



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 19.7.2012 r.
COM(2012) 408 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczenie nadużyć finansowych
Sprawozdanie roczne – 2011 r.**

{SWD(2012) 227 final}
{SWD(2012) 228 final}
{SWD(2012) 229 final}
{SWD(2012) 230 final}

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych Sprawozdanie roczne – 2011 r.

STRESZCZENIE

Komisja przedstawia, we współpracy z państwami członkowskimi, niniejsze sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej w 2011 r. na podstawie art. 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Celem niniejszego sprawozdania jest dokonanie oceny zakresu, w jakim środki finansowe UE lub dochody UE są wystawione na ryzyko nadużyć z powodu nieprawidłowości, związanych lub niezwiązanych z nadużyciami finansowymi, oraz wyjaśnienie, jakie działania są podejmowane w celu rozwiązania tego problemu.

Najnowsze działania na rzecz ochrony interesów finansowych UE

W 2011 r. Komisja podjęła szereg działań na rzecz poprawy ram prawnych i administracyjnych w celu ochrony interesów finansowych UE:

- zmieniony wniosek dotyczący reformy Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF);
- strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (CAFS), która obejmowała również plan działania na rzecz zwalczania przemytu przez wschodnią granicę UE;
- komunikat w sprawie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej za pomocą środków prawa karnego i dochodzeń administracyjnych;
- komunikat w sprawie zwalczania korupcji w UE;
- wnioski w sprawie zmiany przepisów dotyczących zamówień publicznych; oraz
- komunikat dotyczący przyszłości VAT.

Spadek nadużyć finansowych oraz innych nieprawidłowości mających wpływ na budżet UE

W 2011 r. we wszystkich sektorach łącznie wystąpiło 1 230 nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia finansowe, co stanowi spadek o około 35 % w porównaniu z 2010 r. Szacowane skutki finansowe tych nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia również uległy zmniejszeniu, o około 37 % w porównaniu z 2010 r., do kwoty 404 mln EUR. Ponadto liczba pozostałych nieprawidłowości i ich szacowane skutki finansowe również się zmniejszyły, odpowiednio o 17 % i 6 %.

Przewidywano, że liczba zgłoszonych przypadków nadużyć oraz wysokość związanych z nimi kwot ulegnie zmniejszeniu po gwałtownym wzroście w 2010 r. spowodowanym efektem cykliczności wynikającym z zakończenia okresu programowania na lata 2000-2006 dotyczącego polityki spójności oraz przyspieszeniem procesu sprawozdawczego w wyniku

uruchomienia systemu zarządzania nieprawidłowościami (IMS). Obecnie te dwa czynniki straciły już siłę oddziaływania.

Mimo że ogólna sytuacja daje powody do zadowolenia i dowodzi m.in., że procedury uruchomione przez Komisję w celu usunięcia nieprawidłowości przynoszą efekty oraz że nastąpiła ogólna poprawa systemów zarządzania i kontroli państw członkowskich, nadal istnieją znaczne różnice w przyjętym przez poszczególne państwa członkowskie sposobie zgłaszania nieprawidłowości związanych i niezwiązanych z nadużyciami finansowymi. Niektóre państwa członkowskie nadal zgłaszają bardzo niską liczbę przypadków nadużyć finansowych. To poddaje w wątpliwość skuteczność ich krajowych systemów sprawozdawczych. Państwa członkowskie, których dotyczy ta sytuacja, wzywa się zatem do złożenia sprawozdania, w jaki sposób przystosowują swoje systemy kontroli do działania w obszarach, w których istnieje wysokie ryzyko wystąpienia nadużyć finansowych i nieprawidłowości.

Z analizy zagrożenia wynika również jasno, że potrzeba zwalczania nadużyć finansowych mających charakter spraw karnych nadal jest bardzo aktualna i pozostaje priorytetem w harmonogramie działań Komisji.

Poprawa systemów zwalczania nadużyć w obszarze polityki spójności

Z analizy kwestii wymagającej szczególnego omówienia w tym roku – tj. podjętych działań i zgłoszonych nieprawidłowości w obszarze polityki spójności o wysokim ryzyku – wynika, że nastąpiła poprawa systemu kontroli finansowej i zarządzania ryzykiem. Obejmuje ona przepisy prawne i wytyczne, strategie krajowe i regionalne, wykorzystanie wskaźników ryzyka, procedury administracyjne oraz współpracę organów krajowych.

Z drugiej strony potrzebne są dalsze postępy jeśli chodzi o monitorowanie wyników postępowań administracyjnych i dochodzeń w sprawach karnych związanych ze zwalczaniem nadużyć prowadzonych przez państwa członkowskie, w tym postępowań dotyczących odzyskiwania środków od beneficjenta końcowego w obszarze polityki spójności.

Ponadto, aby umożliwić Komisji i państwom członkowskim skupienie działań na obszarach wysokiego ryzyka, niezbędne jest zebranie dokładniejszych danych statystycznych.

Poprawa procedur odzyskiwania należności

Usprawniono proces odzyskiwania należności, w szczególności w przypadku funduszy przedakcesyjnych i wydatków bezpośrednich. Komisja wzywa państwa członkowskie i kraje ubiegające się o członkostwo charakteryzujące się niską stopą odzysku do przyspieszenia procedur, skorzystania z dostępnych instrumentów prawnych i gwarancji w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, oraz zajęcia mienia w przypadkach niespłacenia zobowiązań.

1. WPROWADZENIE

Na mocy art. 325 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Komisja, we współpracy z państwami członkowskimi, przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie coroczne sprawozdanie w sprawie środków podjętych w celu wykonania tego artykułu tj. w celu zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych działań nielegalnych naruszających interesy finansowe Unii.

Traktat stanowi, że Unia i państwa członkowskie wspólnie ponoszą odpowiedzialność za ochronę interesów finansowych Unii i zwalczanie nadużyć. Organy krajowe zarządzają czterema piątymi wydatków UE oraz pobierają tradycyjne zasoby własne¹. Jeżeli chodzi o te dwa obszary, Komisja sprawuje ogólny nadzór, określa normy i sprawdza zgodność z przepisami. W celu skutecznej ochrony interesów finansowych Unii niezbędna jest ścisła współpraca Komisji i państw członkowskich. W związku z tym jednym z głównych celów niniejszego sprawozdania jest ocena, przy wykorzystaniu dostępnych danych, w jakim stopniu ta współpraca spełniła swoją rolę oraz w jaki sposób można ją jeszcze usprawnić.

W sprawozdaniu opisano również środki podjęte na szczeblu unijnym w celu zwalczania nadużyć finansowych. Ponadto dokument zawiera również podsumowanie i ocenę działań podjętych przez państwa członkowskie w jednym konkretnym obszarze, w oparciu o odpowiedzi na pytania z kwestionariusza, który w tym roku dotyczył kontroli w zakresie polityki spójności. W sprawozdaniu przedstawiono również najnowsze informacje o zgłoszonych przez państwa członkowskie nieprawidłowościach związanych i niezwiązanych z nadużyciami finansowymi oraz o stanie odzyskiwania należności.

Do sprawozdania dołączone są cztery dokumenty robocze służb Komisji².

2. ZGŁOSZONE NIEPRAWIDŁOŚCI ZWIĄZANE Z NADUŻYCIAMI FINANSOWYMI I POZOSTAŁE NIEPRAWIDŁOŚCI

Przepisy UE zobowiązują państwa członkowskie, aby co kwartał składały Komisji sprawozdania dotyczące wszelkich nieprawidłowości wykrytych w obszarach podlegających zarządzaniu dzielonemu, jak również w obszarze pomocy przedakcesyjnej oraz tradycyjnych zasobów własnych.

Państwa członkowskie są również zobowiązane do powiadamiania Komisji, czy w przypadku zgłoszonych nieprawidłowości istnieje podejrzenie wystąpienia nadużycia finansowego (tj. czy występują przesłanki do wszczęcia postępowania administracyjnego lub sądowego na szczeblu krajowym w celu ustalenia, czy miało miejsce celowe działanie, takie jak

¹ Głównie cła i opłaty rolne, choć także cła antydumpingowe oraz opłaty wyrównawcze od cukru.

² (i) Wykonanie art. 325 TFUE przez państwa członkowskie w 2011 r.; (ii) Ocena statystyczna nieprawidłowości zgłoszonych w przypadku zasobów własnych, zasobów naturalnych, polityki spójności i pomocy przedakcesyjnej w 2011 r.; (iii) Zalecenia w ramach działań następczych w związku ze sprawozdaniem Komisji w sprawie interesów finansowych UE – Zwalczanie nadużyć finansowych, 2010 r.; (iv) Metodologia dotycząca oceny statystycznej nieprawidłowości zgłoszonych w 2011 r.

nadużycie³) oraz aktualizowania informacji po zakończeniu stosownego postępowania mającego na celu nałożenie kar.

W niniejszym sprawozdaniu nieprawidłowości podzielono na dwie obszerne kategorie:

„**Nieprawidłowości zgłoszone jako nadużycie**” to nieprawidłowości, w przypadku których istnieje podejrzenie, że stanowią nadużycie finansowe lub w przypadku których zostało to stwierdzone, w tym nieprawidłowości, których państwa członkowskie nie zgłosiły jako nadużycie, lecz w przypadku których możliwe było stwierdzenie na podstawie analizy dostępnych informacji, że wystąpiły elementy działania potencjalnie stanowiącego nadużycie⁴.

„**Nieprawidłowości niezgłoszone jako nadużycie**” to wszelkie pozostałe zgłoszone nieprawidłowości, w przypadku których nie stwierdzono istnienia nadużycia.

Zasadniczo jakość procesu zgłaszania nieprawidłowości (tj. kompletność informacji i terminowość) uległa poprawie. Nadal występują pewne braki i niespójności, jednak dotyczy to ograniczonej liczby przypadków i tym samym nie wywiera znacznego wpływu na dokładność niniejszej analizy. Sposób rozróżnienia nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycie i nieprawidłowości niezgłoszonych jako nadużycie może się nieco różnić w poszczególnych państwach członkowskich, jako że może zależeć od krajowych praktyk i przepisów.

W odpowiedzi na wnioski Parlamentu Europejskiego i dyskusje z jego udziałem Komisja zaczęła przykładać większą wagę do sporządzanych przez siebie analiz nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia.

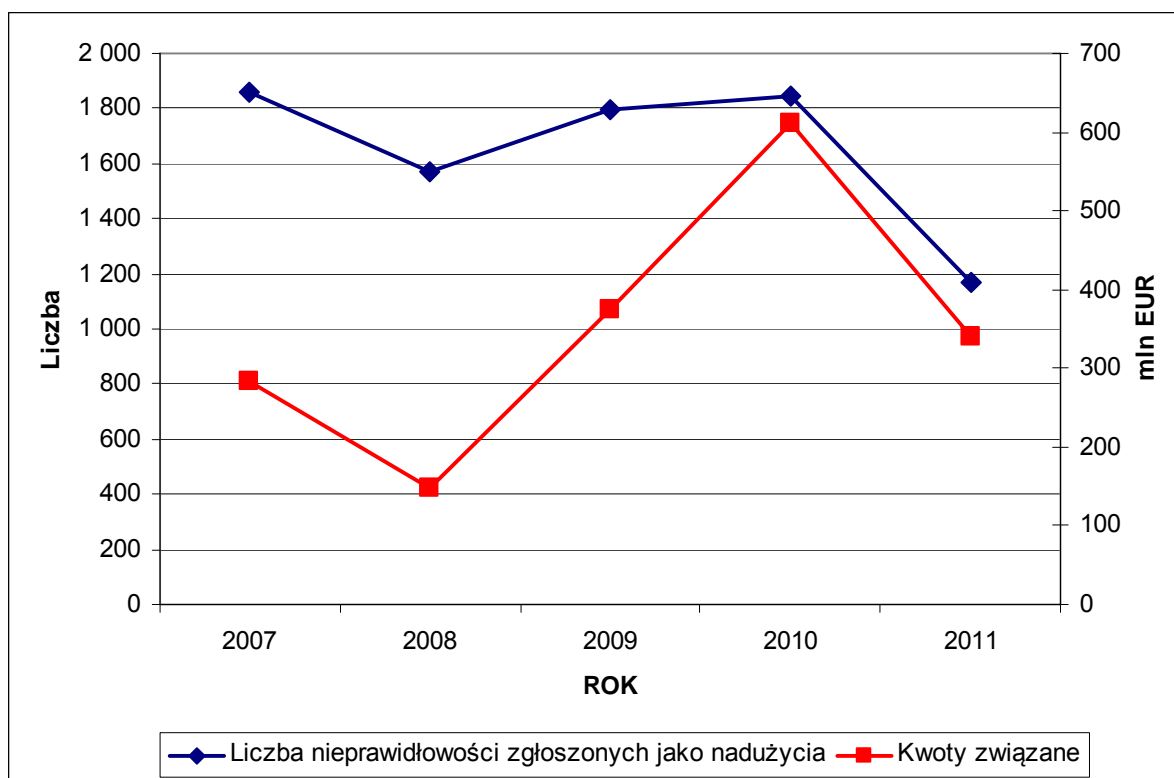
2.1. Analiza nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia przez państwa członkowskie w 2011 r.

