



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.7.2017 r.
COM(2017) 383 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych –
sprawozdanie roczne za 2016 r.**

{ SWD(2017) 266 final}
{ SWD(2017) 267 final}
{ SWD(2017) 268 final}
{ SWD(2017) 269 final}
{ SWD(2017) 270 final}

SPIS TREŚCI

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych – sprawozdanie roczne za 2016 r.

STRESZCZENIE	5
1. WPROWADZENIE	8
2. HORYZONTALNE POLITYKI, ŚRODKI I WYNIKI W ZAKRESIE ZWALCZANIA NADUŻYĆ FINANSOWYCH.....	8
2.1. Inicjatywy polityczne podejmowane przez instytucje UE	8
2.1.1. Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii.....	8
2.1.2. Wniosek dotyczący ustanowienia Prokuratury Europejskiej	9
2.1.3. Ocena rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013	9
2.1.4. Zwalczanie korupcji w UE	9
2.1.5. Wniosek Komisji dotyczący przeglądu rozporządzenia finansowego i niektórych sektorowych zasad finansowych (rozporządzenie zbiorcze)	10
2.1.6. Współpraca międzynarodowa	10
2.1.7. Strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (CAFS).....	10
2.1.8. Realizacja programu Herkules	12
2.2. Środki podjęte przez państwa członkowskie	12
2.2.1. Podsumowanie	12
2.2.1.1. Krajowe strategie zwalczania nadużyć finansowych (NAFS)	13
2.2.1.2. Jednostki koordynujące zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS).....	13
2.2.1.3. Zamówienia publiczne	13
2.2.1.4. Inne.....	13
2.2.2. Wdrożenie zaleceń z 2015 r.	14
2.3. Podsumowanie statystyk dotyczących wykrytych nieprawidłowości i nadużyć finansowych.....	15
2.3.1. Wykryte nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi.....	15
2.3.2. Wykryte i zgłoszone nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi. 17	
3. POLITYKI, ŚRODKI I WYNIKI W ZAKRESIE ZWALCZANIA NADUŻYĆ FINANSOWYCH – DOCHODY	18
3.1. Środki zwalczania nadużyć finansowych związanych z dochodami podjęte przez instytucje UE.....	18
3.1.1. Wzajemna pomoc administracyjna – rozporządzenie nr 515/97.....	18
3.1.1.1. Zmiany legislacyjne	18
3.1.1.2. Stosowanie art. 43b rozporządzenia nr 515/97	19
3.1.1.3. System informacji w celu zwalczania nadużyć finansowych (AFIS).....	19
3.1.1.4. Wspólne operacje celne (WOC).....	20
3.1.2. Postanowienia w sprawie wzajemnej pomocy i zwalczania nadużyć finansowych w umowach międzynarodowych.....	21

3.1.3. Zwalczanie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi.....	22
3.1.4. Zwalczanie oszustw związanych z VAT.....	22
3.2. Środki zwalczania nadużyć finansowych związanych z dochodami podejmowane przez państwa członkowskie.....	23
3.3. Statystyki dotyczące wykrytych nieprawidłowości i nadużyć finansowych w zakresie dochodów.....	23
3.3.1. Wykryte nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi.....	23
3.3.2. Wykryte i zgłoszone nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi.	24
3.3.3. Wyniki Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych	24
4. SEKTOROWE POLITYKI, ŚRODKI I WYNIKI W ZAKRESIE ZWALCZANIA NADUŻYĆ FINANSOWYCH – WYDATKI.....	24
4.1. Rolnictwo – sektorowe polityki, środki i wyniki w zakresie zwalczania nadużyć finansowych.....	24
4.1.1. Rolnictwo – środki zwalczania nadużyć finansowych podejmowane przez państwa członkowskie.....	24
4.1.2. Rolnictwo – dane statystyczne dotyczące wykrytych nieprawidłowości i nadużyć finansowych	25
4.1.2.1. Wykryte nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi.....	25
4.1.2.2. Wykryte i zgłoszone nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi	26
4.1.2.3. Wyniki działań Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych..	26
4.2. Polityka spójności i rybołówstwo – sektorowe polityki, środki i wyniki w zakresie zwalczania nadużyć finansowych.....	26
4.2.1. Polityka spójności i rybołówstwo – środki zwalczania nadużyć finansowych podejmowane przez państwa członkowskie.....	26
4.2.2. Polityka spójności i rybołówstwo – dane statystyczne dotyczące wykrytych nieprawidłowości i nadużyć finansowych.....	27
4.2.2.1. Wykryte nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi.....	27
4.2.2.2. Wykryte i zgłoszone nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi	28
4.2.2.3. Wyniki działań Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych..	28
4.3. Zarządzanie pośrednie (pomoc przedakcesyjna) – sektorowe polityki, środki i wyniki w zakresie zwalczania nadużyć finansowych	28
4.3.1. Zarządzanie pośrednie (pomoc przedakcesyjna) – dane statystyczne dotyczące wykrytych nieprawidłowości i nadużyć finansowych	28
4.3.2. Wyniki działań Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych.....	29
4.4. Zarządzanie bezpośrednie – sektorowe polityki, środki i wyniki w zakresie zwalczania nadużyć finansowych.....	29
4.4.1. Zarządzanie bezpośrednie – dane statystyczne dotyczące wykrytych nieprawidłowości i nadużyć finansowych.....	29
4.4.1.1. Wykryte nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi.....	29
4.4.1.2. Wykryte i zgłoszone nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi	29
4.4.1.3. Wyniki działań Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych..	29

5. ODZYSKIWANIE ŚRODKÓW ORAZ INNE ŚRODKI ZAPOBIEGAWCZE I NAPRAWCZE	29
6. WSPÓŁPRACA Z PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI.....	29
7. SYSTEM WCZESNEGO WYKRYWANIA I WYKLUCZANIA (EDES)	31
8. DZIAŁANIA NASTĘPCZE W ZWIĄZKU Z REZOLUCJĄ PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W SPRAWIE OCHRONY INTERESÓW FINANSOWYCH UE – ZWALCZANIE NADUŻYĆ FINANSOWYCH – SPRAWOZDANIE ROCZNE ZA 2015 R.	32
9. WNIOSKI I ZALECENIA	34
9.1. Dochody.....	35
9.2. Wydatki.....	36
9.3. Nadchodzące lata.....	38
ZAŁĄCZNIK 1 – NIEPRAWIDŁOWOŚCI ZGŁOSZONE JAKO NADUŻYCIA FINANSOWE W 2016 R.	39
ZAŁĄCZNIK 2 – NIEPRAWIDŁOWOŚCI NIEZGŁOSZONE JAKO NADUŻYCIA FINANSOWE W 2016 R.	40

STRESZCZENIE

Komisja przedstawia, we współpracy z państwami członkowskimi, niniejsze sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej („sprawozdanie o ochronie interesów finansowych UE”) za 2016 r. na podstawie art. 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Obejmuje ono działania podejmowane przez Komisję i państwa członkowskie w ramach zwalczania nadużyć finansowych oraz wyniki tych działań. W Traktacie przewidziano wymóg ścisłej i regularnej współpracy państw członkowskich i Komisji oraz umożliwiono stosowanie szczególnych środków, aby zapewnić równoważną i skuteczną ochronę interesów finansowych UE. Komisja i państwa członkowskie chronią interesy finansowe UE przed nienależnymi lub nieprawidłowymi płatnościami oraz przed uchylaniem się od uiszczania cel lub innych opłat, głównie poprzez:

- (a) działania zapobiegawcze;
- (b) działania dochodzeniowe;
- (c) mechanizmy naprawcze;
- (d) środki represyjne.

W razie wykrycia problemów lub ryzyka w ramach analizy sporządzane są zalecenia, aby rozwiązać te trudności.

Środki zwalczania nadużyć finansowych na szczeblu UE

W 2016 r. podjęto wiele środków mających na celu ulepszenie ram prawnych i administracyjnych ochrony interesów finansowych UE:

- Rada, Parlament Europejski i Komisja osiągnęły polityczne porozumienie w odniesieniu do wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii;
- ponieważ nie osiągnięto jednomyślności w sprawie powołania Prokuratury Europejskiej, na początku 2017 r. wiele państw członkowskich podjęło decyzję o prowadzeniu prac w tym zakresie w ramach wzmocnionej współpracy;
- Komisja rozpoczęła ocenę stosowania rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013 dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez OLAF;
- sieć antykorupcyjna Europejskich Partnerów przeciwko Korupcji (EPAC) i europejskiej sieci punktów kontaktowych służącej zwalczaniu korupcji (europejska sieć antykorupcyjna) przyjęła deklarację z Rygi, która ma na celu wzmocnienie walki z korupcją;
- szesnaście departamentów Komisji zaktualizowało swoje strategie w zakresie zwalczania nadużyć finansowych;
- OLAF z powodzeniem prowadził negocjacje w sprawie postanowień dotyczących zwalczania nadużyć finansowych w umowach międzynarodowych UE;
- program finansowania Herkules III przyczynia się do zwiększenia zdolności operacyjnych i administracyjnych organów celnych i innych organów w państwach członkowskich.

Po stronie wydatków budżetu UE w 2016 r. odnotowano istotne postępy w zakresie dalszej ochrony interesów finansowych UE:

- w dniu 1 stycznia 2016 r. uruchomiono system wczesnego wykrywania i wykluczania (EDES), którego celem jest ochrona interesów finansowych UE;
- Komisja zaproponowała przegląd rozporządzenia finansowego i szczegółowych sektorowych zasad finansowych (poprzez rozporządzenie „zbiorcze”), aby je uprościć i uelastyczyć;
- w ramach Komitetu Doradczego ds. Koordynacji w zakresie Nadużyć Finansowych (COCOLAF) opracowano ważne dokumenty zawierające wytyczne.

