamówienia, w przypadku gdy mają one wpływ na budżet UE;
- nieprawidłowości w rozumieniu art. 1 ust. 2 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 2988/95²³ (o ile są one umyślne²⁴, ale nie obejmuje ich zakres wyżej wymienionych przestępstw);

¹⁷ Odniesienie w przypisie 4.

¹⁸ Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, Dz.U. L 283 z 31.10.2017, s. 1.

¹⁹ Wniosek Komisji z dnia 23 maja 2018 r. dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) w odniesieniu do współpracy z Prokuraturą Europejską i skuteczności dochodzeń prowadzonych przez OLAF, COM(2018)338.

²⁰ Jak podkreślono w pkt 11 rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 3 maja 2018 r. w sprawie sprawozdania rocznego za 2016 r. dotyczącego ochrony interesów finansowych UE – zwalczanie nadużyć finansowych (odniesienie w przypisie 10).

²¹ Sekcja B.I. załączonego planu działania CAFS z 2019 r., SWD(2019)170.

²² Zob. art. 1 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie OLAF-u (odniesienie w przypisie 2).

²³ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, Dz.U. L 312 z 23.12.1995, s. 1.

- poważne naruszenia obowiązków zawodowych przez pracowników lub członków instytucji i organów Unii, o których mowa w art. 1 ust. 4 rozporządzenia w sprawie OLAF-u oraz w art. 2 ust. 1 akapit drugi decyzji Komisji (WE, EWWiS, Euratom) nr 352/1999²⁵.

Termin „nadużycia” jest stosowany w CAFS z 2019 r. jako ogólny termin obejmujący różne wymienione powyżej rodzaje nadużyć i nieprawidłowości o charakterze przestępczym lub nie. Bardziej szczegółowe informacje i kontekst przedstawiono w ocenie ryzyka nadużyć finansowych²⁶.

Zawarte w niniejszym komunikacie oraz w załączonych dokumentach roboczych służb Komisji odniesienia do ochrony budżetu UE obejmują również odpowiednio interesy finansowe UE poza ramami prawnymi budżetu ogólnego, jak np. Europejski Fundusz Rozwoju²⁷.

²⁴ Zakres rozporządzenia w sprawie OLAF-u obejmuje wszystkie nieprawidłowości, jednak nowa CAFS koncentruje się na nadużyciach umyślnych.

²⁵ Decyzja Komisji 1999/352/WE, EWWiS, Euratom z dnia 28 kwietnia 1999 r. ustanawiająca Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), Dz.U. L 136 z 31.5.1999, s. 20, z późn. zm.

²⁶ SWD(2019)171, s. 6.

²⁷ Zob., z dalszymi odniesieniami, rozporządzenie Rady (UE) 2018/1877 z dnia 26 listopada 2018 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju i uchylające rozporządzenie (UE) 2015/323, Dz.U. L 307 z 3.12.2018, s. 1.

3. Ocena ryzyka nadużyć finansowych²⁸

Jakościową ocenę ryzyka nadużyć finansowych przeprowadzono w ścisłym porozumieniu ze wszystkimi służbami Komisji i agencjami wykonawczymi. Skoncentrowano się w niej na podatności na nadużycia w ramach systemów kontroli wewnętrznej Komisji i zidentyfikowano dwa obszary wymagające poprawy:

- Aby usprawnić ocenę ryzyka nadużyć finansowych i zarządzanie nim, Komisja potrzebuje bardziej kompleksowej centralnej zdolności analitycznej, umożliwiającej przegląd danych dotyczących schematów nadużyć finansowych, profili sprawców nadużyć i słabych punktów w unijnych systemach kontroli wewnętrznej. Znaczne zwiększenie zdolności analitycznych Komisji ułatwi oferowanie wsparcia i doradztwa podmiotom finansowym, audytorom i śledczym w zakresie zapobiegania nadużyciom finansowym i ich zwalczania oraz udzielania pomocy Komisji: (i) w opracowywaniu polityki zwalczania nadużyć w oparciu o fakty i dowody; (ii) w możliwie najskuteczniejszym i najbardziej efektywnym wykorzystywaniu mechanizmów i zasobów na potrzeby kontroli oraz (iii) w umożliwianiu wykrywania nadużyć.
- Zgodnie z przyjętym przez Komisję zdecentralizowanym modelem zarządzania finansowego ocena ryzyka nadużyć finansowych i zarządzanie nim są podejmowane przez delegowanych urzędników zatwierdzających²⁹, tzn. odpowiadają za nie przede wszystkim służby Komisji i agencje wykonawcze. Główną zaletą tego modelu jest możliwość dostosowania strategii zwalczania nadużyć do obszaru polityki lub zakresu działalności danego departamentu. Aby jednak zapewnić spójność i zoptymalizować skuteczność i efektywność, zdecentralizowana ocena i zarządzanie ryzykiem nadużyć finansowych muszą być skoordynowane i monitorowane za pomocą silnego centralnego systemu kontroli.

W ramach oceny ryzyka nadużyć finansowych, oprócz słabości systemowych przeanalizowano również schematy nadużyć. Wśród najczęstszych schematów jest naliczanie nadmiernych kosztów poprzez fałszywe oświadczenia lub sfałszowane dokumenty potwierdzające. Można się spodziewać, że ryzyko tego rodzaju nadużyć będzie spadać, ponieważ w nowym rozporządzeniu finansowym i programach sektorowych przewidzianych w WRF na lata 2021–2027 zakłada się relatywne zwiększenie skali finansowania unijnego niepowiązanego z kosztami lub na podstawie uproszczonych opcji kosztów, które to modele okazały się mniej podatne na próby nadużyć³⁰. Potencjalne nowe rodzaje ryzyka związane z tymi rodzajami finansowania – powiązane z weryfikacją wyników danego środka – będą monitorowane i ograniczane w miarę potrzeb. W nowym planie działania CAFS z 2019 r. wzywa się zatem do optymalizacji strategii kontroli³¹.