W okresie 2007-2011 liczba nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia we wszystkich sektorach łącznie pozostawała dość stabilna aż do 2010 r. (zob. wykres 1). W 2011 r. 1 230 nieprawidłowości zgłoszono jako nadużycia (podejrzenie nadużycia i nadużycia stwierdzone), co stanowi spadek o 35 % w porównaniu z 2010 r., zgodnie z tabelą 1. Szacowane skutki finansowe tych nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia również uległy zmniejszeniu, o około 37 % w porównaniu z 2010 r., do kwoty 404 mln EUR.

³ Na przykład na podstawie rozporządzenia Komisji (WE) nr 1848/2006 z dnia 14 grudnia 2006 r. dotyczącego nieprawidłowości i odzyskiwania kwot niesłusznie wypłaconych w związku z finansowaniem wspólnej polityki rolnej, Dz.U. L 355 z 15.12.2006, s. 56-62.

⁴ Na przykład nieprawidłowości, w przypadku których wykorzystywany jest podrobiony lub przerobiony dokument lub nieprawidłowości, w przypadku których prowadzone jest już postępowanie lub dochodzenie karne, czyli także nieprawidłowości wykryte przez Komisję, w tym OLAF. Pojęcie podejrzenia nadużycia nie jest stosowane w przypadku zgłaszania nieprawidłowości w obszarze tradycyjnych zasobów własnych (TOR).

Wykres 1: WSZYSTKIE SEKTORY: nieprawidłowości zgłoszone jako nadużycia i związane z nimi kwoty – lata 2007-2011



Po wzroście liczby nieprawidłowości zgłaszanych jako nadużycia oraz związanych z nimi kwot w 2009 r. i 2010 r. częściowo spodziewano się, że nastąpi ich spadek. Główne przyczyny tego spadku to: zakończenie tymczasowego przyspieszenia procesu składania sprawozdań, które nastąpiło po uruchomieniu systemu zarządzania nieprawidłowościami w 2008 r.; ogólna poprawa działania systemów zarządzania i kontroli; konkretnie w przypadku polityki spójności – cykliczny charakter programów, przez co liczba zgłoszonych nieprawidłowości wzrosła pod koniec okresu programowania na lata 2000-2006⁵ – tj. dla lat sprawozdawczych 2009 i 2010; oraz następujące po nim zmniejszenie, jako że cykl programowania na lata 2007-2013 wdrażany jest w sposób stopniowy⁶.

⁵ Z powodu wzmoczonych działań kontrolnych w ostatnich latach wdrażania.

⁶ Obecnie ogólny wskaźnik wykonania kształtuje się na poziomie 40 % dostępnych zasobów. Oznacza to, że obecnie liczba projektów, które trzeba poddawać kontroli, jest mniejsza niż w ostatnich latach poprzedniego okresu programowania i w związku z tym zasadniczo zmniejszyła się liczba wynikających z tego nieprawidłowości, a efekt odstraszący kontroli jest większy.

Tabela 1: Nieprawidłowości zgłoszone jako nadużycia – 2011

Obszar	Liczba nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia		Szacowane skutki finansowe nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia			
	2010	2011	2010		2011	
			(mln EUR)	% przydzielonych środków	(mln EUR)	% przydzielonych środków
Rolnictwo	414	139	69	około 0,12 %	77	około 0,14 %
Rybołówstwo	0	2	0	0%	0,03	około 0,005 %
Polityka spójności	464	276	364	około 0,74 %	204	około 0,40 %
Fundusze przedakcesyjne	101	56	41	około 2,53 %	12	około 0,67 %
Wydatki bezpośrednie	21	34	3,6	około 0,02 %	1,5	około 0,002 %
Wydatki ogółem	1000	507	478	około 0,34 %	295	około 0,21 %
Przychody ogółem⁷ (tradycyjne zasoby własne)	883	723	165	(około. 0,79 % kwoty brutto TOR pobranej za 2010 r.)	109	(około. 0,49 % kwoty brutto TOR pobranej za 2011 r.)

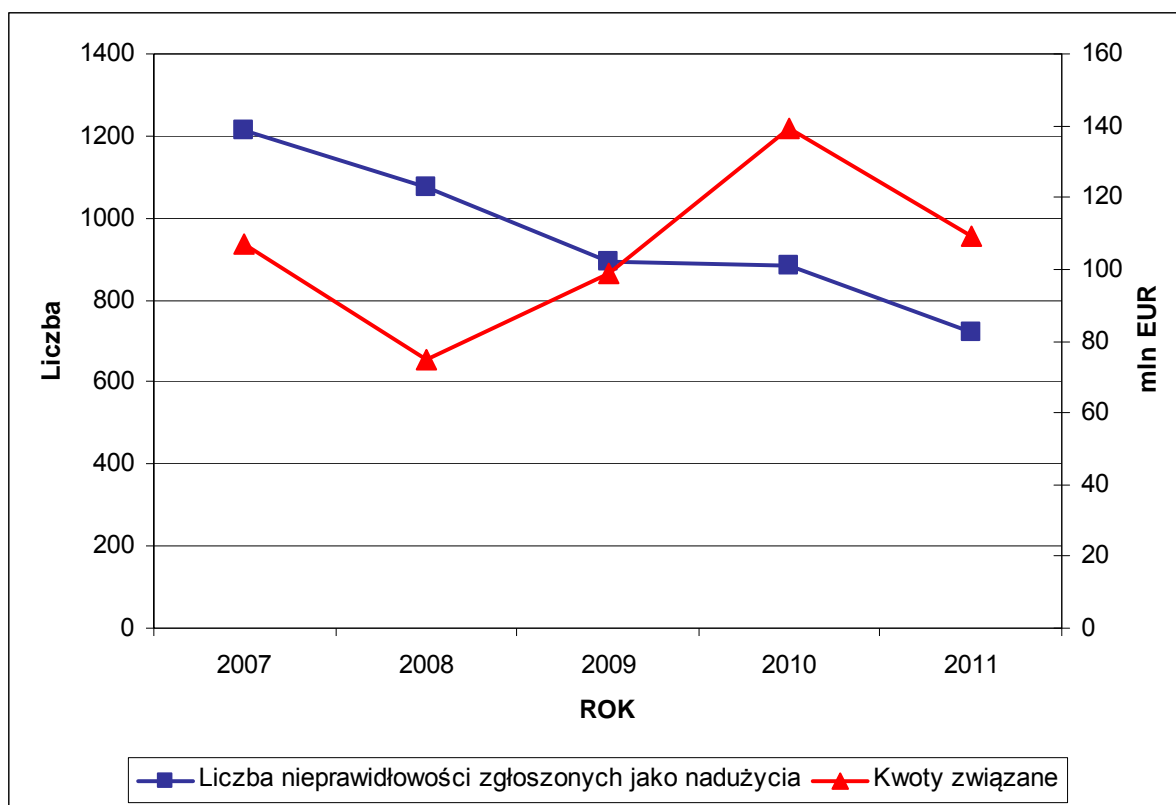
Jeśli chodzi o wydatki, polityka spójności pozostaje sektorem, w którym liczba nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia jest najwyższa (54 % całkowitej liczby), a skutki finansowe są największe (69 % całkowitej kwoty).

2.1.1. Przychody (tradycyjne zasoby własne)

W 2011 r. w obszarze tradycyjnych zasobów własnych (TOR) liczba przypadków nieprawidłowości zgłoszonych w systemie OWNRES jako nadużycia, jak również związane z nimi kwoty, były niższe niż w 2010 r.

⁷ Na potrzeby porównania dane liczbowe za 2010 r. są oparte na danych wykorzystanych w sprawozdaniu z tamtego roku. Dane obejmują kwoty stwierdzone i szacowane, które są związane z nieprawidłowościami zgłoszonymi jako nadużycia.

Wykres 2: TOR: nieprawidłowości zgłoszone jako nadużycia i związane z nimi kwoty – lata 2007-2011



Dane liczbowe dotyczące nadużyć zgłoszone w związku z TOR różnią się znacznie w zależności od danego państwa członkowskiego. Jak wspomniano powyżej, wynika to z różnych sposobów interpretacji przepisów i stosowanych praktyk w poszczególnych państwach członkowskich.

Z perspektywy finansowej różnice pomiędzy poszczególnymi latami należy przypisać zgłoszeniom pojedynczych przypadków istotnych nadużyć, które wywierają znaczny wpływ na dane w skali roku, w szczególności w państwach członkowskich, w których pobierane są niższe kwoty TOR. Ponadto różne czynniki mogą wywierać wpływ na dane liczbowe dotyczące wykrytych przypadków nieprawidłowości związanych i niezwiązanych z nadużyciem, takie jak rodzaj przepływu towarów oraz wymiany handlowej, poziom przestrzegania przepisów przez podmioty gospodarcze oraz lokalizacja państwa członkowskiego. Na te dane liczbowe ma również wpływ sposób, w jaki państwa członkowskie opracowały swoje strategie przeprowadzania kontroli celnych pod kątem zidentyfikowania przywozu obciążonego ryzykiem oraz wykrycia nadużyć i nieprawidłowości związanych z TOR.

Komisja uważnie monitoruje działania państw członkowskich w odpowiedzi na spostrzeżenia poczynione podczas kontroli przeprowadzanych przez Komisję⁸.

⁸ Na posiedzeniu Komitetu Doradczego ds. Zasobów Własnych w dniu 7 lipca 2011 r. przedstawiono sprawozdanie dotyczące strategii przeprowadzania kontroli celnych w poszczególnych państwach

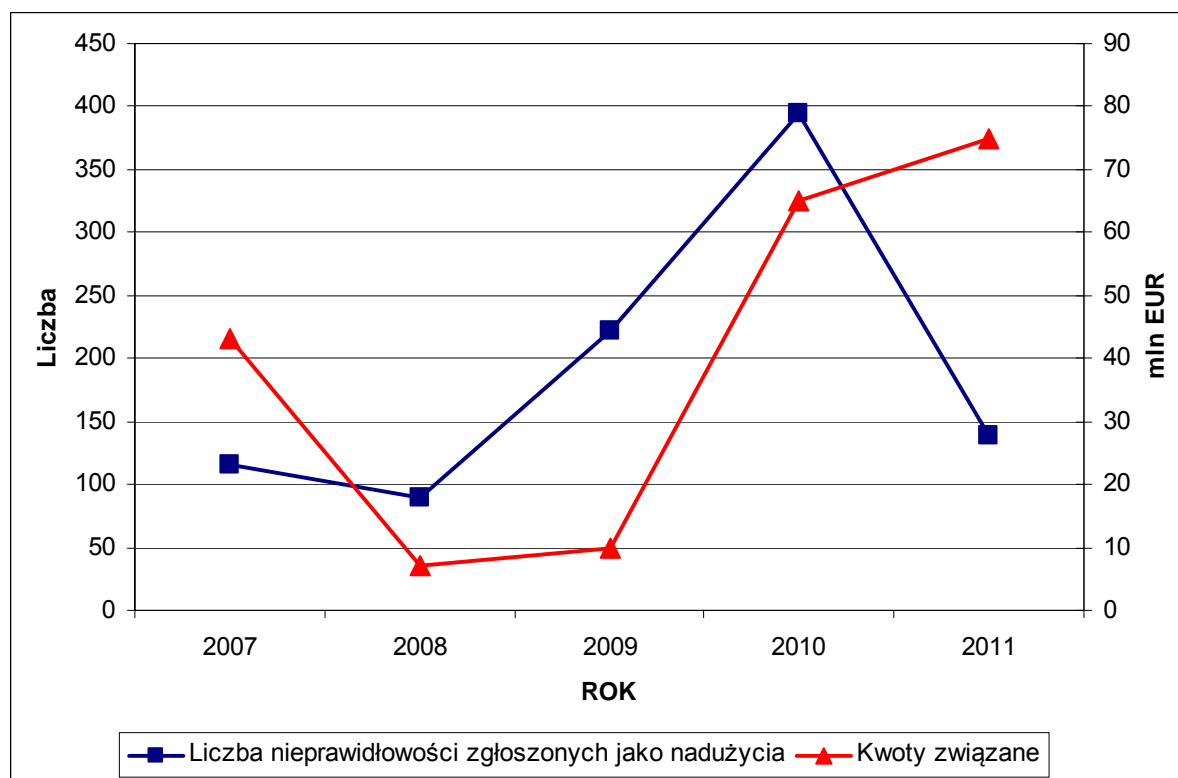
2.1.2. Wydatki – Zarządzanie dzielone i pomoc przedakcesyjna

2.1.2.1. Zasoby naturalne (rolnictwo i Europejski Fundusz Rybacki)

Jeżeli chodzi o rolnictwo, liczba przypadków nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia i związane z nimi kwoty w stosunku do całkowitych kwot wydatków różnią się znacznie, zarówno między państwami członkowskimi, jak i wewnątrz nich.

W 2011 r. 139 nieprawidłowości z całkowitej liczby 2 395 zostało zgłoszonych przez państwa członkowskie jako nadużycia. W porównaniu z rokiem sprawozdawczym 2010 liczba przypadków nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia spadła, natomiast skutki finansowe wzrosły z poziomu 69 mln EUR w 2010 r. do kwoty 77 mln EUR w 2011 r. (zob. wykres 2). Wzrost ten można wytłumaczyć zgłoszeniem dwóch znaczących przypadków nieprawidłowości o wartości odpowiednio 39 mln EUR i 26 mln EUR.