Po stronie dochodów w budżecie środki podjęte w 2016 r. w dalszym ciągu chroniły interesy finansowe UE:

- w zmienionym rozporządzeniu nr 515/97 dotyczącym wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach celnych przewidziano utworzenie dwóch scentralizowanych baz danych zawierających informacje na temat przemieszczania kontenerów oraz towarów wwożonych do UE, wywożonych z UE i przewożonych tranzytem przez UE;
- zawiadomienia w ramach systemu wzajemnej pomocy wystosowane w następstwie wspólnych operacji celnych prowadzonych przez OLAF pozostały ważnym źródłem informacji pomocnych przy wykrywaniu nieprawidłowości w transakcjach dotyczących niektórych rodzajów towarów;
- zwalczanie nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi pozostało ważnym priorytetem zarówno dla UE, jak i dla państw członkowskich;
- Komisja przyjęła plan działania w sprawie VAT pt. „W kierunku jednolitego unijnego obszaru VAT – czas na decyzje”, w którym ustanowiła środki służące zniwelowaniu luki w podatku VAT i zintensyfikowaniu zwalczania nadużyć finansowych.

Środki zwalczania nadużyć finansowych podjęte przez państwa członkowskie

Państwa członkowskie zgłosiły, że przyjęły 80 ważnych środków w celu ochrony interesów finansowych UE i zwalczania nadużyć finansowych. Zwrócono się do państw członkowskich o przedstawienie **maksymalnie trzech środków zwalczania nadużyć finansowych**. Środki te obejmują cały cykl zwalczania nadużyć finansowych, odnoszą się głównie do funduszy w ramach zarządzania dzielonego, a obszary, których dotyczą, są następujące:

- zamówienia publiczne;
- przestępczość zorganizowana i korupcja;
- konflikty interesów;
- jednostki koordynujące zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS);
- definicja nadużyć finansowych;
- strategia w zakresie zwalczania nadużyć finansowych;
- zwalczanie przemytu;
- demaskatorzy.

Do końca 2016 r. krajowe strategie zwalczania nadużyć finansowych przyjęło dziewięć państw członkowskich. Dwa kolejne państwa członkowskie przyjęły swoje strategie na początku 2017 r.

Wiele podjętych środków dotyczyło również udzielania zamówień publicznych, ponieważ państwa członkowskie musiały transponować dyrektywy z 2014 r. do swoich krajowych systemów prawnych do kwietnia 2016 r.

Państwa członkowskie zgłosiły przyjęcie środków przeciwko korupcji i przestępczości zorganizowanej, a także innych środków horyzontalnych, które dotyczyły rajów podatkowych, wprowadzenia e-narzędzi do celów postępowań karnych, prowadzenia szkoleń w zakresie zwalczania nadużyć finansowych i podnoszenia świadomości na temat nadużyć finansowych.

Ponadto większość państw członkowskich poinformowała o liczbie i charakterze środków, które podjęto w ramach działań następczych w związku z zaleceniami z 2015 r. Komisja zachęca wszystkie państwa członkowskie do uwzględnienia zaleceń z niniejszego sprawozdania w podobny sposób.

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

W 2016 r. Komisji zgłoszono **19 080 nieprawidłowości (związanych i niezwiązanych z nadużyciami finansowymi)** na kwotę ogółem około 2,97 mld EUR. Około 2,43 mld EUR dotyczy sektora wydatków w budżecie UE.

Liczba wykrytych nieprawidłowości spadła o 15 % w porównaniu z 2015 r., a ich wartość finansowa spadła o 8 %.

W 2016 r. **jako nadużycia finansowe zgłoszono 1 410 nieprawidłowości** na kwotę 391 mln EUR, które obejmowały zarówno wydatki, jak i dochody.

Informacje na temat odzyskiwania środków, korekt finansowych i innych środków zapobiegawczych i naprawczych przedstawiono w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników, które od 2016 r. obejmuje wcześniejszy coroczny komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Trybunału Obrachunkowego w sprawie ochrony budżetu UE.

1. WPROWADZENIE

Co roku na mocy art. 325 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Komisja, we współpracy z państwami członkowskimi, przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie w sprawie środków podjętych w celu zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Unii.

UE i państwa członkowskie wspólnie ponoszą odpowiedzialność za ochronę interesów finansowych UE i zwalczanie nadużyć finansowych. Organy państw członkowskich zarządzają około 74 % wydatków UE oraz pobierają tradycyjne zasoby własne (TOR). Komisja sprawuje ogólny nadzór w obu tych obszarach, określa normy i sprawdza zgodność z przepisami. W celu zapewnienia skutecznej ochrony interesów finansowych UE niezbędna jest ścisła współpraca Komisji i państw członkowskich. Jednym z głównych celów niniejszego sprawozdania jest ocena tej współpracy w 2016 r. oraz możliwych sposobów jej poprawy.

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono podsumowanie środków, które w 2016 r. podjęto na szczeblu UE i państw członkowskich w celu zwalczania nadużyć finansowych. Zawarto w nim również analizę głównych osiągnięć organów krajowych i europejskich w zakresie wykrywania i zgłaszania nadużyć finansowych i innych nieprawidłowości związanych z wydatkami i dochodami UE. System sprawozdawczy znacząco przyczynił się do ochrony interesów finansowych UE i zwalczania nadużyć finansowych.

Do sprawozdania załączono pięć dokumentów roboczych służb Komisji¹.

2. HORYZONTALNE POLITYKI, ŚRODKI I WYNIKI W ZAKRESIE ZWALCZANIA NADUŻYĆ FINANSOWYCH

2.1. Inicjatywy polityczne podejmowane przez instytucje UE

2.1.1. *Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii*

Po czterech latach negocjacji w 2016 r. Rada, Parlament Europejski, i Komisja osiągnęły porozumienie polityczne na trójstronnym spotkaniu, które miało miejsce w dniu 30 listopada 2016 r. Dyrektywa w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (tzw. dyrektywa PIF) ma być przyjęta w 2017 r. Państwa członkowskie będą miały dwa lata na transpozycję dyrektywy do prawa krajowego.

Dyrektywa wzmocni istniejące ramy prawne poprzez ujednolicenie definicji przestępstw mających wpływ na interesy finansowe UE (nadużycia finansowe, korupcja, pranie pieniędzy i sprzeniewierzenie), jak również sankcji za takie przestępstwa oraz ich okresów przedawnienia. Obejmuje ona przypadki transgranicznych oszustw związanych z VAT, które powodują łączną szkodę w wysokości co najmniej 10 mln EUR.

¹ (i) Wykonanie art. 325 przez państwa członkowskie w 2016 r.;
(ii) ocena statystyczna nieprawidłowości zgłoszonych w 2016 r. w odniesieniu do zasobów własnych, zasobów naturalnych, polityki spójności i pomocy przedakcesyjnej;
(iii) działania następcze w związku z zaleceniami dotyczącymi sprawozdania Komisji w sprawie ochrony interesów finansowych UE – zwalczanie nadużyć finansowych, 2015 r.;
(iv) system wczesnego wykrywania i wykluczania (EDES) – panel, o którym mowa w art. 108 rozporządzenia finansowego;
(v) roczny przegląd programu Herkules III wraz z informacjami na temat wyników w 2016 r.

Dyrektywa ta zastąpi Konwencję w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich z 1995 r. i jej protokoły (konwencja PIF)² w odniesieniu do tych państw członkowskich, które będą związane dyrektywą³.

2.1.2. Wniosek dotyczący ustanowienia Prokuratury Europejskiej

W 2016 r. pod przewodnictwem prezydencji niderlandzkiej i słowackiej w dalszym ciągu prowadzono negocjacje w przedmiocie wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej. Na posiedzeniu Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniu 8 grudnia 2016 r. przeanalizowano pełny tekst projektu rozporządzenia, który omawiano pod przewodnictwem kolejnych prezydencji. Większość państw członkowskich uznała, że tekst stanowi dobrą podstawę do dalszych prac, i poparła zamiar ustanowienia Prokuratury Europejskiej.

W związku z brakiem jednomyślności w Radzie w 2017 r. kontynuowano negocjacje w sprawie powołania Prokuratury Europejskiej w ramach wzmożonej współpracy.

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

W 2016 r. Komisja w dalszym ciągu prowadziła ocenę stosowania rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013 dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez OLAF. Zgodnie z art. 19 rozporządzenia sprawozdanie z oceny należy przedłożyć Parlamentowi Europejskiemu i Radzie do dnia 2 października 2017 r.

2.1.4. Zwalczanie korupcji w UE

W 2016 r. walka z korupcją pozostawała kwestią priorytetową w procesie zarządzania gospodarczego w ramach europejskiego semestru. Kilka państw członkowskich otrzymało zalecenia dotyczące podjęcia działań w celu poprawy przejrzystości lub wzmocnienia działań antykorupcyjnych w administracji publicznej, sądownictwie i sektorze zamówień publicznych.

Komisja w dalszym ciągu prowadziła serię warsztatów w ramach unijnego programu wymiany doświadczeń w ramach zwalczania korupcji skierowanych do ekspertów z państw członkowskich⁴. W 2016 r. trzykrotnie zorganizowano warsztaty poświęcone takim zagadnieniom jak korupcja w zamówieniach publicznych na szczeblu lokalnym, immunitety polityków i korupcja w sektorze prywatnym.

OLAF wniósł wkład w postaci wiedzy fachowej na kilku europejskich i międzynarodowych forach poświęconych walce z korupcją, w szczególności EPAC / europejskiej sieci antykorupcyjnej⁵. Ta sieć, której do listopada 2016 r. przewodniczył dyrektor generalny OLAF, w listopadzie 2016 r. przyjęła „deklarację z Rygi”⁶, w której wzywa się europejskich decydentów do zaostrenia walki z korupcją.