²⁸ Przedstawiona szczegółowo w załączonym dokumencie roboczym służb Komisji, SWD(2019)171.

²⁹ Zgodnie z art. 74 ust. 2 zdanie drugie RF.

³⁰ Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego dotyczące wykonania budżetu za rok budżetowy 2016 wraz z odpowiedziami instytucji, Dz.U. C 322 z 28.9.2017, s. 1, pkt 1.10/11.

³¹ Działanie 27 w ramach załączonego planu działania CAFS z 2019 r., SWD(2019)170.

W obszarze tradycyjnych zasobów własnych (TZW) oszustwa celne – w postaci przemytu, błędnych zgłoszeń lub zaniżania wartości – powodują znaczne szkody dla budżetu UE. W 2016 r. wykrywalność nadużyć na poziomie 0,33 % w odniesieniu do TZW przekroczyła wykrywalność po stronie wydatków z budżetu, która wyniosła 0,21 %³². Tendencja ta utrzymała się w 2017 r., choć różnica była mniejsza (odpowiednio 0,30 % i 0,29 %)³³. W obszarze VAT szacuje się, że oszustwa transgraniczne, np. typu „znikający podatnik” lub „oszustwo karuzelowe”³⁴, generują straty budżetowe w wysokości około 50 mld EUR rocznie³⁵. Większość tych strat ponoszą jednak państwa członkowskie.

Bardzo poważne szkody wyrządzają nadużycia po stronie dochodów dokonywane przez zorganizowane grupy przestępcze³⁶, choć grupy takie dokonują nadużyć również w obszarze zamówień publicznych i udzielania dotacji³⁷. W celu zwalczania zorganizowanej i poważnej przestępczości międzynarodowej UE prowadzi cykl polityki, obejmujący koordynację między instytucjami i agencjami UE a państwami członkowskimi³⁸. Kilka priorytetów politycznych na lata 2018–2021 w zakresie zwalczania tego rodzaju przestępczości dotyczy nadużyć finansowych³⁹. Strategia UE na rzecz zwalczania przemytu papierosów i innych form nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi⁴⁰, obejmująca niedawno zaktualizowany plan działania, również kładzie duży nacisk na zwalczanie przestępczości zorganizowanej⁴¹.

³² Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych – sprawozdanie roczne za 2016 r., COM(2017)383 final, s. 15. Wskaźnik wykrywalności nadużyć finansowych określa skutki finansowe wykrytych nadużyć finansowych jako odsetek całkowitych dochodów lub wydatków; ustala się go w odniesieniu do całości budżetu oraz dla poszczególnych sektorów.

³³ Bez uwzględnienia sprawy Wielkiej Brytanii dotyczącej zaniżania wartości, przypadek wyjaśniony w sprawozdaniu OLAF z 2017 r., s. 26–27: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2017_en.pdf

³⁴ Pojęcia wyjaśnione w publikacji Europolu: Ocena zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością w UE (SOCTA) z 2017 r., s. 44: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>.

³⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 7 kwietnia 2016 r. dotyczący planu działania w sprawie VAT – W kierunku jednolitego unijnego obszaru VAT – czas na decyzje, COM(2016)148, s. 3.

³⁶ Sprawozdanie OLAF za 2016 r., s. 19: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2016_en.pdf

³⁷ Sprawozdanie OLAF za 2017 r., s. 22–23: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2017_en.pdf
Europol, SOCTA 2017 (odniesienie w przypisie 34), s. 45.

³⁸ Publikacja Sekretariatu Generalnego Rady „Cykl polityki UE w celu zwalczania zorganizowanej i poważnej przestępczości międzynarodowej”: <http://www.consilium.europa.eu/media/30232/qc0114638enn.pdf>

³⁹ Konkluzje Rady z dnia 18 maja 2017 r. w sprawie ustalenia priorytetów UE na lata 2018–2021 w zakresie zwalczania zorganizowanej i poważnej przestępczości międzynarodowej, dokument Rady 9450/17: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9450-2017-INIT/pl/pdf>

Priorytety związane z nadużyciami finansowymi (co dotyczy nie tylko nadużyć przynoszących szkodę budżetowi UE) dotyczą cyberprzestępczości, oszustw związanych z akcyzą i VAT, prania pieniędzy i odyskiwania mienia oraz przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów.

⁴⁰ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Intensyfikacja walki z przemytem papierosów i innymi formami nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi — Kompleksowa strategia UE” z dnia 6 czerwca 2013 r., COM(2013)324 final.

⁴¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 7 grudnia 2018 r. „Drugi plan działania na rzecz walki z nielegalnym handlem wyrobami tytoniowymi na lata 2018–2022”, COM(2018) 846 final.