Wykres 3: Rolnictwo: nieprawidłowości zgłoszone jako nadużycia i związane z nimi kwoty – lata 2007-2011



W 2011 r. Bułgaria zgłosiła najwyższą liczbę nieprawidłowości będących nadużyciami w tym obszarze, tj. 37, a druga z kolei była Rumunia, która odnotowała 25 przypadków. Niektóre państwa członkowskie, na które przypadają największe wydatki, takie jak Francja, Niemcy, Hiszpania i Zjednoczone Królestwo, nadal zgłaszają bardzo niską liczbę nieprawidłowości jako nadużycia. To rodzi pytanie, czy niska liczba przypadków zgłoszonych jako nadużycia wynika z nieprzestrzegania zasad sprawozdawczości, w tym nieprawidłowej interpretacji

członkowskich zawierające podsumowanie wyników inspekcji przeprowadzonych w 2009 r. i 2010 r. we wszystkich państwach członkowskich.

pojęć „podejrzanie nadużycia” i „stwierdzone nadużycie”, czy też ze skuteczności systemów kontroli w państwach członkowskich, które mają za zadanie wykrywanie nadużyć.

W sprawozdaniu za 2010 r. Komisja wezwała Francję, Niemcy, Hiszpanię i Zjednoczone Królestwo do przedstawienia wyjaśnień dotyczących niskiej liczby nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia oraz do złożenia sprawozdania, w jaki sposób ich systemy kontroli są dostosowywane do wykorzystania w obszarach o podwyższonym ryzyku. Dotychczas Komisja nie otrzymała jeszcze żadnych wyjaśnień.

Finlandia, Niemcy i Polska zostały natomiast wezwane do składania bardziej spójnych sprawozdań, w szczególności w odniesieniu do danych osobowych dotyczących osób, które dopuściły się nieprawidłowości (związanych lub niezwiązanych z nadużyciami finansowymi). Niemcy i Polska zwiększyły swój wskaźnik przestrzegania zasad sprawozdawczości do ok. 83%, natomiast Finlandia – do niemal 75%. Jest to znaczny krok naprzód, nadal jednak istnieją kwestie wymagające poprawy. Ogólny wskaźnik przestrzegania zasad dla UE-27 wynosi około 93%, co stanowi wzrost w porównaniu z 2010 r. (90%).

Komisja udziela wsparcia państwom członkowskim, przeprowadza regularne kontrole jakości systemu sprawozdawczości IMS oraz udziela państwom członkowskim informacji zwrotnych dotyczących jakości sprawozdań i brakujących danych.

W przypadku Europejskiego Funduszu Rybackiego jako nadużycia zgłoszono dwa przypadki nieprawidłowości o łącznej wartości 30 000 EUR.

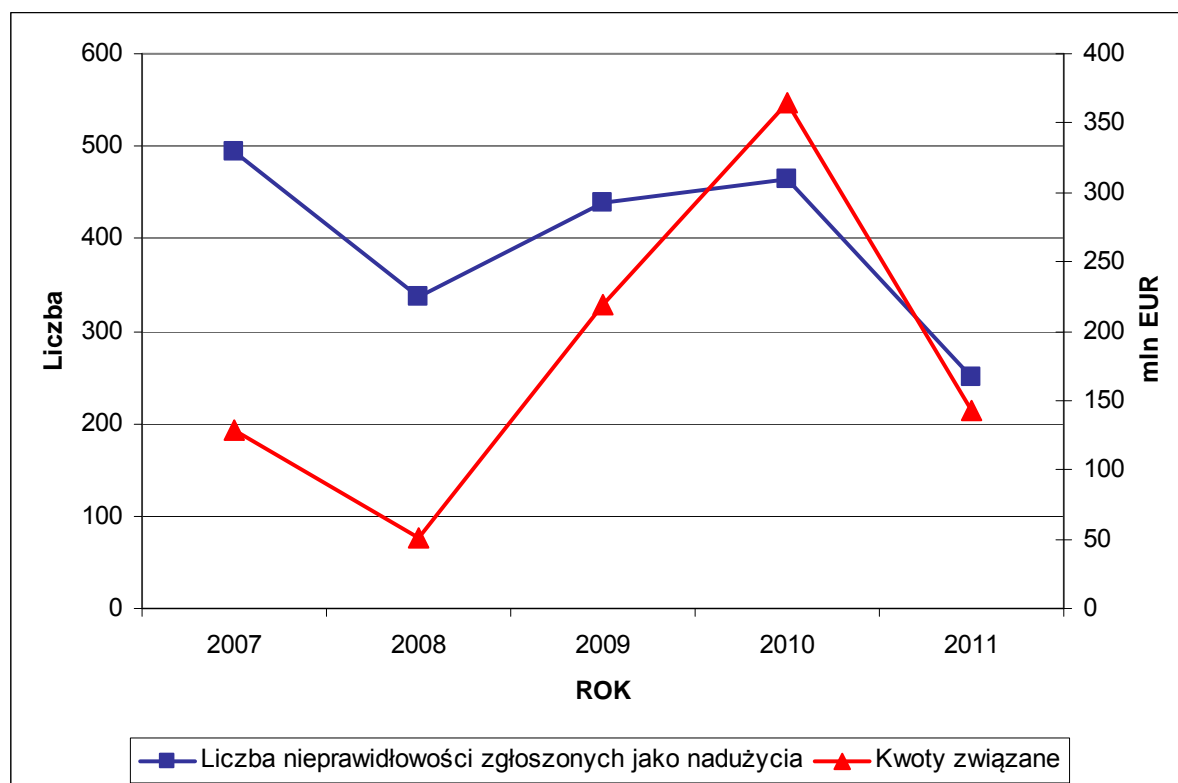
2.1.2.2. Polityka spójności

W 2011 r. liczba nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia w obszarze polityki spójności oraz związane z nimi kwoty znacznie się zmniejszyły w porównaniu z poprzednim rokiem, odpowiednio o 46% i 63% (zob. wykres 3).

Podobnie jak w przypadku pozostałych nieprawidłowości, spodziewano się znacznego spadku odnośnych wartości w wyniku zaniku czynników, które spowodowały gwałtowny wzrost odnotowany w 2010 r.⁹

⁹ tj. zamknięcie okresu programowania 2000-2006 oraz przyspieszenie procesu zgłaszania nieprawidłowości na skutek uruchomienia systemu IMS.

Wykres 4: Polityka spójności: nieprawidłowości zgłoszone jako nadużycia i związane z nimi kwoty – lata 2007-2011



Potwierdziły się tendencje zaobserwowane w poprzednich latach: Polska, Niemcy i Włochy zgłosiły największą liczbę przypadków (149 z 276), a ponadto Niemcy pozostają najbardziej skutecznym państwem członkowskim, jeśli chodzi o prowadzenie postępowań karnych mających na celu stwierdzenie wystąpienia nadużycia i nałożenie kar.

W 2011 r. sześć państw członkowskich nie zgłosiło żadnej nieprawidłowości jako nadużycia w obszarze polityki spójności: Belgia, Cypr, Dania, Francja, Malta oraz Niderlandy. Nadal pozostaje niejasne, dlaczego taka sytuacja miała również miejsce w większych krajach, takich jak Francja.

Najczęściej nieprawidłowości zgłoszone jako nadużycie polegają na wykorzystaniu podrobionych lub przerobionych dokumentów (dokumentów uzupełniających, deklaracji lub certyfikatów), głównie w związku z uwzględnieniem we wniosku niekwalifikujących się wydatków (czego wynikiem jest wzrost kosztów danego projektu) lub brakiem kwalifikowalności beneficjenta do otrzymania wsparcia finansowego. Trzy przypadki dotyczyły korupcji, a ich skutki finansowe oszacowano na 750 000 EUR.

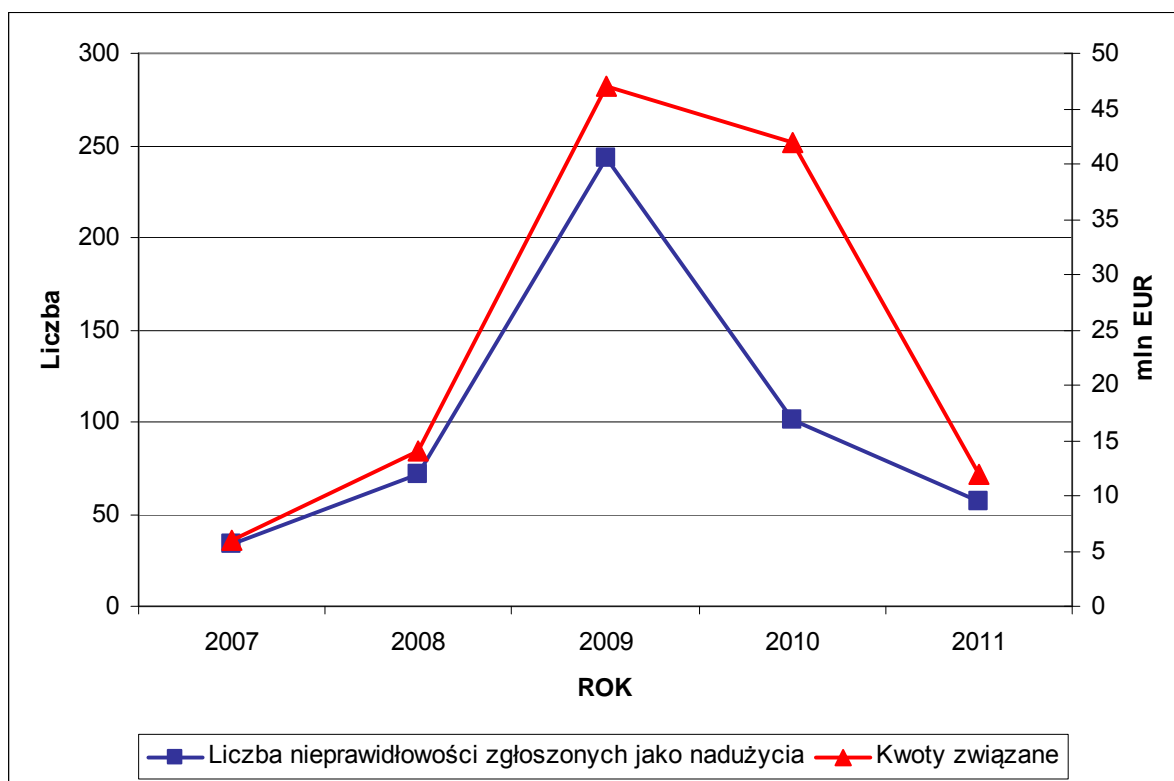
Jeśli chodzi o obszar rolnictwa i polityki spójności, wzywa się państwa członkowskie do przedstawienia wyjaśnień dotyczących niskiej liczby zgłoszonych przypadków podejrzenia nadużycia oraz do złożenia sprawozdania w sprawie sposobu stosowania systemów kontroli w odniesieniu do obszarów wysokiego ryzyka w celu skuteczniejszego zapobiegania nadużyciom i ich wykrywania.

2.1.2.3. Pomoc przedakcesyjna

Jeśli chodzi o pomoc przedakcesyjną, w 2011 r. liczba nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia oraz związane z nimi kwoty nadal znacznie się obniżyły, potwierdzając tym samym tendencję zaobserwowaną w 2010 r.

Jest to oczywisty skutek stopniowego wyłączenia państw UE-10 i UE-2 z działań finansowanych w ramach programów pomocy przedakcesyjnej na okres 2000-2006.

Wykres 5: Pomoc przedakcesyjna: nieprawidłowości zgłoszone jako nadużycia i związane z nimi kwoty – lata 2007-2011



Podobnie jak w poprzednich latach, większość przypadków związanych z pomocą przedakcesyjną (okres programowania 2000-2006) dotyczyła programu SAPARD (Specjalnego Programu Akcesyjnego na rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich). Największą liczbę przypadków zgłosiła Polska, a druga z kolei była Rumunia.

W przypadku Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (okres programowania 2007-2013) dziewięć nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia dotyczyło pięciu różnych komponentów IPA¹⁰. Nieprawidłowości w odniesieniu do wszystkich pięciu zgłosiła Turcja, natomiast pojedynczy przypadek dotyczący współpracy transgranicznej wykryto we Włoszech (w ramach Adriatyckiego programu współpracy transgranicznej). W tym obszarze jedynie Turcja stosuje system IMS w celu wykrywania nieprawidłowości, natomiast Chorwacja nadal tego nie czyni, mimo że zapewniono jej stosowne szkolenia i wsparcie.