² Akt Rady z dnia 26 lipca 1995 r. ustalający Konwencję w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, Dz.U. C 316 z 27.11.1995, s. 48.

³ Wszystkie 28 państw członkowskich z wyjątkiem Danii i Zjednoczonego Królestwa.

⁴ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme_en

⁵ Europejscy Partnerzy przeciwko Korupcji (EPAC) / europejska sieć punktów kontaktowych służąca zwalczaniu korupcji (europejska sieć antykorupcyjna).

⁶ http://www.epac-eacn.org/images/EPAC_EACN_Riga_Declaration_2016_FINAL.pdf

2.1.5. Wniosek Komisji dotyczący przeglądu rozporządzenia finansowego i niektórych sektorowych zasad finansowych (rozporządzenie zbiorcze)

We wrześniu 2016 r. Komisja wniosła w jednym akcie o ambitny przegląd ogólnych zasad finansowych, któremu towarzyszą odpowiednie zmiany w sektorowych zasadach finansowych określonych w 15 aktach ustawodawczych dotyczących wieloletnich programów⁷. Opracowując uproszczone i bardziej elastyczne zasady finansowe UE, Komisja dopilnowała, by obecny wniosek nie osłabiał należytego zarządzania finansami będącego w dalszym ciągu nadrzędnym celem. We wniosku zaproponowano również wzmocnienie przepisów dotyczących unikania opodatkowania, których powinni przestrzegać unijni partnerzy wykonawczy, i doprecyzowano, że obowiązek unikania konfliktów interesów w pełni dotyczy wszystkich trybów wdrażania środków finansowych UE (w tym na poziomie państw członkowskich). Ponadto we wniosku skonsolidowano istniejące systemy mające chronić budżet UE przed nadużyciami i nieprawidłowościami finansowymi⁸. Uproszczono zasady finansowe UE, aby zmniejszyć koszty i skrócić czas konieczne do wykonania środków finansowych UE w celu ograniczenia liczby błędów. Wniosek powinien także spowodować zwiększenie wpływu polityk i ich rezultatów na poziomie lokalnym.

2.1.6. Współpraca międzynarodowa

Aby skuteczniej zwalczać nadużycia finansowe na szkodę budżetu UE ponad jej granicami, OLAF negocjuje również wprowadzenie postanowień dotyczących zwalczania nadużyć finansowych do umów międzynarodowych UE, takich jak układy o stowarzyszeniu i umowy o partnerstwie. W 2016 r. postanowienia dotyczące zwalczania nadużyć finansowych włączono do kompleksowej i wzmocnionej umowy o partnerstwie między UE a Armenią. Zakończono również negocjacje w sprawie postanowień dotyczących zwalczania nadużyć finansowych w umowie o dialogu politycznym i współpracy między Unią Europejską a Kubą, która weszła w życie w dniu 11 marca 2016 r.

Aby wzmocnić współpracę śledczą poza granicami UE, OLAF zawarł w 2016 r. sześć porozumień o współpracy administracyjnej z organami partnerskimi z państw spoza UE i organizacjami międzynarodowymi⁹.

2.1.7. Strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (CAFS)

Komisja rozważa zaktualizowanie strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (CAFS), którą przyjęto w dniu 24 czerwca 2011 r.¹⁰. CAFS ma na celu poprawę zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania oraz prowadzenia dochodzeń w ich zakresie, a także zapewnienie, by właściwe karanie, odzyskiwanie środków i odstraszenie stanowiły jeden z najważniejszych priorytetów w programie działań Komisji.

Strategia została w pełni wdrożona, co oznacza, że wszystkie działania zostały ukończone lub ich realizacja trwa nadal. W strategii skupiono się na sektorowych strategiach i planach

⁷ COM(2016) 605, wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2012/2002, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1305/2013, (UE) nr 1306/2013, (UE) nr 1307/2013, (UE) nr 1308/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014, (UE) nr 283/2014, (UE) nr 652/2014 oraz decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 541/2014/UE.

⁸ Rozszerzenie uprawnień Komisji o uprawnienie do działania w odniesieniu do systemu wczesnego wykrywania i wykluczania w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego (zob. również sekcja 7).

⁹ Np. z ukraińskim Krajowym Biurem Antykorupcyjnym i z organami celnymi z Białorusi i Tajwanu.

¹⁰ COM(2011) 376 final.

działania, które służą zwalczaniu nadużyć finansowych w odnośnych obszarach polityki. Zaktualizowana strategia nie tylko utrzyma takie podejście, ale również podkreśli znaczenie włączenia środków zwalczania nadużyć finansowych do systemów kontroli wewnętrznej Komisji, a w szczególności składania sprawozdań ze stosowania środków zwalczania nadużyć finansowych. Zaktualizowana CAFS ma zawierać specjalny rozdział poświęcony tradycyjnym zasobom własnym – stanowi to działanie następcze w związku z wynikami audytu z 2016 r., który przeprowadziła Służba Audytu Wewnętrznego Komisji w odniesieniu do wyników i koordynacji działań przeciwko nadużyciom finansowym w dziedzinie tradycyjnych zasobów własnych.

Wszystkie departamenty Komisji (łącznie 48) wprowadziły sektorowe strategie w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (AFS) w podlegających im obszarach polityki. Każdą z tych strategii należy regularnie aktualizować, aby uwzględnić zmiany w środowisku zwalczającym nadużycia finansowe.

Sieć przeciwdziałania nadużyciom finansowym i ich wykrywania Komisji (FPDNet) poparła zaktualizowanie metodyki w odniesieniu do takich strategii. Aktualizacja polegała na włączeniu kolejnych środków zwalczania nadużyć finansowych do cyklu planowania i programowania strategicznego oraz monitorowania – od zidentyfikowania ryzyka nadużyć finansowych do ich kontroli i monitorowania. Dzięki temu strategię w zakresie zwalczania nadużyć finansowych stanowią integralną część zarządzania ryzykiem przez Komisję, zapewniając jednocześnie zachowanie szczególnej uwagi, której wymagają nadużycia finansowe.

16 departamentów Komisji, które zaktualizowały swoje strategie w 2016 r., zgłosiło, że skorzystały z zapewnionej przez OLAF zaktualizowanej metodyki i wytycznych, które dotyczą opracowywania strategii dyrekcji generalnych w zakresie zwalczania nadużyć finansowych.

Przykład Agencji Wykonawczej ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw

W 2016 r. Agencja Wykonawcza ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw wykorzystwała zaktualizowaną metodykę, aby zaktualizować swoją strategię w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Ocena ryzyka nadużyć finansowych przez agencję stanowi obecnie część procesu corocznej oceny ryzyka. Główne czynniki ryzyka nadużyć finansowych, z którymi mierzy się Agencja Wykonawcza ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw (EASME), obejmują plagiat, podwójne finansowanie oraz celowe zawyżanie lub fałszowanie zestawień wydatków. Wspomniane czynniki ryzyka oraz działania, które mają je łagodzić, poddaje się ścisłemu monitorowaniu w ramach procesu rocznego zarządzania ryzykiem.

EASME podjęła środki łagodzące i przeprowadziła wzmocnione kontrole tych czynników ryzyka, pamiętając o zasadzie optymalizacji kosztów i korzyści. Oznacza to, że stosuje się kontrole oparte na analizie ryzyka i że projekty obarczone dużym ryzykiem poddaje się ścisłemu monitorowaniu.

W przypadku niektórych czynników ryzyka (np. Plagiatu) EASME uczestniczyła w testach narzędzi dla programów w ramach programu „Horyzont 2020”, które stosuje się we wszystkich departamentach Komisji działających w obszarze badań.

Wdrażanie strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych regularnie monitoruje się w ramach cyklu efektywności Komisji. Ponieważ nadużycia finansowe mają szczególne

cechy w każdym obszarze polityki, nie istnieje jedno uniwersalne podejście, które można zastosować w ramach działań przeciwko nadużyciom finansowym. Większość służb Komisji organizuje działania dążące do podnoszenia świadomości w zakresie nadużyć finansowych, takie jak szkolenia i seminaria¹¹.

2.1.8. Realizacja programu Herkules

W ramach programu Herkules III¹² (2014–2020) promuje się działania na rzecz zwalczania nadużyć finansowych, korupcji i wszelkich innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe UE. W 2016 r., a więc w trzecim roku jego realizacji¹³, budżet programu wynosił 14,5 mln EUR, a jego środki przeznaczono na sfinansowanie:

- działań wzmacniających zdolność operacyjną i techniczną organów celnych i policji w państwach członkowskich, a także wsparcia IT, obejmujących co najmniej 70 % budżetu programu;
- działań szkoleniowych i konferencji, w tym szkoleń z zakresu informatyki śledczej dla pracowników organów ścigania w państwach członkowskich i krajach partnerskich, obejmujących około 30 % budżetu.

Komisja (OLAF) zaczęła otrzymywać pierwsze sprawozdania, które ilustrowały namacalne wyniki działań przeprowadzonych od uruchomienia programu w 2014 r. Zgłoszono duże sukcesy na polu walki z przemytem i podrabianiem papierosów i tytoniu: dokonano zatrzymań dzięki sprzętowi i szkoleniom sfinansowanym w ramach programu¹⁴.

2.2. Środki podjęte przez państwa członkowskie

2.2.1. Podsumowanie

Zwrócono się do państw członkowskich o przedstawienie maksymalnie trzech najważniejszych środków zwalczania nadużyć finansowych. W niniejszym podsumowaniu przedstawiono kompleksowy przegląd tendencji i priorytetów w zakresie środków zwalczania nadużyć finansowych podjętych przez państwa członkowskie, choć przegląd ten nie jest wyczerpujący; podjęto o wiele więcej środków, które wyszczególniono w dokumencie towarzyszącym¹⁵.