**Ocena CAFS i ocena ryzyka nadużyć finansowych
– mocne i słabe strony zarządzania przez Komisję
ryzykiem nadużyć finansowych**

Mocne strony:

- Korporacyjna strategia zwalczania nadużyć finansowych, obejmująca spójne nadrzędne zasady
- Dostosowane do potrzeb strategię zwalczania nadużyć finansowych na szczeblu służb, plany zarządzania i sprawozdawczość, obejmujące zapobieganie nadużyciom finansowym i ich wykrywanie w ramach kontroli wewnętrznej
- Wsparcie ze strony OLAF-u i innych służb centralnych oraz wymiana najlepszych praktyk w ramach specjalnych forów współpracy

Słabe strony:

- Braki w zakresie wspieranego przez technologie informatyczne gromadzenia danych o nadużyciach finansowych i ich strategicznej analizy
- Brak odpowiednich i wiarygodnych wskaźników, dzięki którym skuteczność zwalczania nadużyć finansowych byłaby bardziej wymierna
- Potencjał zwiększenia skuteczności centralnej koordynacji i nadzoru

4. Zasady i priorytety

4.1. Zasady CAFS z 2011 r. i CAFS z 2019 r.

Ogólny cel CAFS z 2011 r.⁴² jest nadal w pełni adekwatny. W nowej CAFS sformułowano go ponownie i podkreślono kompleksowe podejście konieczne do zwalczania nadużyć w UE. Obejmuje ono pełny cykl zwalczania nadużyć, w tym: (i) skuteczniejsze zapobieganie nadużyciom i wykrywanie ich oraz poprawę warunków prowadzenia dochodzeń oraz (ii) zapewnienie wystarczającego zadośćuczynienia i działania odstraszającego za pomocą proporcjonalnych i odstraszających sankcji. Oznacza to, że w odniesieniu do służb Komisji i agencji wykonawczych nadal obowiązują zasady przewodnie i docelowe normy w zakresie zwalczania nadużyć finansowych⁴³.

Jako dodatkową zasadę wprowadzono w CAFS z 2019 r.⁴⁴ zobowiązanie Komisji do skutecznej komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej na temat zwalczania przez UE nadużyć finansowych. Komunikacja wewnętrzna ma kluczowe znaczenie dla kierowania działaniami

⁴² Odniesienie w przypisie 12; zob. CAFS z 2011 r., s. 3.

⁴³ Zob. CAFS z 2011 r., s. 6–9 (odniesienie w przypisie 12).

⁴⁴ Na podstawie zasad 14 i 15 zmienionych ram kontroli wewnętrznej Komisji, C(2017)2373 final.

instytucji w zakresie zwalczania nadużyć oraz wspierania tych działań, natomiast komunikacja zewnętrzna służy ochronie reputacji UE i uspokajaniu społeczeństwa, że zarządzanie finansowe działaniami UE przebiega w sposób uczciwy i należyty. Informowanie o walce UE z nadużyciami finansowymi może również zniechęcać potencjalnych sprawców.

**Zwalczanie nadużyć finansowych:
Zasady przewodnie i docelowe normy**

- **Zero tolerancji dla nadużyć finansowych**
- **Zwalczanie nadużyć jako integralna część kontroli wewnętrznej**
- **Oplacalność kontroli**
- **Uczciwość zawodowa i kompetencja pracowników UE**
- **Przejrzystość wykorzystywania funduszy UE**
- **Zapobieganie nadużyciom, w szczególności odporność programów wydatków na nadużycia finansowe**
- **Zapewnienie zdolności do skutecznego prowadzenia dochodzeń i terminowej wymiany informacji**
- **Niezwłoczna korekta (w tym odzyskiwanie zdefraudowanych środków finansowych oraz sankcje sądowe lub administracyjne)**
- **Dobra współpraca podmiotów wewnętrznych i zewnętrznych, w szczególności między UE a właściwymi organami krajowymi oraz między departamentami wszystkich zaangażowanych instytucji i organów UE**
- **Skuteczna komunikacja wewnętrzna i zewnętrzna na temat zwalczania nadużyć finansowych.**

W celu rozwiązania ewentualnych sprzeczności między zasadą pierwszą a trzecią kluczowe są dwa czynniki:

- Przy stosowaniu wymogu opłacalności kontroli służących zwalczaniu nadużyć finansowych konieczne należy w pełni uwzględnić aspekt reputacji, zwłaszcza w przypadku nadużyć wewnętrznych.
- Całkowite zapobieżenie nadużyciom nie jest możliwe, ale gdy tylko pojawią się przesłanki świadczące o tym, że mogło do nich dojść, niezbędne jest szybkie działanie: należy niezwłocznie powiadomić OLAF i ewentualnie podjąć środki zabezpieczające oraz jak najszybciej rozpocząć odzyskiwanie środków.

4.2. Priorytety nowej CAFS

Na podstawie oceny ryzyka nadużyć finansowych, uwzględniając zalecenia zawarte w wyżej wymienionym sprawozdaniu specjalnym ETO⁴⁵, Komisja określiła dwa cele priorytetowe związane z poprawą (i) gromadzenia i analizy danych oraz (ii) koordynacji, współpracy i procesów.

4.2.1. Cel nr 1: gromadzenie i analiza danych

Dalsze podnoszenie poziomu wiedzy na temat schematów nadużyć finansowych, profili sprawców nadużyć i słabości systemowych związanych z nadużyciami mającymi wpływ na budżet UE.