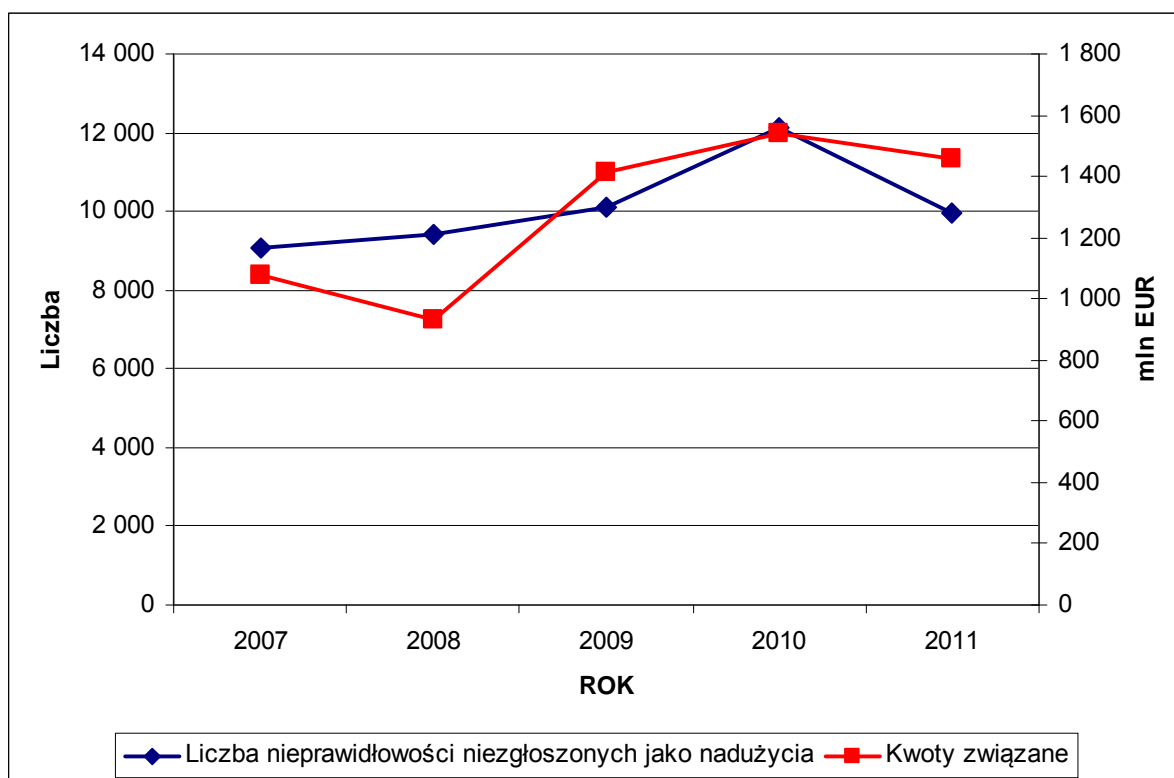
¹⁰ Współpraca transgraniczna, zasoby ludzkie, rozwój obszarów wiejskich, rozwój regionalny oraz wsparcie techniczne.

Komisja wzywa Chorwację do zakończenia procesu wdrażania systemu IMS oraz poprawienia jakości sprawozdań; Komisja wzywa byłą jugosłowiańską republikę Macedonii do wdrożenia tego systemu.

2.2. Analiza nieprawidłowości niezgłoszonych jako nadużycia przez państwa członkowskie w 2011 r.

W 2011 r. odnotowano ogólny spadek liczby nieprawidłowości niezgłoszonych jako nadużycie (zob. wykres 6); spadek ten był szczególnie widoczny w dziedzinie polityki spójności i pomocy przedakcesyjnej.

Wykres 6: nieprawidłowości niezgłoszone jako nadużycia i związane z nimi kwoty – lata 2007-2011



Po stronie przychodów skutki finansowe nieprawidłowości niezgłoszonych jako nadużycia wykazują nieznaczny wzrost w porównaniu z 2010 r. (zob. tabela 2).

Tabela 2: Nieprawidłowości niezgłoszone jako nadużycia – 2011 r.

Obszar	Liczba nieprawidłowości niezgłoszonych jako nadużycia		Szacowane skutki finansowe nieprawidłowości niezgłoszonych jako nadużycia			
	2010	2011	2010		2011	
			(mln EUR)	% przydzielonych środków	(mln EUR)	% przydzielonych środków
Rolnictwo	1427	2256	62	około 0,11 %	101	około 0,18 %
Rybołówstwo	1	46	0,01	0 %	1,6	około 0,24 %
Polityka spójności	6598	3604	1186	około 2,41 %	1015	około 2,00 %
Fundusze przedakcesyjne	323	207	42	około 2,59 %	48	około 2,63 %
Wydatki bezpośrednie	1000	888	39,5	około 0,27 %	49,9	około 0,78 %
Wydatki ogółem	9349	7001	1325,51	około 0,94 %	1215,5	około 0,86 %
Przychody ogółem¹¹ (tradycyjne zasoby własne)	3861	3973	253	(około. 1,21 % kwoty brutto TOR pobranej za 2010 r.)	278	(około. 1,24 % kwoty brutto TOR pobranej za 2011 r.)

W 2011 r. w dziedzinie tradycyjnych zasobów własnych liczba nieprawidłowości niezgłoszonych jako nadużycia wyniosła 3973, co stanowi wzrost w porównaniu z 2010 r., zarówno samej liczby nieprawidłowości, jak i związanych z nimi kwot.

Strategie kontroli celnej stosowane przez państwa członkowskie powinny w większym stopniu koncentrować się na przywozie towarów wysokiego ryzyka, przyczyniając się tym samym do dalszego zwiększenia stopnia wykrywalności nieprawidłowości i nadużyć finansowych w dziedzinie TOR.

W obszarze rolnictwa w 2011 r. zgłoszono 2256 nieprawidłowości, co stanowi wzrost w porównaniu z 2010 r., zarówno jeśli chodzi o liczbę nieprawidłowości, jak i kwoty z nimi związane. Wzrost ten stanowi odzwierciedlenie wzrostu wydatków, a w szczególności

¹¹ Zob. przypis 7.

dotatkowych wysiłków poczynionych przez państwa członkowskie i Komisję w celu udoskonalenia procesu zgłaszania nieprawidłowości¹².

Skutki finansowe nieprawidłowości niezgłoszonych jako nadużycia w obszarze rolnictwa także wzrosły, z poziomu 62 mln EUR w 2010 r. do kwoty 101 mln w 2011 r. Szczególną uwagę poświęca się latom budżetowym 2004-2006, uznanym za „zamknięte”, ponieważ ukończono kontrole i plany audytu, ponadto rozpoczęto procedury odzyskiwania środków oraz zgłoszono wszelkie nieprawidłowości.

W obszarze polityki spójności i pomocy przedakcesyjnej wnioski wyciągnięte w związku z nieprawidłowościami zgłoszonymi jako nadużycia odnoszą się również do wyjaśnienia spadku liczby nieprawidłowości niezgłoszonych jako nadużycia (cykliczny charakter programów, zakończenie przyspieszenia procesu zgłaszania nieprawidłowości w następstwie uruchomienia systemu IMS, usprawnienie systemów zarządzania i kontroli w przypadku polityki spójności oraz stopniowe wyłączenie szeregu państw beneficjentów z zakresu działania polityki przedakcesyjnej).

Nieprawidłowości niezgłoszone jako nadużycia w przypadku polityki spójności nadal stanowią największą część nieprawidłowości mających wpływ na różne obszary wydatków w ramach budżetu UE, mimo że przewaga tego sektora zmniejszyła się w stosunku do poprzedniego roku (około 50% wszystkich przypadków zgłoszonych w 2011 r., w porównaniu z 70 % w 2010 r.).

Większość tych nieprawidłowości wynika z naruszenia przepisów mających zastosowanie do zamówień publicznych oraz kwalifikowalności wydatków. Oznacza to, że systemy zarządzania i kontroli w tym obszarze nadal wymagają poprawy.

Zachęca się państwa członkowskie do kontynuowania wysiłków mających na celu zwiększenie wydajności i skuteczności ich systemów zarządzania i kontroli w obszarze polityki spójności.

Ogólna jakość sprawozdań stale się zwiększa dzięki wprowadzeniu i pomyślnemu uruchomieniu systemu IMS we wszystkich państwach członkowskich. Ostatnim państwem, w którym uruchomiono system, była Francja (w ostatnim kwartale 2011 r.). W związku z tym nadal można by przeprowadzić pewne udoskonalenia, w szczególności po ustanowieniu połączenia między krajowym systemem informatycznym PRESAGE i systemem IMS w 2012 r.

W obszarze polityki spójności Komisja wzywa Francję do zakończenia wdrażania systemu IMS do końca 2012 r.

2.3. Analiza nieprawidłowości związanych z nadużyciami i pozostałych nieprawidłowości w odniesieniu do wydatków zarządzanych bezpośrednio przez Komisję w 2011 r.

Niniejszy punkt dotyczy nakazów odzyskania środków¹³ wydanych przez służby Komisji w związku z wydatkami objętymi scentralizowanym zarządzaniem bezpośrednim¹⁴.

¹² Sesje szkoleniowe i dystrybucja dokumentów (takich jak „Biuletyny informacyjne” oraz „Pytania i odpowiedzi”) w celu udzielenia informacji i instrukcji użytkownikom modułu 1848 systemu IMS.

Zgodnie z rachunkowością memoriałową stosowaną przez Komisję (ABAC), w roku budżetowym 2011 wydano łącznie 3 389 nakazów odzyskania środków na całkowitą kwotę 225 mln EUR. Wśród tych nakazów odzyskania środków 922 nieprawidłowości uznano za niezwiązane z nadużyciem, a 24 – za związane z nadużyciem; z przeprowadzonej analizy wynika, że dalszych 10 przypadków można uznać za związane z nadużyciem. Skutki finansowe tych 34 nieprawidłowości związanych z nadużyciem wynoszą 1,5 mln EUR. W stosunku do ogólnego budżetu wykonanego w ramach scentralizowanego zarządzania bezpośredniego w tym samym roku budżetowym opisany poziom nadużyć i nieprawidłowości jest bardzo niski.

3. ODZYSKIWANIE ŚRODKÓW

Dane dotyczące odzyskanych środków przedstawione w niniejszym punkcie opierają się, w przypadku działań wydatków budżetowych, na danych opublikowanych w rocznym sprawozdaniu finansowym Unii Europejskiej¹⁵. Dlatego też różnią się one pod względem zakresu i treści od danych przedstawionych w poprzednich latach¹⁶.

¹³ Zgodnie z art. 72 rozporządzenia finansowego (rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002), zezwolenie na windykację należności jest czynnością, dzięki której urzędnik delegowany lub subdelegowany zleca księgowemu, poprzez wystawienie nakazu odzyskania środków, odzyskanie kwot należnych, które ustalił.

¹⁴ Scentralizowane zarządzanie bezpośrednio obejmuje wszelkie wydatki UE ze środków zarządzanych przez instytucje UE (np. wydatki administracyjne instytucji, programy takie jak Leonardo, Erasmus, 7. program ramowy w zakresie badań i rozwoju technologicznego, itd.). Zgodnie z art. 53 rozporządzenia finansowego ta część budżetu może zostać wykonana w sposób scentralizowany, bezpośrednio przez służby Komisji, lub poprzez delegowanie zadań wykonawczych na rzecz krajów trzecich (zarządzanie zdecentralizowane) lub organizacji międzynarodowych (zarządzanie wspólne).

¹⁵ W szczególności dane przedstawione w informacji uzupełniającej nr 6 dotyczącej korekt finansowych i odzyskanych środków. W szczególności stopa odzysku jest obliczana jako stosunek korekt finansowych lub nakazów odzyskania środków, o których zdecydowano w danym roku budżetowym, do korekt i nakazów, które zostały skutecznie zrealizowane.

¹⁶ Dane przedstawione w poprzednich latach opierają się głównie na sprawozdaniach dotyczących nieprawidłowości przedstawionych przez państwa członkowskie. Dane dotyczące zgłoszeń przedstawione są w dokumencie roboczym służb Komisji „Ocena statystyczna nieprawidłowości zgłoszonych w 2011 r.”. Aby umożliwić porównanie z wynikami z poprzedniego roku w każdym uwzględnionym obszarze polityki, w tabeli 3. dokonano przeliczenia stopy odzysku za 2010 r. dla każdego sektora.

Tabela 3: Stopy odzysku według sektora – lata 2010-2011

SEKTOR BUDŻETU	KONTEKST	STOPA ODZYSKU	
		2010	2011
TOR	Ogólna stopa odzysku dla wszystkich lat (1989-2011) wynosi 50 %.	46%	52%
Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich ¹⁷	Dane liczbowe wskazane w tej sekcji odnoszą się do stopy wykonania korekt finansowych, o których zdecydowała Komisja ¹⁸	85 %	77%
Polityka spójności	Dane liczbowe wskazane w tym wierszu odnoszą się do wykonania korekt finansowych przeprowadzonych przez Komisję w celu wyłączenia z finansowania UE wydatków, które nie są zgodne z obowiązującymi przepisami i regulacjami. Korekty finansowe można również stosować po wykryciu poważnych niedociągnięć w systemach zarządzania i kontroli państw członkowskich. Wydanie nakazu odzyskania nienależnie wypłaconych środków jest tylko jednym z dostępnych Komisji sposobów przeprowadzenia korekty finansowej.	69%	93%
Inne rodzaje zarządzania ¹⁹	Dotyczy odzyskania kwot nienależnie wypłaconych w wyniku błędów lub nieprawidłowości wykrytych przez Komisję lub OLAF, państwa członkowskie, Europejski Trybunał Obrachunkowy, odnoszących się do tej części budżetu, która nie podlega zarządzaniu dzielonemu.	92%	92%

¹⁷ W tej kategorii uwzględniono niektóre instrumenty rozwoju obszarów wiejskich stosowane w ramach pomocy przedakcesyjnej.

¹⁸ Kwoty niewypłacone w tym samym roku nie będą w żadnym wypadku wypłacane w roku następnym.