W 2016 r. państwa członkowskie zgłosiły 80 środków podjętych w celu ochrony interesów finansowych UE i zwalczania nadużyć finansowych w okresie programowania 2014–2020.

Środki państw członkowskich obejmowały cały cykl zwalczania nadużyć finansowych, głównie w obszarze zarządzania dzielonego, a także środki dotyczące zamówień publicznych, konfliktów interesów, korupcji, AFCOS¹⁶, definicji nadużyć finansowych, strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, przestępczości zorganizowanej i finansowej oraz demaskatorów. Jeżeli chodzi o cykl zwalczania nadużyć finansowych, większość środków dotyczyła zapobiegania, a także wykrywania, dochodzeń i ścigania oraz odzyskiwania środków i sankcji. Większość środków miała charakter sektorowy (73 %), a nie ogólny

¹¹ Zob. COM(2017) 351 final, część 2/2, s. 79.

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 250/2014 z dnia 26 lutego 2014 r.

¹³ Decyzja Komisji C(2016) 868 z dnia 17 lutego 2016 r.

¹⁴ Szczegółowe informacje na ten temat można uzyskać, zapoznając się z dokumentem roboczym służb Komisji, o którym mowa w przypisie 1 ppkt (v).

¹⁵ Szczegółowe informacje na ten temat można uzyskać, zapoznając się z dokumentem roboczym służb Komisji, o którym mowa w przypisie 1 ppkt (i).

¹⁶ Zob. sekcja 2.2.1.2.

(27 %). Dwadzieścia środków sektorowych dotyczyło dochodów w obszarach oszustw podatkowych (60 %) i należności celnych (40 %). Czterdzieści jeden środków dotyczyło wydatków ze wszystkich obszarów budżetu.

2.2.1.1. Krajowe strategie zwalczania nadużyć finansowych (NAFS)

Do końca 2016 r. dziewięć państw członkowskich przyjęło krajowe strategie zwalczania nadużyć finansowych i przesłało je Komisji¹⁷. Oznacza to wzrost w porównaniu z 2015 r. i pokazuje, że państwa członkowskie są zaangażowane w przyjęcie strategicznego podejścia do zwalczania nadużyć finansowych i nieprawidłowości ze szkodą dla budżetu UE i budżetów krajowych. Komisja z zadowoleniem przyjmuje te postępy i wzywa pozostałe państwa członkowskie do opracowania takich strategii.

2.2.1.2. Jednostki koordynujące zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS)

W szeregu państw członkowskich przyjęto środki mające na celu ulepszenie działania takich jednostek koordynujących, w tym w Danii (podręcznik dla AFCOS dotyczący zwalczania nadużyć finansowych), we Francji (krajowa strategia zwalczania nadużyć finansowych), w Chorwacji (metodyka zarządzania w celu promocji zapobiegania nadużyciom finansowym), na Łotwie (plan operacyjny i plan działania na lata 2017–2019), na Malcie (działania w zakresie zapobiegania nadużyciom finansowym prowadzone w raz z innymi AFCOS), w Niemczech (stworzenie zespołu AFCOS) i w Finlandii (uruchomienie krajowej sieci AFCOS).

2.2.1.3. Zamówienia publiczne

Podjęto szereg środków w zakresie zamówień publicznych, ponieważ państwa członkowskie miały obowiązek transpozycji dyrektyw 2014/23/UE¹⁸, 2014/24/UE¹⁹ i 2014/25/UE²⁰ do swoich przepisów krajowych do kwietnia 2016 r. Dziesięć państw członkowskich²¹ zgłosiło, że przyjęło środki w celu ujednolicenia swoich przepisów krajowych dotyczących zamówień publicznych z przepisami prawa UE. Jedenaście państw członkowskich nie dokonało jeszcze pełnej transpozycji trzech dyrektyw w sprawie zamówień publicznych do prawa krajowego.

2.2.1.4. Inne

Belgia, Republika Czeska, Francja, Litwa, Rumunia i Słowenia zgłosiły środki w ramach walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną w 2016 r.

Wymienione poniżej państwa członkowskie zgłosiły **różne inne środki**: Belgia (środki ukierunkowane na raje podatkowe), Hiszpania (poprawa wykrywania nadużyć finansowych), Francja (ochrona demaskatorów), Chorwacja (szkolenia dotyczące zwalczania nadużyć finansowych), Włochy (kampanie kontroli), Litwa (e-narzędzie do celów postępowań karnych), Węgry (szkolenia dotyczące zwalczania nadużyć finansowych i zwiększona współpraca), Niemcy (podnoszenie świadomości na temat nadużyć finansowych) i Austria (centralny rejestr rachunków).

¹⁷ Dziewięć państw członkowskich obejmuje: Bułgarię, Republikę Czeską, Grecję, Francję, Chorwację, Włochy, Węgry, Maltę i Słowację. Co więcej, Łotwa i Rumunia przyjęły krajowe strategie zwalczania nadużyć finansowych i przesłały je Komisji Europejskiej w pierwszym kwartale 2017 r. Belgia, Niemcy i Polska zgłosiły, że trwa procedura opracowywania ich krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych, a Austria i Litwa zgłosiły przyjęcie konkretnych dokumentów strategicznych.

¹⁸ Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 1.

¹⁹ Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 65.

²⁰ Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 243.

²¹ Bułgaria, Republika Czeska, Estonia, Grecja, Hiszpania, Francja, Cypr, Łotwa, Węgry i Rumunia.

2.2.2. Wdrożenie zaleceń z 2015 r.

W sprawozdaniu dotyczącym ochrony interesów finansowych UE za 2015 r.²² Komisja przedstawiła zalecenia skierowane do państw członkowskich, dotyczące:

- (a) znalezienia równowagi między ułatwianiem handlu a ochroną interesów finansowych UE; wymiany doświadczeń dotyczących wykrywania nadużyć finansowych lub nieprawidłowości podczas odprawy celnej; ścisłej współpracy podczas kontroli i audytów po odprawie celnej i włączania informacji otrzymanych za pośrednictwem systemu CRMS²³, systemu AFIS²⁴ lub systemu OWNRES²⁵ do zarządzania ryzykiem;
- (b) dostosowania krajowych strategii kontroli celnych przy uwzględnieniu rezultatów dobrowolnych zgłoszeń;
- (c) dalszego podnoszenia jakości kontroli informacji dotyczących nieprawidłowości, zgłoszonych za pośrednictwem systemu zarządzania nieprawidłowościami;
- (d) planowania i ukierunkowywania audytów i kontroli na podstawie analizy ryzyka i skutecznych narzędzi IT oraz stosowania takich narzędzi jak ARACHNE²⁶, system zarządzania nieprawidłowościami oraz narzędzie oceny ryzyka nadużyć finansowych.

Niektóre państwa członkowskie²⁷ zgłosiły, że osiągnięto równowagę między ułatwianiem handlu a ochroną interesów finansowych UE; inne²⁸ wdrażają środki, aby zapewnić tę równowagę.

Osiemnaście państw członkowskich²⁹ przekazało swoim właściwym organom krajowym ds. oceny i analizy ryzyka informacje otrzymane od innych państw członkowskich lub departamentów Komisji.

Wiele państw członkowskich³⁰ zgłosiło, że uwzględniły zalecenie Komisji w zakresie dostosowania swoich rocznych planów dotyczących pracowników i zasobów wymaganych do celów kontroli informacji otrzymywanych w wyniku dobrowolnych zgłoszeń. Niektóre państwa członkowskie³¹ zgłosiły, że uwzględniły takie informacje w analizie ryzyka i w zarządzaniu nim, aby zminimalizować ryzyko i zastosować je podczas kontroli po odprawie celnej.

Sześć państw członkowskich³², którym indywidualnie zalecono wzmocnienie systemów wykrywania nadużyć finansowych lub systemów sprawozdawczości w tym zakresie, zgłosiło poczynione postępy. Francja i Litwa przedstawiły wyjaśnienia dotyczące środków, które podjęły w celu poprawy sprawozdawczości w zakresie nieprawidłowości. Hiszpania

²² COM(2016) 472 final z dnia 14.7.2016 r., s. 29–31.

²³ System zarządzania ryzykiem celnym.

²⁴ System informacji w celu zwalczania nadużyć finansowych.

²⁵ Baza danych służąca do zgłaszania nieprawidłowości dotyczących tradycyjnych zasobów własnych.

²⁶ ARACHNE jest narzędziem IT do punktowej analizy ryzyka w odniesieniu do EFRR, Funduszu Spójności i EFS, które opracowała Komisja Europejska i udostępniła organom krajowym.

²⁷ Belgia, Bułgaria, Niemcy, Hiszpania, Francja, Włochy, Cypr, Węgry, Polska, Rumunia, Finlandia i Szwecja.

²⁸ Dania i Słowenia.

²⁹ Republika Czeska, Dania, Estonia, Irlandia, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy, Cypr, Litwa, Węgry, Niderlandy, Polska, Rumunia, Słowenia, Słowacja, Finlandia i Szwecja.

³⁰ Belgia, Dania, Niemcy, Estonia, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Cypr, Węgry, Niderlandy, Polska, Słowacja i Szwecja.

³¹ Belgia, Niemcy, Estonia, Hiszpania, Francja, Włochy, Cypr, Węgry, Niderlandy, Polska, Szwecja i Zjednoczone Królestwo.

³² Hiszpania, Francja, Litwa, Austria, Finlandia i Zjednoczone Królestwo.

odnotowała wzrost liczby zgłoszonych nieprawidłowości, który nastąpił dzięki zwiększonej skuteczności systemu wykrywania.