Gromadzenie i analiza danych służą podmiotom finansowym, audytorom i śledczym oraz przyczyniają się do zwalczania nadużyć przez UE, w szczególności poprzez:

- obserwację realiów w zakresie nadużyć finansowych i ich zwalczania w UE i poza nią oraz dostarczanie informacji na temat nowo pojawiających się schematów nadużyć i innowacyjnych sposobów ich zwalczania;
- gromadzenie i analizowanie danych dotyczących stwierdzonych i podejrzewanych przypadków nadużyć finansowych, pogłębianie wiedzy na temat słabych punktów, schematów nadużyć finansowych i profili sprawców oraz pomoc we wprowadzaniu lub dostosowywaniu mechanizmów kontroli i zasobów służących do niej w możliwie najbardziej skuteczny i efektywny sposób oraz
- przetwarzanie danych dotyczących profili ryzyka i wskaźników nadużyć finansowych w celu wykrywania nadużyć i zapobiegania im w przyszłości.

Po stronie wydatków w budżecie Komisja prowadzi już dwie bazy danych, które mają zasadnicze znaczenie dla zwalczania nadużyć finansowych:

- baza danych systemu wczesnego wykrywania i wykluczania (EDES), w której rejestruje się sankcje administracyjne nakładane na nierzetelne przedsiębiorstwa w zarządzaniu bezpośrednim i pośrednim oraz wskazuje się na potencjalne ryzyko stwarzane przez poszczególne podmioty; oraz
- system zarządzania nieprawidłowościami (IMS) zarządzany przez OLAF, za pośrednictwem którego państwa członkowskie zgłaszają nieprawidłowości, w tym nadużycia finansowe, wykryte w ramach dzielonego zarządzania funduszami UE.

Wśród szeregu środków wyszczególnionych w planie działania, lepsze monitorowanie kompletności i jakości danych oraz dalszy rozwój systemu IMS jako narzędzia analitycznego zwiększą wartość dodaną IMS, zarówno dla Komisji, jak i dla państw członkowskich. Komisja jest zaangażowana w poprawę jakości i kompletności pozyskanych danych, a także analizę charakteru lub metod wykrytych nadużyć finansowych, zarówno:

- w ujęciu ogólnym (poprzez dalszy rozwój analizy danych ISP oraz wykorzystanie innych dostępnych danych), jak i

⁴⁵ Odniesienia w pkt 2.1 powyżej i w przypisie 11.

- w odniesieniu do konkretnych sektorów lub państw członkowskich (poprzez bardziej dogłębne analizy w oparciu o znacznie szersze, aczkolwiek dostosowane do potrzeb, gromadzenie danych i intensywną współpracę z odpowiednimi zainteresowanymi stronami).

W tym kontekście Komisja zobowiązała się do rozwijania szczegółowej i porównywalnej wiedzy na temat ram zwalczania nadużyć finansowych w poszczególnych państwach członkowskich, która to wiedza stanowi podstawę interpretacji danych dotyczących wykrywania. Ostatecznie ta udoskonalona analiza ma na celu skuteczniejsze zapobieganie (np. zapewnienie lepszych danych na temat schematów nadużyć finansowych i słabości systemowych), wykrywanie (np. opracowanie wskaźników ryzyka, dostosowanych do konkretnych sektorów lub regionów) i prowadzenie dochodzeń (np. poszerzenie wiedzy o nadużyciach).

Nowa funkcja przeglądu informacji wywiadowczych dostarczy wkładu w cały proces poprzez aktywne rozpoznawanie realiów w zakresie nadużyć finansowych i przeciwdziałania im w odniesieniu do pojawiających się przekrojowych lub sektorowych zagrożeń nadużyciami. W szczególności Komisja zamierza korzystać z narzędzi punktowej oceny ryzyka w sposób bardziej kompleksowy⁴⁶ w ramach zarządzania bezpośredniego oraz w dalszym ciągu badać i promować ich stosowanie w ramach zarządzania pośredniego i dzielonego.

Po stronie dochodów w dziedzinie TZW Komisja prowadzi bazę danych OWNRES dotyczącą nieprawidłowości zgłoszonych przez państwa członkowskie. System informacji w celu zwalczania nadużyć finansowych (AFIS) opracowany przez Komisję zapewnia platformę umożliwiającą bezpieczne kontakty z właściwymi organami w państwach członkowskich i umożliwia skuteczną współpracę transnarodową w zwalczaniu oszustw celnych. Ponadto Komisja opracowała szereg narzędzi monitorowania i identyfikowania podejrzanych działań⁴⁷. Część pracy w tym zakresie wykonują państwa członkowskie. Komisja będzie w dalszym ciągu zwiększać swoje możliwości analityczne w tej dziedzinie. Celem jest zbadanie, wspieranie i usprawnianie dzielenia się wiedzą, dobrymi praktykami i wnioskami wyciągniętymi w ramach analizy danych, z korzyścią dla funkcjonariuszy celnych zajmujących się zwalczaniem nadużyć. Ostatecznym celem jest stworzenie wspólnoty ekspertów w tej dziedzinie, poprawa współpracy między wszystkimi zainteresowanymi stronami i zapewnienie prawdziwej europejskiej wartości dodanej.

⁴⁶ W oparciu o zestaw z góry określonych wskaźników ryzyka, narzędzia punktowej oceny ryzyka pozwalają na przetwarzanie i analizę danych dotyczących beneficjentów i wykonawców w celu zidentyfikowania projektów najbardziej narażonych na ryzyko. Ważnymi przykładami są „DAISY” (w starszej wersji „PLUTO”), opracowane na potrzeby służb zajmujących się badaniami naukowymi, oraz ARACHNE, wykorzystywane w coraz większym stopniu przez państwa członkowskie do zarządzania europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi.