¹⁹ Ta kategoria („inne rodzaje zarządzania”) obejmuje tę część budżetu UE, która podlega zarządzaniu bezpośredniemu. Do tej kategorii zalicza się pomoc przedakcesyjną (z wyłączeniem rozwoju obszarów wiejskich), w przypadku której zgłoszone nieprawidłowości są opisane w pkt 2.1.2.3, natomiast stosowne nakazy odzyskania środków wydane przez Komisję – w pkt 2.2.

3.1. Przychody (tradycyjne zasoby własne)

W przypadku tradycyjnych zasobów własnych państwa członkowskie są zobowiązane do odzyskania kwot, które wbrew przepisom nie zostały jeszcze pobrane, oraz do zarejestrowania ich w bazie danych OWNRES. Kwota, którą należy odzyskać w związku z nieprawidłowościami wykrytymi w 2011 r., wynosi 321 mln EUR (około 1,43 % całkowitej kwoty pobranych TOR w 2011 r.). Jeśli chodzi o nieprawidłowości wykryte w 2011 r., państwa członkowskie odzyskały już kwotę 166 mln EUR, co oznacza, że stopa odzysku w 2011 r. wyniosła 52%. Ponadto państwa członkowskie kontynuują swoje działania w zakresie odzyskiwania środków odnoszące się do przypadków z poprzednich lat. W 2011 r. wszystkie 27 państw członkowskich odzyskało środki o łącznej wartości około 305 mln EUR w związku z nieprawidłowościami wykrytymi w latach 1989-2011.

Działania państw członkowskich mające na celu odzyskanie TOR podlegają monitorowaniu za pośrednictwem kontroli TOR oraz poprzez stosowanie procedury, zgodnie z którą wszystkie kwoty przekraczające wartość 50 000 EUR, które zostają ostatecznie uznane za nie do odzyskania przez państwa członkowskie, muszą być zgłoszone Komisji. Państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność finansową za nieodzyskanie TOR w przypadkach, w których zaobserwowano niedociągnięcia w prowadzonych przez nie działaniach mających na celu odzyskanie środków.

Pobieranie ponad 98 % wszystkich ustalonych kwot TOR następuje bez żadnych szczególnych problemów.

3.2. Wydatki zarządzane przez państwa członkowskie

3.2.1. Zasoby naturalne (rolnictwo i Europejski Fundusz Rybacki)

W obszarze rolnictwa, w ramach procedur kontroli zgodności rozliczeń, przeprowadzono sesje kontrolne, w wyniku czego Komisja zrealizowała korekty finansowe w całkowitej kwocie 822 mln EUR. Łączna wartość ustalonych korekt wyniosła 1 068 mln EUR, tak więc stopa wykonania osiągnęła poziom 77 %.

Ponadto w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) państwa członkowskie odzyskały od beneficjentów 173 mln EUR w roku budżetowym 2011. W wyniku tego pod koniec roku budżetowego 2011 państwa członkowskie odzyskały już 44%²⁰ należności w ramach EFRG od 2007 r. Mechanizm rozliczania rachunków (zasada „50/50”, wprowadzona rozporządzeniem (WE) nr 1290/2005²¹) stanowi silną zachętę dla państw członkowskich do jak najszybszego odzyskiwania nienależnie wypłaconych kwot od beneficjentów.

Niemniej jednak na koniec roku budżetowego 2011 łączna pozostała kwota w ramach EFRG, którą organy krajowe muszą odzyskać od beneficjentów, wyniosła 1,2 mld EUR. Kwota należna do budżetu UE jest jednak niższa, jako że od 2006 r. państwa członkowskie wpłaciły

²⁰ Ten odsetek obejmuje jedynie środki odzyskane.

²¹ Jeżeli państwo członkowskie nie odzyska nienależnie wypłaconej kwoty od beneficjenta w ciągu czterech lat od daty pierwszego administracyjnego lub sądowego ustalenia nieprawidłowości (lub, w przypadku postępowania przed sądem krajowym, w ciągu ośmiu lat), 50 % nieodzyskanej kwoty pokrywane jest z budżetu danego państwa członkowskiego jako część rocznego finansowego rozliczenia rachunków EFRG i EFRROW.

już do budżetu UE znaczne sumy odpowiadające nieodzyskanym środkom (0,45 mld EUR), stosując zasadę „50/50”.

W latach 2008-2011 Komisja przeprowadziła kontrolę nowego mechanizmu rozliczania rachunków za pomocą kontroli na miejscu w odniesieniu do organów krajowych odpowiedzialnych za 18 agencji płatniczych w 13 państwach członkowskich, obejmujących 90 % całkowitego nieuregulowanego zadłużenia na koniec roku budżetowego 2011.

3.2.2. *Polityka spójności*

W 2011 r. w obszarze polityki spójności Komisja zrealizowała już korekty finansowe o wartości 624 mln EUR z łącznej kwoty ustalonych korekt w wysokości 673 mln EUR (stopa odzysku kształtuje się na poziomie 93 %).

Łączna stopa wykonania korekt finansowych (obejmująca wszystkie lata do roku 2011) wzrosła do 72 %, co oznacza, że do uregulowania pozostaje 2,5 mld EUR.

Za odzyskiwanie od beneficjentów nienależnie wypłaconych kwot, a w razie potrzeby, również odsetek za opóźnienia w płatnościach, w pierwszej kolejności odpowiedzialne są państwa członkowskie. Kwoty odzyskane przez państwa członkowskie nie są uwzględnione w niniejszym sprawozdaniu, które przedstawia jedynie korekty finansowe ustalone przez Komisję.

Jeśli chodzi o lata 2007-2013, państwa członkowskie są zobowiązane przedstawić Komisji dane dotyczące kwot wycofanych ze współfinansowania zanim zakończono procedurę odzyskiwania środków na szczeblu krajowym oraz kwot rzeczywiście odzyskanych od beneficjentów na szczeblu krajowym. Dane te (częściowo dotyczące całkowitych kwot uwzględnionych w procedurze odzyskiwania środków i korektach finansowych) przedstawione są w dokumencie roboczym służb Komisji „Ocena statystyczna nieprawidłowości zgłoszonych w 2011 r.”.

3.2.3. *Inne rodzaje zarządzania*

Jeśli chodzi o część budżetu UE, która podlega zarządzaniu bezpośredniemu, wydatki, które nie są zgodne z obowiązującymi przepisami i regulacjami są przedmiotem nakazu odzyskania środków wydanego przez Komisję lub są odliczane od kolejnego zestawienia wydatków²².

Potwierdzone nakazy odzyskania środków odnoszące się do części budżetu nieobjętej zarządzaniem dzielonym dotyczą kwoty 377 mln EUR. Z tej kwoty odzyskano już 346 mln EUR (stopa odzysku wynosi 92 %).

3.2.3.1. *Pomoc przedakcesyjna*

W przypadku pomocy przedakcesyjnej za odzyskiwanie od beneficjentów nienależnie wypłaconych kwot, a w razie potrzeby, również odsetek za opóźnienia w płatnościach, w pierwszej kolejności odpowiedzialne są państwa beneficjenci. Informacje przedstawione w niniejszym sprawozdaniu opierają się na przypadkach podejrzenia nadużycia oraz nieprawidłowości zgłoszonych przez państwa beneficjentów.

²² Jeżeli odliczenie jest dokonywane bezpośrednio przez beneficjenta w zestawieniu wydatków, informacja taka nie może być zarejestrowana w systemie księgowości Komisji.

W odniesieniu do przypadków zgłoszonych w 2011 r. stopa odzysku uległa znacznej poprawie w porównaniu z poprzednimi latami, a całkowita wartość odzyskanych środków wyniosła niemal 26 mln EUR (stopa odzysku na poziomie 46 %).

Ogólna łączna stopa odzysku (dotycząca wszystkich zgłoszonych kwot, w tym za poprzednie lata) również uległa poprawie, osiągając poziom ponad 60%, a wartość odzyskanych środków przekroczyła 100 mln EUR.

Te pozytywne wyniki są bezpośrednio związane z zakończeniem programów pomocy przedakcesyjnej.

3.2.3.2. Wydatki zarządzane przez Komisję

W przypadku nakazów odzyskania środków oznaczonych zarówno jako nieprawidłowości związane z nadużyciami, jak i nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami, i wydanych w 2011 r. odnotowano pełne lub częściowe odzyskanie środków w niemal wszystkich 922 przypadkach. Stopa odzysku w przypadku „nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycie” wynosi 50 %; w przypadku pozostałych nieprawidłowości jest to 64 %.

4. STRATEGIE ZAPOBIEGANIA NADUŻYCIOM FINANSOWYM NA SZCZEBLU UE

4.1. Środki zapobiegające nadużyciom finansowym wprowadzone przez Komisję w 2011 r.

4.1.1. *Wniosek w sprawie reformy OLAF-u*

Obecnie dokonywany jest przegląd podstawowego rozporządzenia określającego główne zadania OLAF-u i kompetencje w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych²³. W oparciu o przeprowadzony w 2010 r. proces rozważań w marcu 2011 r. Komisja przedstawiła współprawodawcom, Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej zmieniony wniosek dotyczący usprawnienia ram prawnych OLAF-u.

Zmieniony wniosek ma na celu usprawnienie postępowań prowadzonych przez OLAF, a jednocześnie doprecyzowanie praw procesowych osób, których dotyczy dane postępowanie.

Wniosek został zbadany przez Radę na szczeblu grupy roboczej i w czerwcu 2012 r. został poddany analizie w trakcie nieformalnych rozmów trójstronnych między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją.

4.1.2. *Strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych*

W celu poprawy zapobiegania nadużyciom i ich wykrywania na szczeblu UE, w czerwcu 2011 r. Komisja przyjęła komunikat dotyczący strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych²⁴. Strategia jest skierowana w głównej mierze do departamentów Komisji zarządzających funduszami UE i wyznacza następujące priorytety:

²³ Rozporządzenie 1073/1999.

²⁴ COM(2011) 376 final.

- włączenie adekwatnych przepisów dotyczących zwalczania nadużyć finansowych do wniosków Komisji w sprawie programów wydatków w nowych wieloletnich ramach finansowych;
- opracowanie i wdrożenie strategii w zakresie zwalczania nadużyć na szczeblu departamentów Komisji, przy wsparciu ze strony OLAF-u;
- przegląd dyrektyw dotyczących zamówień publicznych w celu uproszczenia wymogów i ograniczenia ryzyka występowania nadużyć w obszarze zamówień w państwach członkowskich.

W 2011 r. i na początku 2012 r. poczyniono postępy, jeśli chodzi o włączanie przepisów dotyczących zwalczania nadużyć finansowych do programów finansowania, tworzenie sieci zapobiegania nadużyciom oraz uruchomienie specjalnej strony internetowej poświęconej zapobieganiu nadużyciom finansowym, która jest dostępna dla wszystkich departamentów Komisji. Wdrożenie strategii ma się zakończyć w 2014 r.

4.1.3. Plan działania Komisji na rzecz zwalczania przemytu papierosów i alkoholu przez wschodnią granicę UE

Przemyt towarów obłożonych wysokim podatkiem, głównie papierosów i alkoholu, powoduje znaczne straty dochodów dla budżetu UE i jej państw członkowskich. Szacuje się, że bezpośrednie straty dochodów z tytułu ceł na skutek przemytu papierosów do UE wynoszą ponad 10 mld EUR rocznie. Aby przyczynić się do zlikwidowania tego problemu, w czerwcu 2011 r. Komisja uruchomiła plan działania w celu zwalczania przemytu papierosów i alkoholu wzdłuż wschodniej granicy UE²⁵.

W planie działania dokonano analizy istniejących inicjatyw i problemów oraz zaproponowano ukierunkowane działania, które mają zostać zrealizowane do 2014 r. z pomocą państw członkowskich, Rosji i państw Partnerstwa Wschodniego (Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy). Działania te obejmują: zwiększanie zdolności w zakresie egzekwowania prawa; udzielanie pomocy technicznej i szkoleń; nasilanie czynników odstraszających i zwiększanie świadomości; zacieśnianie współpracy operacyjnej między właściwymi służbami w regionie, w tym wymiana informacji wywiadowczych oraz ściślejsza współpraca międzynarodowa.

Niektóre z tych działań zostały już podjęte. Przykładami takich działań są: regionalna konferencja operacyjna na temat przemytu papierosów, która odbyła się w Rumunii pod koniec czerwca 2011 r.; oddelegowanie urzędnika łącznikowego OLAF-u do delegatury UE w Kijowie w celu zacieśnienia współpracy z właściwymi organami ścigania na Ukrainie; oraz wspólna operacja celna dotycząca po raz pierwszy przemytu wyrobów tytoniowych oraz prekursorów narkotyków syntetycznych kolejną wzdłuż wschodniej granicy UE (zob. pkt 4.2.5.3 niniejszego sprawozdania).

Osiągnięcie celów określonych w planie działania było jednym z priorytetów w 2011 r. i pozostaje kluczowym celem w 2012 r.

²⁵ SEC(2011) 791.