Jeżeli chodzi o stosowanie narzędzi analizy ryzyka i IT (ARACHNE, system zarządzania nieprawidłowościami i narzędzie oceny ryzyka nadużyć finansowych), niektóre państwa członkowskie³³ zgłosiły, że stosują część z tych narzędzi w połączeniu z własnymi narzędziami, zaś inne państwa członkowskie³⁴ zgłosiły, że korzystają głównie z własnych alternatywnych narzędzi. System zarządzania nieprawidłowościami jest powszechnie stosowany przez wszystkie państwa członkowskie³⁵, które przedstawiły informacje na temat tego zalecenia³⁶.

2.3. Podsumowanie statystyk dotyczących wykrytych nieprawidłowości i nadużyć finansowych³⁷

W 2016 r. Komisji zgłoszono 19 080 nieprawidłowości (związanych i niezwiązanych z nadużyciami finansowymi), a więc o 15 % mniej niż w 2015 r. Dotyczyły łącznie kwoty ok. 2,97 mld EUR, co oznacza spadek o 8 % w porównaniu z zeszłym rokiem.

Wykrycie nieprawidłowości oznacza, że podjęto środki naprawcze, aby odzyskać kwoty środków finansowych, których dotyczy dana nieprawidłowość, i że wszczęto postępowanie karne, jeżeli podejrzewa się nadużycie finansowe.

2.3.1. Wykryte nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi

Liczby nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia finansowe (obejmujących przypadki podejrzanego lub stwierdzonego nadużycia finansowego) i związanych z nimi kwot nie można postrzegać jako ściśle skorelowanych z poziomem nadużyć finansowych mających wpływ na budżet UE. Nieprawidłowości zgłoszone jako nadużycia finansowe wskazują raczej na liczbę przypadków potencjalnych nadużyć finansowych wykrytych przez państwa członkowskie i organy UE.

W 2016 r. jako nadużycia finansowe zgłoszono 1 410 nieprawidłowości (tj. 6 % wszystkich wykrytych i zgłoszonych nieprawidłowości³⁸), które obejmowały kwotę 391 mln EUR (co stanowi 13 % wszystkich środków finansowych, których dotyczyły nieprawidłowości³⁹) zarówno w obszarze wydatków, jak i w obszarze dochodów. Jak przedstawiono w tabeli 1, istnieją różnice między sektorami.

³³ Belgia, Bułgaria, Republika Czeska, Dania, Niemcy, Estonia, Grecja, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy, Cypr, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Węgry, Niderlandy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Słowacja i Zjednoczone Królestwo.

³⁴ Irlandia, Malta, Finlandia i Szwecja.

³⁵ Belgia, Bułgaria, Republika Czeska, Dania, Niemcy, Estonia, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy, Cypr, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Węgry, Malta, Niderlandy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Słowacja, Finlandia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo.

³⁶ Szczegółowe informacje na ten temat można uzyskać, zapoznając się z dokumentem roboczym służb Komisji, o którym mowa w przypisie 1 ppkt (iii).

³⁷ Szczegółową analizę zgłoszonych nieprawidłowości można znaleźć w dokumencie roboczym służb Komisji, o którym mowa w przypisie 1 ppkt (ii).

³⁸ Wskaźnik ten opisuje się jako wskaźnik częstotliwości występowania nadużyć finansowych. Zob. sekcja 2.3.2 dokumentu roboczego służb Komisji pt. „Metodyka dotycząca oceny statystycznej nieprawidłowości zgłoszonych w 2015 r.”, SWD(2016) 237 final.

³⁹ Wskaźnik ten opisuje się jako wskaźnik kwoty nadużyć finansowych. Zob. przypis 38.

Tabela 1: Nieprawidłowości zgłoszone jako nadużycia finansowe w 2016 r.

Sektor budżetu (wydatki)	Liczba nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia finansowe	Zmiana w stosunku do 2015 r.	Powiązane kwoty (w mln EUR)	Zmiana w stosunku do 2015 r.	Jako odsetek płatności
Zasoby naturalne	413	-3 %	61,8	-13 %	0,11 %
Wsparcie rynku rolnego i płatności bezpośrednie	128	-29 %	12,4	-68 %	0,03 %
Rozwój obszarów wiejskich	284	22 %	49,4	72 %	0,44 %
Obydwa	1	-92 %	0,0	-99 %	nie dotyczy
Polityka spójności i rybołówstwo	407	4 %	236,9	-51 %	0,48 %
EFSI 2014–2020	3	200 %	0,9	497 %	0,00 %
Fundusz Spójności 2007–2013	390	8 %	234,3	-45 %	nie zgłoszono
Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności przed 2007–2013	4	-60 %	0,8	-98 %	nie zgłoszono
Rybołówstwo	10	-47 %	0,9	-71 %	0,10 %
Sprawy wewnętrzne	0	-	0	-	0,00 %
Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym i Fundusz Azylu, Migracji i Integracji	0	-	0,0	-	0,00 %
Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego	0	-	0,0	-	0,00 %
Okres przedakcesyjny	28	-3 %	3,0	-62 %	0,19 %
Pomoc Przedakcesyjna (2000–2006)	3	-67 %	1,8	-70 %	nie zgłoszono
Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (2007–2013)	25	25 %	1,2	-31 %	nie zgłoszono
Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (2014–2020)	-	-	-	-	0,00 %
Wydatki bezpośrednie	49	880 %	6,3	3 025 %	0,03 %
Wydatki ogółem	897	6 %	308,0	-45 %	0,21 %

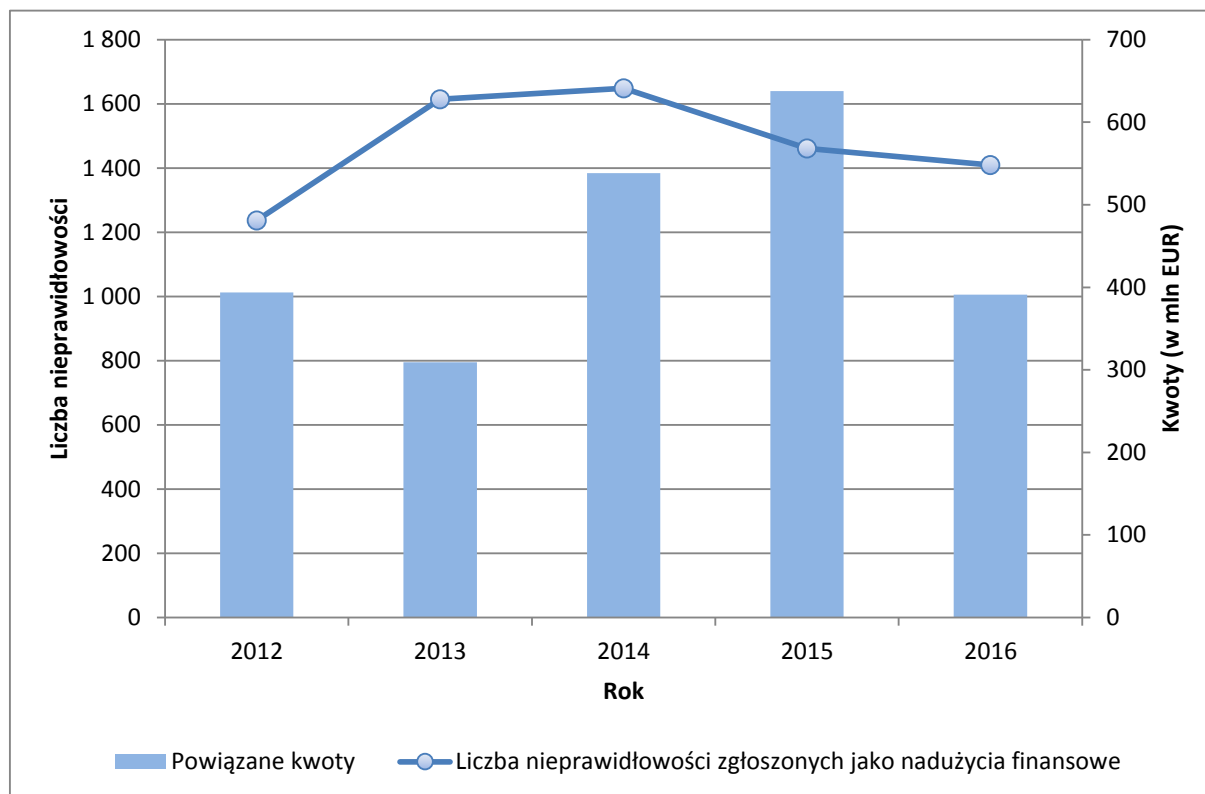
Sektor budżetu (dochody)	Liczba nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia finansowe	Zmiana w stosunku do 2015 r.	Powiązane kwoty	Zmiana w stosunku do 2015 r.	Jako odsetek kwoty brutto tradycyjnych zasobów własnych pobranych za 2016 r.
Dochody (tradycyjne zasoby własne)	513	-16 %	83	6 %	0,33 %*
OGÓŁEM	1 410	-3 %	391,0	-39 %	/

W porównaniu z 2015 r. liczba nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi zgłoszonych w 2016 r. nieznacznie spadła (o 3 %), zaś ich skutki finansowe spadły o 39 %. Analizując dane z ostatnich 5 lat (lata 2012–2016) można stwierdzić, że liczba nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia finansowe niewiele zmieniła się od 2013 r.: w 2016 r. była o 14 % wyższa niż w 2012 r. i o 4 % niższa niż średnia z pięciu lat. Skutki finansowe ulegają jednak dużym wahaniom, ponieważ na kwoty objęte tymi skutkami mogą wpływać poszczególne przypadki, które dotyczą bardzo dużych sum.

Na wykresie 1 przedstawiono ogólne tendencje z ostatnich 5 lat.

Istnieją pewnie niewielkie różnice w rocznych zmianach między **dochodami** a **wydatkami**.