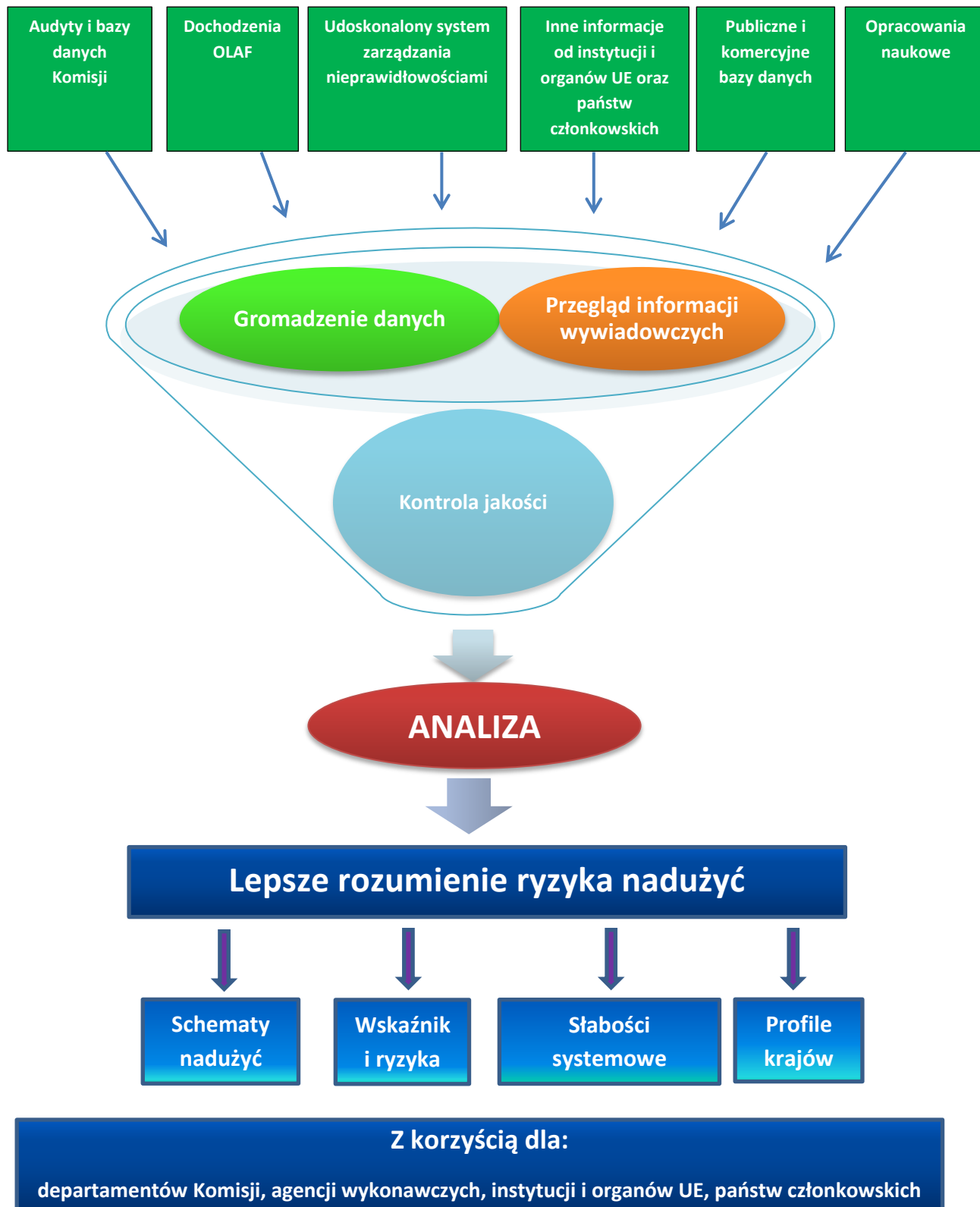
⁴⁷ Zautomatyzowane narzędzie monitorowania (AMT) monitoruje przepływy handlowe i identyfikuje podejrzane zmiany ilości lub średniej ceny produktów, umożliwiając wykrywanie przypadków zaniżania wartości i innych rodzajów oszustw celnych, takich jak uchylanie się od cel antydumpingowych lub błędne zgłoszenie towaru. System ConTraffic umożliwia wykrycie przypadków fałszywej deklaracji pochodzenia poprzez porównanie informacji dotyczących fizycznego przemieszczenia kontenerów z informacjami zawartymi w zgłoszeniach celnych.

Zwiększona dostępność danych oraz ciągłe doskonalenie technik analitycznych i narzędzi informatycznych mogą również poprawić jakość i ilość pozyskiwanych informacji mogących mieć znaczenie dla dochodzeń prowadzonych przez OLAF. W ostatecznym rozrachunku może to doprowadzić do zwiększenia liczby dochodzeń i ich lepszego ukierunkowania w perspektywie średnio- i długoterminowej.

Nie trzeba dodawać, że gromadzenie i przetwarzanie danych będzie zawsze odbywać się zgodnie z przepisami dotyczącymi ochrony danych i innymi odnośnymi przepisami.