4.1.4. *Działania Komisji na rzecz ochrony interesów finansowych UE za pomocą środków prawa karnego i dochodzeń administracyjnych*

W celu ochrony interesów finansowych UE państwa członkowskie stosują przepisy krajowe. W wyniku tego poziom karalności w sprawach obejmujących przestępstwa wymierzone w budżet UE znacznie się różni w poszczególnych państwach członkowskich UE, osiągając wartość od 14% do 80%. Jednocześnie systemy prawa karnego w państwach członkowskich zharmonizowano jedynie w ograniczonym stopniu²⁶, współpraca organów sądowych nie jest wystarczająco skuteczna, a ponadto istnieje tendencja do ograniczania postępowań karnych tylko do spraw krajowych, ignorując wymiar europejski przestępstw.

Zasadniczo istniejące czynniki odstrasżające nie są wystarczające, aby ochronić budżet UE przed nadużyciami o charakterze kryminalnym. W związku z tym Komisja ogłosiła, że zamierza wzmocnić ramy prawne w celu ochrony interesów finansowych UE w różnych obszarach²⁷, z uwzględnieniem:

- określenia głównych przestępstw naruszających interesy finansowe UE (takich jak nadużycia finansowe) oraz innych stosownych przestępstw (takich jak sprzeniewierzenie środków finansowych);
- ram proceduralnych w przypadku, kiedy konieczne jest działanie w celu poprawy współpracy i wymiany informacji między wszystkimi właściwymi organami;
- ram instytucjonalnych odnoszących się do prowadzenia dochodzenia wobec sprawców przestępstw godzących w interesy finansowe UE, ścigania ich oraz stawiania ich przed sądem. Obejmuje to również wzmocnienie istniejących organów – Eurojustu i OLAF-u – oraz stworzenie wyspecjalizowanej Prokuratury Europejskiej.

W dniu 11 lipca 2012 r. Komisja przedłożyła wniosek legislacyjny dotyczący punktu pierwszego²⁸. Jeśli chodzi o pozostałe obszary, Komisja rozważa obecnie różne warianty wniosków.

Ponadto Komisja widzi potrzebę większej ochrony banknotów i monet euro, wprowadzając sankcje karne zgodne z programem prac Komisji. To może obejmować umożliwienie wszystkim państwom członkowskim korzystania z jednolitego zestawu technik dochodzeniowych i określenia kar minimalnych. Komisja przygotowuje obecnie wniosek legislacyjny w tej sprawie.

4.1.5. *Wieloletnie ramy finansowe (WRF) na lata 2014-2020 – programy Herkules III i Perykles 2020*

W celu wzmocnienia zapobiegania nadużyciom finansowym i ich zwalczania w grudniu 2011 r. Komisja przyjęła wnioski dotyczące finansowania dwóch programów: Herkules III²⁹

²⁶ Drugie Sprawozdanie z wdrożenia Konwencji o ochronie interesów finansowych UE, COM(2008) 77.

²⁷ Komunikat Komisji w sprawie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej przez prawo karne i w drodze dochodzeń administracyjnych – Zintegrowana polityka służąca ochronie pieniędzy podatników, COM(2011) 293 z dnia 26 maja 2011 r., oraz towarzyszący komunikatowi dokument roboczy służb Komisji SEC(2011) 621.

²⁸ COM(2012) 363 final.

²⁹ COM(2011) 914 final.

i Perykles 2020³⁰. Obydwa wnioski zostały sporządzone w kontekście nowych wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020 i dotyczą programów następujących po obecnie prowadzonych programach, które przestaną obowiązywać pod koniec 2013 r.

Herkules III jest programem finansowania skupiającym się w szczególności na zwalczaniu nadużyć finansowych, korupcji oraz wszelkich innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe UE. Przewiduje on nabycie wyspecjalizowanych urządzeń i baz danych, które mają być stosowane przez krajowe organy ścigania, oraz zorganizowanie szkoleń dla specjalistów ds. zwalczania nadużyć finansowych. Całkowity budżet zaproponowany na okres siedmiu lat wynosi 110 mln EUR.

Nowe elementy dodatkowe zaproponowane w programie Herkules III mają przyczynić się do racjonalizacji celów oraz uproszczenia procesu wdrażania w porównaniu z obecnie obowiązującym programem. Jeśli chodzi o wsparcie techniczne państw członkowskich, na wniosek znacznej liczby zainteresowanych podmiotów we wniosku uwzględniono wzrost stopy współfinansowania z 50% do 80%, tak aby państwa członkowskie z ograniczonymi możliwościami współfinansowania mogły również skorzystać z tych programów.

Program Perykles przewiduje szkolenia i pomoc w dziedzinie ochrony banknotów i monet euro przed nadużyciami i fałszowaniem. Obejmuje on wielodyscyplinarne i międzynarodowe warsztaty, spotkania i seminaria, ukierunkowane staże i wymianę pracowników organów krajowych w UE i na świecie oraz przewiduje wsparcie techniczne, naukowe i operacyjne.

We wniosku w sprawie programu Perykles 2020 uwzględniono również nowe elementy, takie jak możliwość zakupu stosownego wyposażenia oraz zwiększenie stopy współfinansowania (do poziomu 90% w wyjątkowych przypadkach). Całkowity budżet zaproponowany na okres siedmiu lat wynosi 7,7 mln EUR.

Obydwa wnioski zostaną omówione przez Parlament Europejski i Radę w 2012 r.

4.1.6. Nowa struktura OLAF-u i zmienione zasady postępowań wyjaśniających

W marcu 2011 r. OLAF rozpoczął przegląd wewnętrzny skupiający się w szczególności na poprawie struktury organizacyjnej OLAF-u i prowadzonych przez ten urząd postępowań wyjaśniających.

W następstwie tego przeglądu w dniu 1 lutego 2012 r. wszedł w życie nowy schemat organizacyjny OLAF-u. W nowej strukturze ograniczono koszty pośrednie i obciążenie administracyjne, zwiększono o 30 % liczbę personelu oddelegowanego do prowadzenia postępowań wyjaśniających oraz wzmocniono rolę OLAF-u jako departamentu Komisji odpowiedzialnego za ogólną politykę w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Uproszczono również zasady prowadzenia postępowań wyjaśniających oraz określono nowy zestaw priorytetów polityki dochodzeniowej.

³⁰ COM(2011) 913 final.

4.2. Pozostałe środki polityki podjęte przez Komisję w 2011 r. istotne dla zwalczania nadużyć finansowych

4.2.1. Komunikat Komisji w sprawie zwalczania korupcji w UE

Proces wdrażania antykorupcyjnych ram prawnych nie przebiega w równym tempie we wszystkich państwach członkowskich UE i zasadniczo nie jest zadowalający. W związku z tym Komisja sporządziła ogólną strategię antykorupcyjną UE na kolejnych kilka lat³¹. Komisja wezwała do większego skupienia się na kwestii korupcji w szeregu dziedzin polityki i wskazała wiele możliwych środków, w tym ściślejszą współpracę, zmianę przepisów UE dotyczących konfiskaty mienia pochodzącego z działalności przestępczej, zmianę przepisów dotyczących zamówień publicznych, zbieranie bardziej dokładnych danych statystycznych dotyczących przestępczości oraz częstsze określanie warunków w odniesieniu do polityki współpracy i rozwoju.

Od 2013 r. Komisja będzie co dwa lata sporządzała sprawozdanie dotyczące zwalczania korupcji w UE. Sprawozdanie będzie miało na celu zaostrezenie środków antykorupcyjnych oraz scementowanie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, jak również określenie tendencji obserwowanych w UE, ułatwienie wymiany najlepszych praktyk oraz przygotowanie gruntu pod przyszłe środki polityki UE.

4.2.2. Modernizacja przepisów w dziedzinie zamówień publicznych

W oparciu o wyniki konsultacji społecznych w dniu 20 grudnia 2011 r. Komisja przyjęła wnioski³² w sprawie zmiany dyrektyw o zamówieniach publicznych. Mają one zagwarantować, że państwa członkowskie wprowadzą skuteczne mechanizmy zapobiegające nieuczciwym praktykom biznesowym i zwiększające przejrzystość. Komisja jest zdania, że takie środki służą nie tylko zapewnieniu uczciwej konkurencji między uczestnikami przetargów, lecz także przyczynią się do skutecznego wykorzystania pieniędzy podatników przez organy publiczne.

Jednocześnie Komisja zaproponowała wprowadzenie podstawowych środków gwarantujących przejrzystość oraz wymogów proceduralnych mających zastosowanie do przepisów dotyczących przyznawania koncesji³³ w celu wykluczenia wnioskodawców skazanych za korupcję, pranie pieniędzy i nadużycia finansowe, oraz wprowadzenie środków zapobiegających powstawaniu konfliktu interesów.

4.2.3. Polityka spójności

W odniesieniu do polityki spójności na okres po 2013 r. Komisja uważa, że istnieje potrzeba zwrócenia większej uwagi na aspekty związane ze zwalczaniem nadużyć poprzez: uruchomienie systemu krajowej akredytacji; wprowadzenie poświadczenia wiarygodności

³¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 6 czerwca 2011 r. w sprawie zwalczania korupcji w UE, COM(2011) 308 final.

³² Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie zamówień publicznych, COM(2011) 896 final – 2011/438 (COD), oraz wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, COM(2011)895 final – 2011/439 (COD):
http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/reform_proposals_en.htm.

³³ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udzielania koncesji, COM(2011) 897 final – 2011/0437 (COD).

dotyczącego zarządzania; oraz rocznego rozliczenia rachunków w celu zwiększenia wiarygodności. W szczególności, jeśli chodzi o zarządzanie finansami i kontrolę programów, Komisja zaproponowała, aby instytucja zarządzająca wprowadziła skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych, uwzględniające stwierdzone rodzaje ryzyka³⁴.

4.2.4. *Wydatki bezpośrednie*

Jeśli chodzi o zapobieganie nadużyciom finansowym związanym z wydatkami bezpośrednimi i pomocą zewnętrzną, wykrywanie tych nadużyć i prowadzenie stosownych postępowań wyjaśniających, Komisja proponuje wprowadzenie we wszystkich nowych wnioskach w sprawie WRF na okres 2014-2020 standardowej klauzuli³⁵ dotyczącej ochrony interesów finansowych Unii w celu zwiększenia spójności programów wydatków.

4.2.5. *Cła*

4.2.5.1. System informacji o nadużyciach w tranzycie

W celu skuteczniejszego zwalczania nadużyć finansowych związanych z cłami ważne jest, aby informować wszystkie zaangażowane organy o przemieszczaniu się towarów w tranzycie po terytorium UE. Z tego powodu Komisja (OLAF) zaprojektowała i uruchomiła centralne repozytorium zawierające takie informacje, a mianowicie system informacji o nadużyciach w tranzycie – ATIS. Od dnia 1 września 2011 r. Komisja, państwa członkowskie i państwa EFTA³⁶ mają dostęp do systemu ATIS w czasie rzeczywistym.

4.2.5.2. Wzajemna pomoc administracyjna i postanowienia dotyczące zwalczania nadużyć finansowych w porozumieniach z państwami trzecimi

W celu zapewnienia właściwego stosowania przepisów celnych różne umowy takie jak preferencyjne umowy handlowe lub umowy o współpracy, umowy niepreferencyjne czy też umowy celne zawierają postanowienia dotyczące wzajemnej współpracy administracyjnej oraz zapobiegania naruszeniu przepisów celnych, zwalczania tego zjawiska i prowadzenia stosownych postępowań wyjaśniających.

Pod koniec 2011 r. obowiązywały 43 umowy obejmujące w sumie 58 państw; ponadto prowadzono negocjacje w sprawie preferencyjnych umów handlowych z Indiami, Kanadą, Singapurem, Malezją, regionem Mercosur, Gruzją, Mołdawią i sześcioma regionami objętymi umową o partnerstwie gospodarczym.

4.2.5.3. Wspólne operacje celne

Organy celne państw członkowskich UE, jak również niektórych państw spoza UE, regularnie prowadzą, we współpracy z OLAF-em, wspólne operacje o ograniczonym czasie trwania mające na celu zwalczanie przemytu towarów wrażliwych oraz nadużyć finansowych w

³⁴ W szczególności art. 114 lit. c) wniosku, COM(2011) 615.

³⁵ Zob. na przykład wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie programu ochrony konsumentów na lata 2014-2020, COM(2011) 707 final z 9.11.2011, oraz wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego „Horyzont 2020” – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014-2020), COM(2011) 809 final z 30.11.2011.

³⁶ Z wyjątkiem Szwajcarii.

pewnych obszarach obarczonych ryzykiem lub na określonych szlakach przemytu. Komisja (OLAF) inicjuje te wspólne operacje celne lub udziela koniecznego wsparcia.

W kwietniu 2011 r. Węgry wraz z Komisją (OLAF-em) i we współpracy z Europolem zorganizowały wspólną operację celną o kryptonimie „Fireblade”. Do udziału w operacji zaproszono wszystkie państwa członkowskie UE oraz Chorwację, Ukrainę i Mołdawię. Doprowadziła ona do zatrzymania ponad 28 000 sztuk lub par podrobionych wyrobów włókienniczych i dodatków, które próbowano przemyścić do UE transportem drogowym przez granicę wschodnią. Skutki finansowe zabezpieczenia tych wyrobów obejmują w sumie kwotę co najmniej 1 mln EUR odnoszącą się do wartości rynkowej podrobionych towarów plus niezapłacone cła i podatki od przemyconych papierosów wykrytych podczas operacji w kwocie co najmniej 1,5 mln EUR.