Wykres 1: Nieprawidłowości zgłoszone jako nadużycia finansowe i związane z nimi kwoty – lata 2012–2016



W załączniku 1 przedstawiono podział wszystkich nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi, które zgłoszono w 2016 r., z wyszczególnieniem państw członkowskich i sektorów budżetu.

2.3.2. Wykryte i zgłoszone nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi

W 2016 r. Komisję powiadomiono o 17 670 nieprawidłowościach niezgłoszonych jako nadużycia finansowe (około 15 % mniej niż w 2015 r.). Dane liczbowe dotyczą wszystkich sektorów z wyjątkiem wydatków bezpośrednich. Skutki finansowe utrzymywały się mniej więcej na stałym poziomie i wynosiły około 2,58 mld EUR, jak przedstawiono w tabeli 2.

W załączniku 2 przedstawiono podział wszystkich nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi, które zgłoszono w 2016 r., z wyszczególnieniem państw członkowskich i sektorów budżetu.

Tabela 2: Nieprawidłowości niezgłoszone jako nadużycia finansowe w 2016 r.

Sektor budżetu (wydatki)	Liczba nieprawidłowości niezgłoszonych jako nadużycia finansowe	Zmiana w stosunku do 2015 r.	Powiązane kwoty (w mln EUR)	Zmiana w stosunku do 2015 r.	Jako odsetek płatności
Zasoby naturalne	3 489	-17 %	211,2	-35 %	0,39 %
Wsparcie rynku rolnego i płatności bezpośrednie	1 056	-15 %	74,9	-43 %	0,17 %
Rozwój obszarów wiejskich	2 409	-16 %	134,7	-28 %	1,21 %
Obydwa	24	-72 %	1,6	-69 %	nie dotyczy
Polityka spójności i rybołówstwo	8 090	-23 %	1 826,2	2 %	3,74 %
EFSI 2014–2020	111	11 000 %	6,0	37 702 %	0,00 %
Fundusz Spójności 2007–2013	7 670	-21 %	1 785,0	6 %	nie zgłoszono
Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności przed 2007–2013	50	-92 %	8,0	-91 %	nie zgłoszono
Rybołówstwo	259	42 %	27,2	40 %	2,89 %
Sprawy wewnętrzne	4	-	0,7	-	0,00 %
Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym i Fundusz Azylu, Migracji i Integracji	3	-	0,5	-	0,00 %
Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego	1	-	0,2	-	0,00 %
Okres przedakcesyjny	92	-6 %	7,6	45 %	0,49 %
Pomoc Przedakcesyjna (2000–2006)	5	-29 %	0,3	-75 %	nie zgłoszono
Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (2007–2013)	86	-5 %	7,1	75 %	nie zgłoszono
Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (2014–2020)	1	-	0,2	-	0,00 %
Wydatki bezpośrednie	1 861	16 %	78,0	-30 %	0,42 %
Wydatki ogółem	13 536	-17 %	2 123,7	-5 %	1,48 %

Sektor budżetu (dochody)	Liczba nieprawidłowości niezgłoszonych jako nadużycia finansowe	Zmiana w stosunku do 2015 r.	Powiązane kwoty	Zmiana w stosunku do 2015 r.	Jako odsetek kwoty brutto tradycyjnych zasobów własnych pobranych za 2016 r.
Dochody (tradycyjne zasoby własne)	4 134	-8 %	454	30 %	1,81 %*
OGÓŁEM	17 670	-15 %	2 577,7	0 %	/

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

3.1. Środki zwalczania nadużyć finansowych związanych z dochodami podjęte przez instytucje UE

3.1.1. Wzajemna pomoc administracyjna – rozporządzenie nr 515/97

3.1.1.1. Zmiany legislacyjne

W rozporządzeniu (UE) 2015/1525⁴⁰ zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 515/97⁴¹ dotyczące wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach celnych przewidziano utworzenie dwóch scentralizowanych baz danych zawierających informacje na temat przemieszczania kontenerów oraz towarów wwożonych do UE, wywożonych z UE i przewożonych tranzytem z UE. Bazy te uruchomiono w dniu 1 września 2016 r. Ponadto w 2016 r. przyjęto następujące akty w celu wsparcia wzajemnej pomocy w sprawach celnych: rozporządzenie delegowane (UE) 2016/757⁴², rozporządzenie wykonawcze (UE) 2016/345⁴³ i rozporządzenie wykonawcze (UE) 2016/346⁴⁴.

⁴⁰ Dz.U. L 243 z 18.9.2015, s. 1.

⁴¹ Dz.U. L 82 z 22.3.1997, s. 1.

⁴² Dz.U. L 126 z 14.5.2016, s. 1.

⁴³ Dz.U. L 65 z 11.3.2016, s. 38.

⁴⁴ Dz.U. L 65 z 11.3.2016, s. 40.

3.1.1.2. Stosowanie art. 43b rozporządzenia nr 515/97

W drodze rozporządzenia (UE) 2015/1525 wprowadzono nowy artykuł (art. 43b), zgodnie z którym Komisja ma obowiązek dokonania oceny konieczności rozszerzenia zbioru⁴⁵ komunikatów dotyczących statusu kontenera (KSK)⁴⁶ oraz zbioru danych dotyczących przywozu, wywozu i tranzytu towarów, aby eksportować dane nieograniczające się do wyrobów akcyzowych. Komisja ma również obowiązek ocenić możliwość rozszerzenia zbioru danych dotyczących transportu poprzez włączenie do niego danych dotyczących przywozu, wywozu i tranzytu towarów drogą lądową i powietrzną.

Ponieważ zbiory te uruchomiono dopiero w dniu 1 września 2016 r., rozszerzenie ich na inne kategorie danych na tym etapie byłoby przedwczesne. Obecnie Komisja przeprowadza jednak oceny, skupiając się w szczególności na wartości dodanej, jaką charakteryzują się dodatkowe dane dotyczące wywozu. W tym kontekście trwają konsultacje wewnętrzne oraz konsultacje z władzami państw członkowskich⁴⁷. Jeżeli chodzi o możliwość rozszerzenia zbioru danych dotyczących transportu na inne środki transportu, w rozporządzeniu (WE) nr 515/97 zawarto już podstawę prawną do otrzymywania danych. Obecnie prace skupiają się na zidentyfikowaniu źródeł dodatkowych danych, być może poprzez wykorzystanie danych zgromadzonych w ramach drugiego projektu systemu kontroli przywozu (ICS). Komisja przedstawi swoje ustalenia w następnym sprawozdaniu o ochronie interesów finansowych UE.

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

AFIS to ogólny termin obejmujący aplikacje służące zwalczaniu nadużyć finansowych, które prowadzi przez OLAF przy wykorzystaniu wspólnej infrastruktury technicznej. Stanowi on istotne narzędzie IT dla wielu administracji i innych użytkowników zaangażowanych w ochronę interesów finansowych UE. System AFIS przynosi również znaczne korzyści skali i tworzy synergie w zakresie rozwoju, utrzymywania i funkcjonowania tak szerokiego i zróżnicowanego zestawu usług i narzędzi IT, zaś jego celem jest:

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

System AFIS obejmuje dwa główne obszary:

- wzajemną pomoc w sprawach celnych;
- zarządzanie nieprawidłowościami.

Do końca 2016 r. w AFIS zarejestrowanych było 8 700 użytkowników końcowych działających w imieniu ponad 1 800 właściwych służb w państwach członkowskich, krajach partnerskich spoza UE, organizacjach międzynarodowych, departamentach Komisji i innych organach UE. W 2016 r. użytkownicy AFIS wymienili 16 900 wiadomości e-mail. W bazach danych i modułach AFIS dotyczących wzajemnej pomocy opublikowano ogółem 13 800 przypadków.

⁴⁵ Zbiór KSK zawiera informacje dotyczące fizycznego przemieszczania wszelkich kontenerów przywożonych do UE statkiem morskim oraz wywożonych kontenerów zawierających wyroby akcyzowe. Przewoźnicy przesyłają te informacje w formie KSK bezpośrednio do OLAF.

⁴⁶ Zob. sekcja 3.1.1.3.

⁴⁷ Wyniki zostaną omówione na posiedzeniu grupy ekspertów ds. wzajemnej pomocy w sprawach celnych, które ma się odbyć w dniach 29–30 czerwca 2017 r.

Do systemu zarządzania nieprawidłowościami (IMS), funkcjonującego w ramach platformy AFIS, wpłynęło 43 600 nowych zgłoszeń dotyczących nieprawidłowości od państw członkowskich i krajów kandydujących.

Uruchomiono dwa nowe systemy IT przewidziane w zmienionym rozporządzeniu Rady (WE) nr 515/97:

- zbiór komunikatów dotyczących statusu kontenera (KSK);
- zbiór danych dotyczących przywozu, wywozu i tranzytu.

AFIS otrzymał 182 mln KSK w 2016 r. Zbiór danych dotyczących przywozu, wywozu i tranzytu zawiera dane dotyczące zgłoszeń w odniesieniu do przywozu i tranzytu towarów oraz wywozu wyrobów akcyzowych.

Przetworzono około 2 mln zgłoszeń wywozowych i powiązanych z nimi wiadomości. Do systemu informacji tranzytowych mającego na celu zwalczanie nadużyć finansowych (ATIS) wpłynęły informacje dotyczące 6,7 mln nowych przesyłek tranzytowych. Są one również dostępne w zbiorze danych dotyczących przywozu wywozu i tranzytu.

Z systemu AFIS korzystano w celu zabezpieczenia dostępu i wymiany informacji w jedenastu wspólnych operacjach celnych (zob. następna sekcja).

3.1.1.4. Wspólne operacje celne (WOC)

WOC są szybkimi, skoordynowanymi i ukierunkowanymi operacjami wdrażanymi przez organy celne w celu zwalczania nielegalnego transgranicznego handlu towarami.