Gromadzenie i analiza danych dotyczących nadużyć finansowych

Źródła informacji:



4.2.2. Cel nr 2: koordynacja, współpraca i procesy

Optymalizacja koordynacji, współpracy i procedur służących zwalczaniu nadużyć finansowych, w szczególności między służbami Komisji i agencjami wykonawczymi

Od czasu reformy administracyjnej w 2000 r.⁴⁸ Komisja stosuje zdecentralizowany model zarządzania finansami, który reguluje rozliczanie kierowników poszczególnych departamentów i umożliwia Komisji dostosowanie kontroli w zakresie zwalczania nadużyć do różnych obszarów polityki i operacji, zwiększając tym samym ich skuteczność i efektywność. W związku z tym w obecnych ramach prawnych⁴⁹ delegowani urzędnicy zatwierdzający mają uprawnienia w zakresie kontroli wewnętrznej, co obejmuje zapobieganie nadużyciom finansowym i innym nieprawidłowościom oraz ich wykrywanie, korygowanie i działania następcze, natomiast OLAF służy pomocą w opracowywaniu metod zapobiegania nadużyciom finansowym i ich zwalczania.

W ramach CAFS z 2011 r. departamenty Komisji i agencje wykonawcze przyjęły strategię zwalczania nadużyć finansowych w odniesieniu do obszarów, za które są odpowiedzialne. Strategie te opierają się na sektorowych ocenach ryzyka nadużyć finansowych i skupiają się na opłacalnych kontrolach w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w dziedzinach podatnych na ryzyko. OLAF udziela wskazówek metodologicznych oraz, na wniosek, indywidualnych porad w zakresie strategii zwalczania nadużyć finansowych, które są zawarte w systemie kontroli wewnętrznej Komisji oraz w jej rocznym cyklu planowania i programowania strategicznego. W tym kontekście OLAF systematycznie dokonuje przeglądu planów zarządzania departamentów Komisji i rocznych sprawozdań z działalności pod kątem zwalczania nadużyć finansowych. Ponadto sieć zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania (FPDNet), której przewodniczy OLAF, stanowi również forum wymiany informacji wśród korespondentów ds. zwalczania nadużyć finansowych w Komisji i jej agencjach wykonawczych.

Pomimo tego znacznego wsparcia na szczeblu Komisji wspierająca rola OLAF-u nadal sprowadza się do doradztwa, co oznacza, że podejścia na poziomie departamentu mogą się różnić pod względem zakresu i poziomu ambicji. W związku z tym z instytucjonalnego punktu widzenia należy wzmocnić nadzór korporacyjny, tak aby polityka Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych była spójna i poparta solidną analizą, stanowiąc wzorzec zwalczania nadużyć. W tym celu wsparcie ze strony OLAF-u wymaga rozwoju w kierunku elastycznego nadzoru korporacyjnego w odniesieniu do zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych, który odbywa się z poszanowaniem odpowiedzialności delegowanych

⁴⁸ Reforma Komisji – biała księga, część I, COM(2000)200 final/2, rozdział V.

⁴⁹ Art. 36 ust. 1 RF przewiduje wykonywanie budżetu przy zapewnieniu skutecznej i efektywnej kontroli wewnętrznej. Jednym z celów kontroli wewnętrznej, określonym w art. 36 ust. 2 lit. d) RF, jest zapobieganie nadużyciom finansowym i nieprawidłowościom oraz ich wykrywanie, korygowanie i prowadzenie działań następczych. W art. 74 ust. 2 RF nakłada się na delegowanych urzędników zatwierdzających odpowiedzialność za kontrolę wewnętrzną i ocenę ryzyka. Zgodnie z art. 1 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia w sprawie OLAF-u Urząd uczestniczy w opracowywaniu i rozwijaniu metod zapobiegania nadużyciom finansowym na szkodę interesów finansowych Unii oraz zwalczania tych zjawisk.

urzędników zatwierdzających, ale w stosownych przypadkach umożliwia podważanie ich ocen i podejścia zarządczego. W praktyce pojęcie to oznacza, co następuje:

- Służby Komisji oraz agencje wykonawcze o podobnych profilach powinny w miarę możliwości łączyć swoje strategie zwalczania nadużyć finansowych, nadając im wspólny charakter. Działania podjęte w tym duchu przez departamenty odpowiedzialne za europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, finansowanie badań i pomoc zewnętrzną okazały się użytecznym przykładem usprawnienia polityki zwalczania nadużyć finansowych w tych dziedzinach. Inne strategie zwalczania nadużyć finansowych na poziomie departamentów wymagają aktualizacji zgodnie z podejściem przedstawionym w niniejszym komunikacie.
- W zależności od potrzeb, które należy ustalić w toku analizy, należy utworzyć podgrupy FPDNet, skupiające departamenty o podobnych profilach. Do tych podgrup należy włączyć OLAF i DG BUDG w celu stymulowania wymiany najlepszych praktyk i ułatwienia wzajemnej weryfikacji strategii zwalczania nadużyć finansowych. Pierwsza podgrupa tego rodzaju została utworzona w 2017 r. w odniesieniu do obszaru TZW.
- Obowiązkowy przegląd przez OLAF projektów strategii zwalczania nadużyć finansowych na poziomie służb oraz ich aktualizacja⁵⁰: OLAF będzie systematycznie doradzać służbom w zakresie opracowywania strategii zwalczania nadużyć finansowych, które to strategie powinny w miarę potrzeb obejmować wydawanie zaleceń.
- Delegowany urzędnik zatwierdzający, który postanowi nie stosować się do takich zaleceń, musi uzasadnić swoją decyzję na piśmie. Wszelkie kwestie, które nie mogą zostać rozwiązane dwustronnie między OLAF-em a danym departamentem, mogą być omawiane w odpowiedniej podgrupie FPDNet lub w innych odpowiednich formatach, bez uszczerbku dla ostatecznej odpowiedzialności delegowanego urzędnika zatwierdzającego.
- W oparciu o szczegółowe sprawozdania roczne służb Komisji i agencji wykonawczych oraz regularne kontakty z nimi OLAF powinien monitorować wdrażanie strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych na poziomie służb i w razie potrzeby wydawać zalecenia w tym zakresie. Zalecenia te powinny być realizowane w sposób przedstawiony w poprzednim punkcie. Rola OLAF-u w zakresie kontroli i monitorowania nie obejmuje jednak przeprowadzania audytów w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Audyty takie pozostają prerogatywą Służby Audytu Wewnętrznego Komisji (IAS) oraz ETO w oparciu o ramy prawne (np. rozporządzenie finansowe) oraz przyjęte przez te organy metody i podejście oparte na ocenie ryzyka.