W październiku 2011 r. polskie służby celne, w ścisłej współpracy z OLAF-em, rozpoczęły wspólną operację celną o kryptonimie „Barrel”. W operacji uczestniczyły dwadzieścia cztery państwa członkowskie UE oraz Chorwacja, Turcja, Norwegia i Szwajcaria. Była to pierwsza wspólna operacja celna odnosząca się do transportu kolejowego, której celem było wykrycie przemytu wyrobów tytoniowych i prekursorów narkotyków syntetycznych wzdłuż wschodniej granicy UE. W wyniku tego wykryto i zabezpieczono około 1,2 mln sztuk papierosów w pociągach towarowych przewożących drewno i żelazo. W przypadku niewykrycia oznaczałoby to straty celne i podatkowe w wysokości co najmniej 205 000 EUR.

4.2.6. Podatek VAT

W oparciu o wyniki konsultacji społecznych³⁷ oraz dyskusje z państwami członkowskimi i opinie wyrażone przez instytucje europejskie Komisja przyjęła w grudniu 2011 r. komunikat w sprawie przyszłości podatku VAT – W stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT³⁸.

Zbadane zostaną nowe sposoby poprawy metod zwalczania nadużyć finansowych, takie jak poprawa współpracy administracyjnej z państwami trzecimi, mechanizm szybkiego reagowania stosowany w przypadku nowo wykrytych nadużyć oraz analiza nowych systemów pobierania podatków.

Komisja udzieli także wsparcia technicznego oraz wsparcia w zakresie budowania zdolności, aby pomóc państwom członkowskim zwiększyć skuteczność systemów administracji podatkowej, ich wydajność i zabezpieczenie przed nadużyciami. Ponadto Komisja zamierza stworzyć stałe forum UE, w ramach którego organy podatkowe, przedstawiciele biznesu oraz Komisji będą omawiali kwestie związane z walką z nadużyciami finansowymi w kontekście zarządzania systemami VAT.

4.2.7. Międzynarodowe konwencje, instrumenty i ustalenia o współpracy administracyjnej

W dobie globalizacji nadużyć dokonuje się coraz częściej na skalę międzynarodową. W związku z tym istotne jest, aby zacieśnić współpracę z państwami i organizacjami międzynarodowymi na całym świecie, będącymi beneficjentami funduszy UE lub darczyńcami współpracującymi z Unią Europejską.

³⁷ COM(2010) 695. Konsultacje społeczne zakończono w dniu 31 maja 2011 r.

³⁸ COM(2011) 851.

W celu zapewnienia należytego zarządzania środkami otrzymywanymi od UE oraz współpracy z UE na rzecz zwalczania nadużyć i korupcji konieczne są solidne ramy prawne oraz wyraźne zobowiązania ze strony krajów partnerskich. Aby ustanowić takie ramy, Komisja Europejska zaproponowała zestaw postanowień dotyczących kontroli i zwalczania nadużyć w nowych lub renowowanych umowach dwustronnych.

W 2011 r. takie postanowienia³⁹ zostały zaproponowane w projektach umów z państwami beneficjentami takimi jak Afganistan i Kazachstan oraz projektach układów o stowarzyszeniu z trzema państwami Partnerstwa Wschodniego: Armenią, Azerbejdżanem i Gruzją. Ponadto zaproponowano udoskonalone postanowienia dotyczące wymiany informacji w przypadku wiodących krajów darczyńców takich jak Australia. W trakcie negocjacji w 2012 r. Europejska Służba Działań Zewnętrznych i Komisja Europejska będą wywierały nacisk, aby takie postanowienia zostały również uwzględnione w nowych umowach z tymi krajami.

W 2011 r. Komisja (OLAF) rozpoczęła szeroko zakrojoną kampanię na rzecz zacieśnienia współpracy z organizacjami międzynarodowymi, takimi jak Bank Światowy (*World Bank Integrity Vice-Presidency*), a w szczególności wymiany informacji na temat zwalczania nadużyć finansowych.

4.2.8. Zwalczanie nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi na szczeblu międzynarodowym

Komisja koordynowała stanowisko UE i wraz z prezydentką Rady reprezentowała UE podczas negocjacji dotyczących protokołu w sprawie zlikwidowania wszelkich form nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi na podstawie Ramowej konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu.

Odbyło się pięć spotkań międzyrządowego organu ds. negocjacji (INB), a ostatnie z nich (INB5) miało miejsce w Genewie w dniach od 28 marca do 4 kwietnia 2012 r. W następstwie intensywnej negocjacji na spotkaniu INB5 uzgodniono projekt protokołu w sprawie zlikwidowania wszelkich form nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi.

Projekt protokołu zostanie przedłożony do rozpatrzenia i przyjęcia na konferencji stron Ramowej konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu, która odbędzie się w Seulu w Korei Południowej w listopadzie 2012 r.

4.3. Wdrażanie programów dotyczących zwalczania nadużyć finansowych

4.3.1. Program Herkules II

W 2011 r. program Herkules II nadal koncentrował się na poprawie międzynarodowej i wielodyscyplinarnej współpracy między państwami członkowskimi i Komisją w zakresie zwalczania nadużyć naruszających interesy finansowe UE i zapobieganiu im.

Szczególny nacisk położono na: wykrywanie sprzecznego z prawem przywozu nielegalnych lub podrobionych produktów, w tym papierosów i tytoniu (5,1 mln EUR); konferencje, seminaria i szkolenia (4,8 mln EUR); opłaty za korzystanie z zewnętrznych baz danych na potrzeby dochodzenia (około 2,9 mln EUR); oraz badania naukowe (0,7 mln EUR).

³⁹ Te postanowienia różnią się od postanowień omówionych w pkt 4.2.5.2, jako że dotyczą one wydatków UE. Natomiast postanowienia z pkt 4.2.5.2 odnoszą się do cel (dochodów celnych).

4.3.2. Program Perykles

Program Perykles przewiduje szkolenia i pomoc techniczną dla organów krajowych odpowiedzialnych za ochronę banknotów i monet euro przed nadużyciami i fałszowaniem. W 2011 r. Komisja (OLAF) uczestniczyła w 15 działaniach w ramach programu Perykles, w tym w konferencjach, seminariach oraz wymianach pracowników zorganizowanych przez państwa członkowskie lub Komisję (OLAF). Strategia programu koncentruje się na państwach członkowskich UE i ma na celu wzmocnienie współpracy regionalnej w najważniejszych obszarach. W 2011 r. środki budżetowe przyznane na potrzeby programu Perykles wyniosły 1 mln EUR, z czego zaciągnięto zobowiązania na całą tę kwotę.

4.3.3. System informacji w celu zwalczania nadużyć finansowych (AFIS)

System informacji w celu zwalczania nadużyć finansowych (AFIS) jest zestawem aplikacji mających na celu terminową i bezpieczną wymianę informacji związanych z nadużyciami finansowymi między krajowymi i unijnymi organami administracji odpowiedzialnymi za tę dziedzinę. AFIS jest obsługiwany przez Komisję (OLAF) i obejmuje dwa główne obszary: wzajemną pomoc w sprawach celnych (wspólne operacje celne, bezpieczną pocztę elektroniczną, system informacji o nadużyciach w tranzycie itp.) oraz zarządzanie sprawozdaniami dotyczącymi nieprawidłowości przekazanymi przez państwa członkowskie i państwa beneficjentów.

Liczba użytkowników AFIS stale wzrasta, osiągając wartość niemal 10 000 w ponad 1 200 właściwych organach w państwach członkowskich, partnerskich państwach trzecich, organizacjach międzynarodowych, departamentach Komisji i innych instytucjach UE.

W 2011 r. AFIS był finansowany z budżetu operacyjnego o wartości 6 mln EUR, wykorzystanego głównie na usługi konserwacji, projektowania i produkcji (4,8 mln EUR), a w pozostałej części przeznaczony na pomoc techniczną, szkolenia i zakup sprzętu (1,2 mln EUR). Budżet AFIS na 2011 r. był w pełni zrealizowany, a poziom zaciągniętych zobowiązań wyniósł 99 %.

4.4. **Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 kwietnia 2011 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot – Zwalczanie nadużyć finansowych – Sprawozdanie roczne za 2009 r.**

W dniu 6 kwietnia 2011 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję dotyczącą sprawozdania Komisji za 2009 r.⁴⁰. Rezolucja zawiera konkretne propozycje, komentarze i wnioski obejmujące wszystkie sektory budżetu. Skierowana jest do Komisji i państw członkowskich i obejmuje szereg kwestii, takich jak opublikowanie informacji o beneficjentach funduszy UE, krajowe oświadczenia o zarządzaniu oraz zamówienia publiczne. W rezolucji odniesiono się krytycznie do stanu odzyskiwania funduszy UE we wszystkich obszarach i niskiej liczby nieprawidłowości zgłaszanych przez niektóre państwa członkowskie w poszczególnych sektorach.

Parlament Europejski z zadowoleniem przyjął uruchomienie systemu zarządzania nieprawidłowościami i uznał postępy poczynione w pewnych dziedzinach, takie jak poprawa ogólnej dyscypliny państw członkowskich, jeśli chodzi o zgłaszanie nieprawidłowości w obszarze rolnictwa. Parlament zwrócił również uwagę na pomyślny wynik wspólnej operacji

⁴⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0142+0+DOC+XML+V0//PL>.

celnej pod kryptonimem „Diabolo II”, którą koordynowała Komisja Europejska za pośrednictwem OLAF-u.

Komisja przedłożyła Parlamentowi sprawozdanie, w którym wskazała działania praktyczne, które zamierza podjąć w odpowiedzi na przyjętą rezolucję. W szczególności Komisja podkreśliła, że przyjęła szereg uproszczeń we wszystkich obszarach objętych zarządzaniem dzielonym, aby zmniejszyć obciążenie pracą przypadające na państwa członkowskie. Od państw członkowskich oczekuje się z kolei, że zwiększą jakość, terminowość i kompletność przedstawianych sprawozdań dotyczących nieprawidłowości.

4.5. Komitet Doradczy ds. Koordynacji w zakresie Nadużyć Finansowych (COCOLAF)

Zgodnie z art. 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej państwa członkowskie organizują z Komisją ścisłą i regularną współpracę między właściwymi władzami. Odbywa się to w ramach działalności Komitetu Doradczego ds. Koordynacji w zakresie Nadużyć Finansowych⁴¹.

W 2011 r. Komitet odbył dwa posiedzenia⁴². Komitet był informowany o postępach we wdrażaniu programu Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych i przedstawiał również swoje uwagi. Komitet przeprowadził między innymi dyskusję nad następującymi kwestiami: skutecznym wdrożeniem przepisów UE dotyczących zapobiegania nadużyciom finansowym oraz ich stosowaniem na szczeblu krajowym; rocznymi sprawozdaniami i wymianą informacji między państwami członkowskimi i Komisją, w szczególności w odniesieniu do przypadków podejrzenia nadużycia i stwierdzonych nadużyć; oraz analizą ryzyka.

W szczególności Komitet przeanalizował możliwe sposoby zaostrożenia środków w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w państwach członkowskich, zwłaszcza poprzez powołanie specjalnej grupy roboczej w COCOLAF, zajmującej się działaniami strukturalnymi. Państwa członkowskie podkreśliły, że spotkania te mają dużą wartość dodaną, w szczególności jeśli chodzi o wymianę najlepszych praktyk.

5. ŚRODKI PODJĘTE PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE W CELU ZWALCZANIA NADUŻYĆ I INNYCH NIELEGALNYCH DZIAŁAŃ NARUSZAJĄCYCH INTERESY FINANSOWE UE

5.1. Wyniki kwestionariusza dotyczącego kontroli mających na celu zwalczanie nieprawidłowości i nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe UE w obszarze polityki spójności

Co roku Komisja i państwa członkowskie dokonują wyboru jednej kwestii tematycznej wzbudzającej szczególne zainteresowanie (na przykład w obszarach ryzyka), która jest omawiana w sprawozdaniu dotyczącym zwalczania nadużyć finansowych w kolejnym roku, w oparciu o odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu rozesłanym przez Komisję do

⁴¹ COCOLAF utworzono w 1994 r. decyzją Komisji 94/140 z dnia 23 lutego 1994 r., która została następnie zmieniona decyzją Komisji z dnia 25 lutego 2005 r., Dz.U. L 71 z 17.3.2005, s. 67-68.

⁴² W ciągu roku odbywa się jedno dodatkowe posiedzenie *ad hoc* oraz jedno posiedzenie grupy roboczej ds. analizy ryzyka.

państw członkowskich. Skupienie się na jednym temacie ułatwia wymianę informacji i najlepszych praktyk między państwami członkowskimi oraz monitorowanie środków zwalczania nadużyć finansowych.

Tegoroczny temat, któremu poświęcono szczególną uwagę, dotyczy kontroli mających na celu zwalczanie nieprawidłowości i nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe UE w obszarze polityki spójności⁴³. Obejmuje on informacje o dochodzeniach w sprawie nadużyć finansowych, obowiązujących środkach i strategiach legislacyjnych i administracyjnych, stosowanych wskaźnikach nadużyć, kwotach odzyskanych w związku z dochodzeniami w sprawie nadużyć finansowych oraz danych dotyczących pracowników oddelegowanych do prowadzenia takich dochodzeń.

Wszystkie państwa członkowskie zgłosiły środki legislacyjne lub administracyjne, które podjęły w latach 2007-2011. W opinii państw członkowskich środki te przyczyniły się w znacznym stopniu do lepszego zapobiegania nadużyciom w obszarze polityki spójności lub poprawy systemu zarządzania ryzykiem.