OLAF koordynował 12 WOC i inne działania operacyjne oraz współpracował przy nich z państwami członkowskimi. Jedną z WOC zorganizowała Światowa Organizacja Celna poprzez wsparcie wywiadowcze ze strony OLAF. Cztery WOC zorganizowano we współpracy z czterema państwami członkowskimi z wykorzystaniem finansowania OLAF.

Aby ułatwić koordynację w ramach WOC, w których udział bierze wielu uczestników, OLAF:

- zapewnił wsparcie wywiadowcze, techniczne lub finansowe;
- zapewnił bezpieczny dostęp i wymianę informacji za pośrednictwem AFIS;
- udostępnił zaangażowanym organom swoje stałe pomieszczenie do celów operacyjno-koordynacyjnych.

Spośród 12 WOC i innych działań wyróżniają się następujące działania:

WOC „Magnum” dotyczyła przemytu wyrobów tytoniowych, które przewożono na terytorium UE transportem drogowym przez wschodnią granicę UE. Operację koordynowała estońska administracja celna i OLAF, a uczestniczyło w niej pięć państw członkowskich. W trakcie operacji przechwycono około 11 mln papierosów.

WOC „Warehouse III” dotyczyła przemytu i usunięcia wyrobów akcyzowych (wyrobów tytoniowych, oleju mineralnego / paliw i niektórych alkoholi) z zakresu stosowania procedur zawieszenia poboru akcyzy i podatków. W operacji tej, którą koordynowała fińska administracja celna i OLAF, uczestniczyły wszystkie państwa członkowskie przy wsparciu Europolu. Nadal trwa ocena wyników tej operacji.

WOC „Orion” dotyczyła towarów pochodzących z państw spoza UE i wprowadzanych do swobodnego obrotu przy użyciu procedury celnej 42⁴⁸. W operacji tej, którą koordynowała grecka administracja celna i OLAF, uczestniczyły organy celne 23 państw członkowskich w bliskiej współpracy z organami celnymi. Operację wspierał Europol. Dzięki WOC organy celne odkryły kilka przypadków zaniżenia kwot i błędnej klasyfikacji towarów przy przywozie, a także szereg zaginionych podmiotów gospodarczych, którzy „zniknęli”, aby uniknąć płacenia należności celnych i VAT.

WOC „Wafers” dotyczyła przemytu półprzewodników przywożonych do UE z Azji poprzez pocztowe i ekspresowe usługi kurierskie. Nadal trwa ocena wyników tej operacji. W operacji tej, którą koordynowała niderlandzka administracja celna i OLAF, uczestniczyło 12 państw członkowskich przy wsparciu Europolu i w ścisłej współpracy z sektorem.

Operacje „Kerguelen”, „Kiribati”, „Killick”, „Kheops” i „Pascal” były regionalnymi operacjami nadzoru morskiego, koordynowanymi przez francuskie organy celne i wymierzonymi w nielegalny handel towarami wrażliwymi drogą morską na Oceanie Atlantyckim i Morzu Śródziemnym. W wyniku tych operacji skonfiskowano ponad 8 ton haszyszu i 400 kg kokainy oraz aresztowano 17 osób.

Wspólne działanie „Hansa”, kierowane przez organy celne Zjednoczonego Królestwa we współpracy z Europolem i przy wsparciu OLAF, dotyczyła wewnętrznego przepływu nielegalnych wyrobów akcyzowych, głównie papierosów. Ocena ostateczna nadal jest w toku.

Operacja „Octopus”, zorganizowana przez francuskie organy celne we współpracy z OLAF, dotyczyła nadużyć finansowych w zakresie dochodów przy zastosowaniu procedury 42 i pomogła ujawnić wiele przedsiębiorstw popełniających nadużycia finansowe i duże kwoty niezapłaconych należności celnych i VAT. W wyniku zintensyfikowanych kontroli przechwycono ponad 6 000 podrobionych sztuk towaru.

Operacja „Gryphon II”, zorganizowana przez Światową Organizację Celną z udziałem OLAF, dotyczyła nielegalnego handlu tytoniem. Operacja doprowadziła do przechwycenia 729 mln papierosów, 287 000 cygar i 250 ton innych wyrobów tytoniowych, a także elementów maszyn do produkcji papierosów, gotówkę i ponad 12 mln sztuk znaków akcyzowych.

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

W kontekście art. 19 rozporządzenia (WE) nr 515/97 rozszerzono wykaz obowiązujących umów o wzajemnej pomocy administracyjnej⁴⁹, które stanowią podstawę prawną wymiany informacji na temat nadużyć finansowych i nieprawidłowości z państwami trzecimi, włączając do niego w 2016 r. następujące kraje partnerskie: Kazachstan, Wybrzeże Kości Słoniowej, Ghana i Kosowo*. Ponadto zakończono negocjacje z Armenią w celu aktualizacji

⁴⁸ Procedura celna 42 pozwala na wprowadzenie towarów spoza UE do swobodnego obrotu w państwie członkowskim UE, zwalniając go z VAT od przywozu, pod warunkiem że towary te zostaną przewiezione do innego państwa członkowskiego w ramach transakcji wewnątrzunijnej.

⁴⁹ Obecnie obowiązuje ponad 70 umów, w tym z głównymi partnerami handlowymi UE takimi jak Stany Zjednoczone, Chiny i Japonia.

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

dotychczasowej umowy. Poczyniono istotne postępy w negocjacjach z państwami Mercosuru (Argentyna, Brazylia, Paragwaj i Urugwaj).

UE poczyniła również postępy w trwających negocjacjach dotyczących włączenia klauzuli, która przewiduje zwalczanie nadużyć finansowych, do umów o wolnym handlu z Japonią, Stanami Zjednoczonymi, Meksykiem, państwami Mercosuru i Tunezją.

3.1.3. Zwalczanie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi

Komisja prowadzi przegląd wstępnych wyników związanych z wydaniem w 2013 r. komunikatu pt. „Intensyfikacja walki z przemytem papierosów i innymi formami nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi – Kompleksowa strategia UE”⁵⁰, któremu towarzyszył kompleksowy plan działania. W maju 2017 r. opublikowano sprawozdanie z postępu prac, w którym przedstawiono przegląd głównych inicjatyw podjętych od tamtego czasu, analizę nielegalnego rynku wyrobów tytoniowych oraz sugestie dotyczące dalszych rozważań i działań⁵¹.

3.1.4. Zwalczanie oszustw związanych z VAT

W dniu 7 kwietnia 2016 r. Komisja przyjęła plan działania pt. „W kierunku jednolitego unijnego obszaru VAT – czas na decyzje”⁵². Określono w nim 20 środków służących zniwelowaniu luki w podatku VAT i zwalczaniu nadużyć finansowych⁵³ oraz zaproponowano podjęcie – w odniesieniu do obecnego narażenia tymczasowego systemu VAT na ryzyko popełnienia tzw. wewnątrzspółnotowych oszustw typu „znikający podmiot gospodarczy” – działań polegających na ustanowieniu ostatecznego systemu VAT, którego podstawę stanowi zasada miejsca przeznaczenia, oraz na wdrożeniu pilniejszych środków w celu zniwelowania luki w podatku VAT.

W sprawozdaniu na temat luki w podatku VAT⁵⁴ opublikowanym w 2016 r. ujawniono lukę w podatku VAT w wysokości 159,5 mld EUR. W ramach programu Fiscalis powołano grupę ekspertów, aby umożliwić państwom członkowskim wymianę dobrych praktyk i zmierzenie luki spowodowanej przez oszustwa związane z VAT.

W dniu 21 grudnia 2016 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący dyrektywy Rady, w której przewiduje się możliwość tymczasowego stosowania ogólnego mechanizmu odwrotnego obciążenia⁵⁵ (GRCM) na wniosek określonej liczby państw członkowskich.

Państwa członkowskie i Komisja kontynuowały dyskusję na temat nowych sposobów stymulowania działań sieci Eurofisc, aby zwiększyć skuteczność wykrywania schematów nadużyć finansowych.

Zakończono negocjacje z Norwegią dotyczące umowy UE o współpracy administracyjnej i pomocy w odzyskiwaniu środków w zakresie VAT, która ma zostać podpisana w 2017 r.

⁵⁰ COM(2013) 324 final.

⁵¹ COM(2017) 235 final.

⁵² COM(2016) 148 final.

⁵³ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/action-plan-vat_en

⁵⁴ TAXUD/2015/CC/131, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2016-09_vat-gap-report_final.pdf

⁵⁵ Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE, COM(2016) 811 final.

3.2. Środki zwalczania nadużyć finansowych związanych z dochodami podejmowane przez państwa członkowskie

Większość państw członkowskich zgłosiło zastosowanie środków w celu zwalczania oszustw celnych. Dania i Francja zgłosiły krajową analizę ryzyka, Włochy i Portugalia zgłosiły krajową ocenę ryzyka celnego, zaś Austria i Słowenia zgłosiły krajową strategię kontroli celnej. Bułgaria, Grecja i Finlandia zgłosiły środki zwalczania przestępczości zorganizowanej i finansowej oraz przemytu. Bułgaria, Republika Czeska, Irlandia, Łotwa, Litwa i Polska zgłosiły środki przeciwko uchylaniu się od opodatkowania i oszustwom związanym z VAT.

3.3. Statystyki dotyczące wykrytych nieprawidłowości i nadużyć finansowych w zakresie dochodów

3.3.1. Wykryte nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi⁵⁶

Liczba nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia finansowe w 2016 r. wynosi 513 (wskaźnik częstotliwości występowania nadużyć finansowych⁵⁷ wynosi 11 %). Wartość ta jest o 32 % niższa niż średnia z pięciu lat (749 nieprawidłowości w latach 2012–2016). Szacowana i stwierdzona wartość tradycyjnych zasobów własnych, których dotyczą nieprawidłowości (83 mln EUR, wskaźnik kwoty nadużyć finansowych⁵⁸ wynosi 15 %), była o 30 % niższa w 2016 r. niż średnia z pięciu lat (119 mln EUR).