Coroczna dyskusja i ocena realizacji zaleceń OLAF-u w sprawie strategii Komisji na rzecz zwalczania nadużyć finansowych na szczeblu służb oraz realizacji planu działania CAFS

⁵⁰ Z uwzględnieniem ewentualnej decyzji danego departamentu, aby nie aktualizować dotychczasowej strategii po upływie 3 lat od ostatniej aktualizacji.

z 2019 r. powinny odbywać się na specjalnym posiedzeniu sieci FPDNet Komisji na szczeblu dyrektorów.

Kolejnym ważnym aspektem prac Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych jest realizacja przez Komisję i jej agencje wykonawcze zaleceń wydanych przez OLAF w wyniku przeprowadzonych dochodzeń. We współpracy z zainteresowanymi urzędnikami zatwierdzającymi OLAF usprawni monitorowanie realizacji swoich zaleceń i będzie regularnie dostarczał służbom centralnym ogólnych informacji o wynikach monitorowania. Realizacja zaleceń finansowych i administracyjnych OLAF-u będzie również wspierana przez regularne systematyczne dyskusje na szczeblu roboczym zgodnie z porozumieniami administracyjnymi w sprawie współpracy i terminowej wymiany informacji, które zostały uzgodnione między Komisją a OLAF-em⁵¹, a także systemowe działania następcze w ramach FPDNet oraz Rady Zarządzania Korporacyjnego.

Na poziomie strategicznym Rada Zarządzania Korporacyjnego (CMB)⁵² będzie co roku omawiać i poddawać przeglądowi politykę Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w oparciu o prace przygotowawcze, które będą prowadzić OLAF, FPDNet i służby centralne. Inne kwestie mogą w miarę potrzeb być przedmiotem doraźnych dyskusji w CMB. To strategiczne podejście do wewnętrznego zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych w którym CMB i OLAF odgrywają kluczowe role, znajduje również odzwierciedlenie w „pakiecie dotyczącym zarządzania” przyjętym przez Komisję w dniu 21 listopada 2018 r. W ramach tego podejścia przypisuje się CMB strategiczną rolę w zakresie korporacyjnych aspektów zwalczania nadużyć finansowych w Komisji⁵³, a OLAF-owi – wiodącą rolę w opracowywaniu i rozwoju europejskiej polityki zwalczania nadużyć finansowych⁵⁴.

5. Dalsze cele

Dalsze cele, przedstawione szczegółowo w załączniku i wsparte działaniami wyszczególnionymi w planie działania, obejmują następujące obszary:

⁵¹ Załącznik do komunikatu Komisji z dnia 21 listopada 2018 r. w sprawie rewizji porozumień administracyjnych dotyczących współpracy i terminowej wymiany informacji między Komisją Europejską a Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych, C(2018)7705 final.

⁵² Działając pod zwierzchnictwem przewodniczącego, Rada Zarządzania Korporacyjnego wnosi wkład w ład korporacyjny Komisji, zapewniając koordynację, nadzór, doradztwo i strategiczne wytyczne w zakresie ładu korporacyjnego. Przewodniczy jej sekretarz generalny, a w jej regularnych posiedzeniach uczestniczą dyrektorzy generalni ds. budżetu, zasobów ludzkich i bezpieczeństwa oraz dyrektor generalny Służby Prawnej. W posiedzeniach uczestniczą jako obserwatorzy: członek lub członkowie gabinetu przewodniczącego odpowiedzialni za budżet i administrację oraz szef lub szefowie gabinetu członka lub członków Komisji odpowiedzialnych za budżet, zasoby ludzkie i administrację. Zob. sekcja 1.3 komunikatu do Komisji z dnia 21 listopada 2018 r., „Zarządzanie w Komisji Europejskiej”, C(2018)7703 final, oraz decyzja Komisji z dnia 21 listopada 2018 r. w sprawie Rady ds. Zarządzania Korporacyjnego, C(2018)7706 final.

⁵³ Art. 2 ust. 1 decyzji Komisji C(2018)7706 final.

⁵⁴ Sekcja 3.7.2. (s. 15) komunikatu C(2018)7703 final.

- uczciwość i zgodność z przepisami;
- wiedza fachowa i wyposażenie;
- przejrzystość;
- ramy prawne oraz
- zwalczanie nadużyć w zakresie dochodów.