Środki te dotyczą między innymi zasad kwalifikowalności, kontroli na miejscu i inspekcji, zgłaszania przypadków nadużyć i ogólnych nieprawidłowości oraz rozpatrywania tych zgłoszeń, procedur odzyskiwania środków, kontroli krzyżowych w celu wykrywania i eliminowania zjawiska podwójnego finansowania projektów, procedur udzielania zamówień publicznych, wprowadzenia kar, działań zwalczających nadużycia i korupcję, ustanowienia organów koordynacji w celu zwalczania nadużyć naruszających interesy finansowe UE, udziału pracowników w sesjach szkoleniowych i seminariach oraz postępowań przeciwko beneficjentom i wszelkim innym podmiotom podejrzanym o nadużycia i korupcję.

Jeśli chodzi o skuteczność i wydajność, niemal wszystkie państwa członkowskie⁴⁴ wykazały się stanowczym i aktywnym podejściem, wykrywając większą liczbę nieprawidłowości jeszcze przed wypłaceniem środków w wyniku podjętych działań zapobiegawczych i – co za tym idzie – zgłaszając ostatecznie niższą liczbę nieprawidłowości. Niektóre państwa członkowskie⁴⁵ odnotowały gwałtowny spadek liczby przypadków podejrzenia nadużycia, mniej błędów przy prowadzeniu przetargów oraz większą przejrzystość całego procesu. W odniesieniu do wiarygodności sprawozdań finansowych, większość państw członkowskich⁴⁶ odnotowała wyższy odsetek zatwierdzonych kwot kwalifikujących się do pomocy.

Jeśli chodzi o przestrzeganie przepisów, niektóre państwa członkowskie⁴⁷ odniosły się do skutku zapobiegawczego, jakie mają wytyczne Komisji dotyczące zamówień publicznych⁴⁸, oraz do noty Komisji w sprawie wskaźników nadużyć⁴⁹, krajowych przepisów dotyczących zamówień publicznych, podręcznika i wytycznych dotyczących zgłaszania nieprawidłowości

⁴³ Bardziej szczegółowa analiza dotycząca praktyk krajowych przedstawiona jest we właściwym dokumencie roboczym służb Komisji.

⁴⁴ Z wyjątkiem Grecji i Francji.

⁴⁵ BG, CZ, EL, EE i UK.

⁴⁶ DE, ES, IE, IT, CY, LV, LT, LU, HU, NL, PL, PT, RO, FI i UK.

⁴⁷ BG, DE, EE, EL, ES, LT, LU, HU, MT, NL, AT, RO, SI, SK, SE i UK.

⁴⁸ Wytyczne dotyczące określania korekt finansowych dla wydatków współfinansowanych z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych: COCOF 07/0037/03-PL.

⁴⁹ Nota informacyjna dotycząca wskaźników nadużyć w przypadku EFRR, EFS i FS (COCOF 09/0003/00-EN).

oraz przepisów art. 27 do 36 (sekcja „Nieprawidłowości”) rozporządzenia (WE) nr 1828/2006.

Większość państw członkowskich⁵⁰ podała, że korzysta z krajowych lub regionalnych strategii lub rodzajów operacji⁵¹ takich jak środki lub plany wprowadzone w celu lepszego zapobiegania nadużyciom i wykrywania przypadków nadużyć w obszarze funduszy spójności. Pozostałe państwa⁵² wyraziły zadowolenie z obecnej sytuacji i w badanym okresie wprowadziły lub zamierzały wprowadzić nowe strategie mające ograniczyć ryzyko nadużyć.

Większość państw członkowskich⁵³ podała w swoich odpowiedziach, że stosuje ogólne wskaźniki, aby odpowiednio ukierunkować prowadzone kontrole, oraz że wskaźniki te przyczyniają się do wykrywania nadużyć i poprawy wyników działań kontrolnych w zakresie zwalczania nadużyć.

Wszystkie państwa członkowskie przedstawiły sprawozdania w sprawie przeprowadzonych postępowań wyjaśniających i zakończonych postępowań karnych dotyczących nadużyć finansowych związanych z projektami w obszarze polityki spójności sfinansowanymi w ramach okresów programowania 2000-2006 i 2007-2013. Niektóre państwa członkowskie udzieliły również informacji o obowiązkowych kontrolach na miejscu przewidzianych w regulacjach UE odnoszących się do postępowań administracyjnych dotyczących zwalczania nadużyć. Niektóre państwa próbują wykryć ewentualne przypadki nadużyć, dokonując kontroli na miejscu, kontroli wniosków o płatność, wstępnych kontroli udzielania zamówień oraz wrywkowych kontroli audytów systemu i wyników działania. W przypadku zaistnienia podejrzeń przeprowadza się dodatkowe kontrole i w razie konieczności zgłasza się dany przypadek organom ścigania.

Wszystkie państwa członkowskie uznają swoje systemy kontroli finansowej za wystarczająco precyzyjne jeśli chodzi o wykrywanie nadużyć.

Niektóre duże państwa członkowskie⁵⁴ zgłosiły bardzo ograniczoną liczbę toczących się obecnie postępowań karnych. Niektóre państwa członkowskie⁵⁵ przedstawiły cenne dane na temat przeprowadzonych dochodzeń dotyczących zwalczania nadużyć finansowych i postępowań karnych, lecz inne państwa⁵⁶ nie dostarczyły żadnych danych dotyczących zakończonych postępowań karnych ani towarzyszących im decyzji sądu. Ponadto informacje przedstawione przez państwa członkowskie dotyczące środków odzyskanych w związku z dochodzeniami w zakresie zwalczania nadużyć finansowych obejmujących okresy programowania 2000-2006 i 2007-2013 wskazują, że proces zgłaszania odzyskanych środków można uznać co najmniej za wprowadzający w błąd i że należy go usprawnić. W rzeczywistości nie można było ustanowić żadnego związku między nieprawidłowościami zgłoszonymi za pośrednictwem systemu zarządzania nieprawidłowościami oraz przypadkami zgłoszonymi poprzez wypełnienie omawianego kwestionariusza. Dwa państwa członkowskie⁵⁷ podały, że w wyniku przeprowadzenia dochodzenia dotyczącego zwalczania

⁵⁰ BG, CZ, EE, ES, FR, IT, CY, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, RO, SI, SK i FI.

⁵¹ DE, EL i LV.

⁵² NL i UK.

⁵³ BG, CZ, DE, EE, EL, ES, IE, HU, MT, PL, RO, SI, SK i UK.

⁵⁴ DE, FR i ES.

⁵⁵ BG, CZ, EE, HU, PL, PT, SK i SE.

⁵⁶ DE, EL, ES, FR, IT, LT, LU, HU, AT i RO.

⁵⁷ IT i PT.

nadużyć odzyskały duże sumy, a tylko jedna trzecia⁵⁸ zgłosiła, że odzyskała kwoty powyżej 1 mln EUR. W przypadku kolejnej jednej trzeciej⁵⁹ kwoty zgłoszone w kwestionariuszu są niskie, a kilka państw członkowskich⁶⁰ nie zgłosiło żadnych kwot lub zaznaczyło opcję „nie dotyczy”.

Odpowiedzi państw członkowskich na pytania zawarte w kwestionariuszu wskazują na poprawę systemu kontroli finansowej i zarządzania ryzykiem mającego zapobiegać nadużyciom w obszarze polityki spójności. Obejmuje ona przepisy prawne i wytyczne, strategie krajowe i regionalne, wykorzystanie wskaźników ryzyka, procedury administracyjne oraz współpracę organów krajowych.

Jednak konieczne są dalsze postępy w zakresie monitorowania wyników dochodzeń administracyjnych i karnych dotyczących zwalczania nadużyć finansowych, w tym odzyskiwania stosownych środków⁶¹.

Oczywiste jest także, że aby umożliwić Komisji i państwom członkowskim skupienie działań na obszarach wysokiego ryzyka, niezbędne jest zebranie dokładniejszych danych statystycznych dotyczących nadużyć finansowych. W związku z tym Komisja zamierza położyć większy nacisk na proces sprawozdawczości w tym obszarze.

Wzywa się państwa członkowskie do monitorowania wyników postępowań karnych i poprawy jakości danych statystycznych dotyczących nadużyć finansowych.

5.2. Wdrożenie zaleceń z 2010 r.

W sprawozdaniu dotyczącym ochrony interesów finansowych Unii w 2010 r. Komisja udzieliła szeregu zaleceń skierowanych do państw członkowskich, w szczególności dotyczących zgłoszonych przypadków nadużyć i innych nieprawidłowości, odzyskiwania nienależnie wypłaconych kwot oraz wykorzystania centralnej bazy danych o wykluczeniach na mocy art. 95 rozporządzenia finansowego.

W ramach prac przygotowawczych związanych ze sprawozdaniem za 2011 r. Komisja monitorowała proces wdrażania tych zaleceń przez państwa członkowskie. Odnotowano pewne niewielkie postępy, w szczególności jeśli chodzi o wdrożenie systemu IMS. Tylko jedno państwo członkowskie⁶² musi nadal jeszcze zakończyć proces wdrażania IMS. Jeśli chodzi o obowiązek zgłaszania nieprawidłowości⁶³ dotyczących rolnictwa, państwa członkowskie, których dotyczy ta kwestia, poczyniły pewne postępy, w szczególności w odniesieniu do danych osobowych dotyczących osób, które dopuściły się nieprawidłowości (związanych lub niezwiązanych z nadużyciami) oraz stopnia wypełniania wymogów, jednak niska liczba przypadków podejrzeń nadużycia zgłaszanych przez duże kraje wskazuje, że nadal możliwe są pewne udoskonalenia w tej dziedzinie.

⁵⁸ BG, EE, ES, IT, LV, LT, PT, SK, FI i UK.

⁵⁹ BE, CZ, IE i RO.

⁶⁰ DE, EL, FR, HU, MT, AT, SE i SI.

⁶¹ Zob. tabele 1 i 2 właściwego dokumentu roboczego służb Komisji towarzyszącego niniejszemu sprawozdaniu, s. 9-11, podsumowujące dane zgłoszone przez państwa członkowskie.

⁶² FR.

⁶³ Pełne odpowiedzi państw członkowskich na zalecenia znajdują się w trzecim dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym niniejszemu sprawozdaniu.

W odniesieniu do dochodów budżetowych większość państw członkowskich potwierdziła, że w ramach obowiązujących strategii krajowych dokonywana jest stała ocena ryzyka we wszystkich aspektach związanych z pobieraniem opłat celnych oraz że podjęte zostaną aktywne i prewencyjne środki w celu zwalczania możliwych nadużyć.

Jeśli chodzi o zalecenie w sprawie utworzenia centralnej bazy danych o wykluczeniach⁶⁴, jedynie niewielka liczba państw członkowskich⁶⁵ korzysta z tej bazy i przedstawiła sprawozdania z postępów; pozostałe państwa podjęły wstępne działania, wyznaczając punkty łącznikowe lub rozważają wykorzystanie tej bazy przy sporządzaniu sprawozdań w następnym cyklu programów⁶⁶. Dotychczas Komisji nie zgłoszono żadnych przypadków w tej sprawie.

6. WNIOSKI

W niniejszym sprawozdaniu wykazano, że w 2011 r. poczyniono postępy dzięki przyjęciu przez Komisję i państwa członkowskie środków polityki, które zapewnią silniejszą ochronę interesów finansowych UE. Pełne wdrożenie tych środków będzie wymagało ścisłej współpracy instytucji UE i państw członkowskich, którą nadal będzie monitorowała Komisja.

Z analizy nieprawidłowości w 2011 r. wynika, że miał miejsce ogólny spadek liczby zgłoszonych nieprawidłowości oraz nastąpiła poprawa wyników odzyskiwania nienależnie wypłaconych zasobów UE. Spadku tego spodziewano się po gwałtownym wzroście liczby zgłoszeń w poprzednich latach, który był również wynikiem poprawy systemu kontroli i stosowanych instrumentów.

Analiza pokazuje także, że w celu utrzymania postępów oraz aby wyeliminować możliwe niekorzystne skutki obecnego kryzysu finansowego w postaci wzrostu liczby nadużyć dokonywanych w odniesieniu do budżetu UE, potrzebne są dalsze działania we wszystkich sektorach objętych budżetem. W związku z tym Komisja zaleca, aby wszystkie państwa członkowskie wprowadziły adekwatne środki zwalczania nadużyć finansowych mające na celu zarówno zapobieganie nadużyciom, jak i ich wykrywanie, w szczególności takie środki, w odniesieniu do których brak jest takich wyników lub są one niewystarczające.

Na podstawie otrzymanych danych można również stwierdzić, że konieczne są dalsze postępy, w szczególności w obszarze odzyskiwania środków, w którym obowiązujące procedury są nadal zbyt długie.

⁶⁴ Według art. 95 rozporządzenia finansowego baza zawiera informacje o kandydatach i oferentach znajdujących się w jednej z sytuacji wymagającej wykluczenia, o których mowa w tym samym rozporządzeniu.

⁶⁵ BG, CZ, MT, AT i PL.

⁶⁶ Zob. tabela we właściwym dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym niniejszemu sprawozdaniu, s. 6, podsumowująca sytuację dla wszystkich państw członkowskich.