Cele te wynikają z zasad przewodnich określonych w sekcji 4.1 powyżej oraz z oceny ryzyka nadużyć finansowych przeprowadzonej przez służby Komisji i opisanej w odpowiednim dokumencie roboczym służb Komisji. Komisja będzie m.in. nadal promować – i w razie potrzeby egzekwować – przestrzeganie najwyższych standardów uczciwości zawodowej wśród swoich pracowników. Jest to zasada przyświecająca Komisji od zawsze, a jej znaczenie wykracza poza kwestię zwalczania nadużyć finansowych. Celowi zwalczania nadużyć po stronie dochodów przypisano, ze względu na stwierdzone ryzyko, istotniejszą pozycję w ramach CAFS z 2019 r. niż w CAFS z 2011 r.

6. Monitorowanie i sprawozdawczość

Działania Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych są nieodłączną częścią jej rocznego cyklu planowania i programowania strategicznego (SPP)⁵⁵. Ponadto, jak już wspomniano, różne aspekty polityki Komisji w zakresie zwalczania nadużyć będą przedmiotem oceny i dyskusji podczas corocznego specjalnego posiedzenia sieci FPDNet Komisji na szczeblu dyrektorów. Będą one również omawiane co najmniej raz w roku w ramach Rady Zarządzania Korporacyjnego w Komisji. Dyskusje te dotyczyć będą systemowych aspektów realizacji zaleceń OLAF-u dotyczących strategii Komisji na rzecz zwalczania nadużyć finansowych na szczeblu służb oraz zaleceń OLAF-u wynikających z prowadzonych dochodzeń, jak również ogólnych postępów poczynionych w ramach planu działań CAFS z 2019 r. Doprowadzi to do dalszego zwiększenia rozliczalności Komisji za jej działania w zakresie wykrywania nadużyć finansowych i zapobiegania im.

W ramach inicjatywy „Budżet ukierunkowany na wyniki”⁵⁶ Komisja zobowiązała się do prowadzenia w ramach wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 polityki zorientowanej na wyniki, która powinna zapewniać maksymalny zwrot z wkładu

⁵⁵ Na podstawie własnych planów strategicznych (obejmujących mandat Komisji i odzwierciedlających cele strategiczne przewodniczącego) oraz strategii zwalczania nadużyć finansowych na szczeblu służb, departamenty Komisji i agencje wykonawcze co roku ujmują działania w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w swoich planach zarządzania w następstwie corocznej oceny ryzyka, obejmującej ryzyko nadużyć finansowych. Departamenty Komisji przedstawiają swoje prace i osiągnięcia w rocznych sprawozdaniach z działalności, które zawierają sekcję poświęconą zapobieganiu nadużyciom finansowym i ich wykrywaniu. Na podstawie sprawozdań departamentalnych Komisja przyjmuje kompleksowe sprawozdanie roczne na temat zarządzania i wyników, zawierające rozdziały dotyczące kontroli wewnętrznej, w tym strategii zwalczania nadużyć finansowych, oraz ochrony interesów finansowych UE.

⁵⁶ Zob. strona internetowa BFOR: http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 września 2016 r. – Śródkresowy przegląd/rewizja wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 – Budżet UE ukierunkowany na wyniki, COM(2016)603 final.

pochodzącego z pieniędzy podatników. Europejska wartość dodana i wyniki są również wśród zasad, na których opiera się proponowana przez Komisję modernizacja wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027. Dotyczy to także polityki zwalczania nadużyć finansowych. Skuteczność i efektywność tej polityki należy zatem monitorować za pomocą odpowiednich wskaźników, opierających się w miarę możliwości na poziomie bazowym, odzwierciedlających produkty⁵⁷, wyniki lub rezultaty⁵⁸ oraz skutki⁵⁹. Ponieważ służby Komisji i agencje wykonawcze są odpowiedzialne za realizację środków określonych w planie działania załączonym do niniejszego komunikatu, Komisja uważa, że wskaźniki produktu powinny być ustalane na poziomie departamentu, pod nadzorem OLAF-u. W odniesieniu do celów priorytetowych wstępne wskaźniki rezultatu na poziomie Komisji powinny zostać opracowane do 2020 r. W trakcie realizacji CAFS z 2019 r. wskaźniki rezultatu powinny zostać doprecyzowane i uzupełnione zgodnie z rzeczywistymi doświadczeniami i wynikami dalszej analizy.

Podobnie jak w przypadku CAFS z 2011 r. Komisja będzie regularnie składać sprawozdania na temat realizacji CAFS z 2019 r., a także, we właściwym czasie, na temat opracowywania odpowiednich wskaźników w ramach rocznych sprawozdań PIF, skierowanych do Parlamentu Europejskiego i Rady oraz dostępnych dla ogółu społeczeństwa.

Kolejna aktualizacja CAFS spodziewana jest po śródkresowym przeglądzie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027. Do tego czasu plan działania zostanie poddany przeglądowi i w razie potrzeby zmieniony.

⁵⁷ Wskaźniki produktu odnoszą się do konkretnych produktów wynikających z interwencji, takich jak nowa baza danych do celów gromadzenia wyników monitorowania lub nowa norma europejska itp.; zob. rozdział V sekcja 2.2. wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa, dokument roboczy służb Komisji, SWD(2017)350, s. 48.

⁵⁸ Wskaźniki wyniku lub rezultatu odpowiadają bezpośrednim skutkom interwencji ze szczególnym uwzględnieniem bezpośrednich adresatów. Odniesienie – zob. poprzedni przypis.

⁵⁹ Wskaźniki skutków odnoszą się do zamierzonego wyniku interwencji w kategoriach wpływu na szerszej rozumianą gospodarkę i społeczeństwo, poza bezpośrednim zakresem działania interwencji. Odniesienie – zob. przypis 57.