Inspekcje prowadzone przez służby ds. zwalczania nadużyć finansowych i kontrole celne przeprowadzane w chwili odprawy towarów stanowiły równie skuteczne metody wykrywania przypadków nadużyć finansowych. Jeżeli chodzi o kwoty, kontrole przeprowadzone przez służby ds. zwalczania nadużyć finansowych były najbardziej owocne.

Wykryte w Zjednoczonym Królestwie przypadki zaniżenia kwot, które wpłynęły na dochody w obszarze tradycyjnych zasobów własnych

Wskutek inspekcji tradycyjnych zasobów własnych przeprowadzonej przez służby Komisji w Zjednoczonym Królestwie w listopadzie 2016 r. wykryto istotne niedociągnięcia w zarządzaniu przywozami tekstyliów i obuwiem o zaniżonej wartości oraz w ich kontroli.

Ponadto OLAF zakończył w marcu 2017 r. dochodzenie dotyczące zaniżania kwot tekstyliów i obuwia przywożonych do Zjednoczonego Królestwa z Chińskiej Republiki Ludowej. Stwierdził, że nie podjęto właściwych środków, aby zapobiec wprowadzaniu do UE przez Zjednoczone Królestwo przywożonych z Chin tekstyliów i obuwia, których wartość była regularnie zaniżana. Doprowadziło to do powstania bardzo dużych strat w budżecie UE w latach 2013–2016.

Wskutek tych czynników w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2016 r. Dyrektor Generalny ds. Budżetu wprowadził zastrzeżenie co do niedokładności kwot tradycyjnych zasobów własnych, które Zjednoczone Królestwo przekazywało do budżetu UE od 2013 r.

Komisja wraz ze Zjednoczonym Królestwem prowadzi działania następcze w związku z ustaleniami przeprowadzonego przez Komisję audytu i sprawozdań OLAF. Jeżeli Zjednoczone Królestwo nie podejmie odpowiednich działań naprawczych, Komisja podejmie

⁵⁶ Informacje dotyczące odzyskiwania tradycyjnych zasobów własnych, których dotyczyły nadużycia finansowe i nieprawidłowości, przedstawiono w dokumencie roboczym służb Komisji wskazanym w przypisie 1 ppkt (ii).

⁵⁷ Zob. przypis 38.

⁵⁸ Zob. przypis 39.

wszelkie właściwe środki, aby chronić interesy finansowe Unii, w tym – w stosownych przypadkach – czynności prawne przewidziane w Traktatach.

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

Liczba nieprawidłowości niezgłoszonych jako nadużycia finansowe wynosiła 4 134, a więc o 9 % mniej niż średnia z pięciu lat (4 532 w latach 2012–2016). Szacowana i stwierdzona wartość tradycyjnych zasobów własnych, których dotyczą nieprawidłowości, wynosiła 454 mln EUR, tj. o 28 % więcej niż średnia z pięciu lat (355 mln EUR).

Chociaż łączna liczba przypadków nadużyć finansowych i przypadków niezwiązanych z nadużyciami finansowymi spadła z 5 514 w 2015 r. do 4 647 z 2016 r. (spadek o 16 %), łączna kwota tradycyjnych zasobów własnych, których dotyczyły nieprawidłowości, wzrosła z 445 mln EUR do 537 mln EUR (wzrost o 21 %).

Nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi wykrywano przede wszystkim podczas kontroli po odprawie celnej.

W 2016 r. panele słoneczne były towarami, których najczęściej dotyczyły nadużycia finansowe i nieprawidłowości w kategoriach pieniężnych. W wielu przypadkach nieprawidłowości związane z panelami słonecznymi wykryto w następstwie zgłoszenia wzajemnej pomocy przez OLAF. Podkreśla to, jak ważne są dochodzenia przeprowadzane przez OLAF w celu wykrycia nieprawidłowości.

3.3.3. *Wyniki Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych*⁵⁹

OLAF wszczął 40 dochodzeń w związku z podejrzeniami unikania należności celnych przywozowych. Zakończył 30 dochodzeń i opracował 71 zaleceń finansowych dla krajowych organów celnych UE w zakresie odzyskiwania niezapłaconych należności celnych, których wartość wynosi 103,7 mln EUR. Do krajowych organów sądowych w UE wysłano osiem zaleceń dotyczących podjęcia czynności prawnych.

4. SEKTOROWE POLITYKI, ŚRODKI I WYNIKI W ZAKRESIE ZWALCZANIA NADUŻYĆ FINANSOWYCH – WYDATKI

4.1. Rolnictwo – sektorowe polityki, środki i wyniki w zakresie zwalczania nadużyć finansowych

4.1.1. Rolnictwo – środki zwalczania nadużyć finansowych podejmowane przez państwa członkowskie

Siedem państw członkowskich zgłosiło, że podjęło następujące środki zwalczania nadużyć finansowych dotyczące funduszy rolnych: Niemcy zorganizowały szkolenie dotyczące zwalczania nadużyć finansowych, Grecja przyjęła środki zapobiegania nadużyciom finansowym, Luksemburg skupił się na wykrywaniu nadużyć finansowych w rolnictwie, Polska przeprowadziła analizę ryzyka nadużyć finansowych w sektorze rolnictwa, Słowenia wprowadziła skomputeryzowany system rachunkowości, Słowacja wprowadziła nowe wewnętrzne procedury i listy kontrolne, a Zjednoczone Królestwo wprowadziło sektorowe strategie w zakresie zwalczania nadużyć finansowych.

⁵⁹ https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2016_en.pdf

4.1.2. Rolnictwo – dane statystyczne dotyczące wykrytych nieprawidłowości i nadużyć finansowych

Finansowanie wspólnej polityki rolnej (WPR) odbywa się w ramach dwóch funduszy – Europejskiego Funduszu Orientacji Rolnej (EFRG, około 80 % budżetu WPR) i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW, pozostałe 20%), które funkcjonują w różny sposób. EFRG działa na zasadzie rocznego wdrażania, a w ramach EFRROW finansuje się programy wieloletnie. EFRG dzieli się na dwa główne obszary: płatności bezpośrednie dla rolników i środki wspierania rynku.

Różnice te odzwierciedla tendencja, którą w ciągu ostatnich pięciu lat wykazywały nieprawidłowości wykryte i zgłoszone Komisji przez państwa członkowskie – w przypadku EFRG trend nie wykazywał wahań, a w przypadku EFRROW zmiany odzwierciedlały cykl wieloletni. Schemat nieprawidłowości wykrywanych przez państwa członkowskie wskazuje, że większe ryzyko wiąże się z inwestycjami z EFRROW. Jak wskazują jednak również wykryte nieprawidłowości dotyczące wspierania rynku, w tym obszarze istnieje pole do dalszych działań.

4.1.2.1. Wykryte nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi

Spośród nieprawidłowości zgłoszonych przez państwa członkowskie jako nadużycia finansowe w ostatnich pięciu latach 60 % dotyczy EFRROW, a 40 % – EFRG. Wskaźnik częstotliwości występowania nadużyć finansowych⁶⁰ wyniósł 12,5 %, natomiast wskaźnik kwoty nadużyć finansowych⁶¹ wyniósł 24 %.

Jeżeli chodzi o EFRROW, najczęściej wykrywanym sposobem działania było posługiwanie się fałszywą lub sfałszowaną dokumentacją uzupełniającą. Na przestrzeni ostatnich dwóch lat można było jednak zaobserwować wzrost liczby przypadków dopuszczania się nieprawidłowości związanych z „etyką i uczciwością” (kategoria ta obejmuje przypadki „korupcji” i „konfliktu interesów”). W 2016 r. często wykrywano tego rodzaju nieprawidłowości, co może być związane ze zdecentralizowaną strukturą zarządzania wieloma programami EFRROW. Z drugiej strony fakt wykrywania i zgłaszania tak wielu tego rodzaju nadużyć świadczy również o tym, że państwa członkowskie zwracają coraz większą uwagę na te kwestie.

Na przestrzeni ostatnich pięciu lat w ramach EFRROW w odniesieniu do około 0,5 % płatności odnotowano nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi.

Jeżeli chodzi o EFRG, na przestrzeni ostatnich 5 lat nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi odnotowano w związku z mniejszym odsetkiem zobowiązań budżetowych niż miało to miejsce w przypadku EFRROW. Wpływ na płatności bezpośrednie kształtuje się na poziomie 0,03 %.

Sytuacja przedstawia się jednak inaczej, jeżeli chodzi o działania rynkowe (które odpowiadają za zaledwie 7 % zobowiązań w ramach EFRG): w przypadku tych środków wpływ na płatności kształtuje się na poziomie 1,1 %. Wśród najistotniejszych tego rodzaju środków należy wymienić: „Owoce i warzywa”, „Produkty sektora uprawy winorośli” oraz „Wieprzowinę, jaja i drób, produkty pszczelarskie i inne produkty pochodzenia zwierzęcego”. Zgłoszone kwoty odpowiadają zasadniczo znaczącym korektom finansowym nakładanym

⁶⁰ Zob. przypis 38.

⁶¹ Zob. przypis 39.

przez Komisję na państwa członkowskie po przeprowadzeniu audytów przez służby Komisji. Organy krajowe muszą odzyskiwać kwoty nienależnie wypłacone od beneficjentów. Świadczy to o tym, że dzięki audytom Komisji ogólnie rozumiany system działa sprawnie, ale państwa członkowskie mogłyby podejmować bardziej wzmożone wysiłki, aby zapewnić prawidłowość i legalność wydatków w tym obszarze.

Jeżeli chodzi o EFRG, wśród najczęściej wykrywanych kategorii sposobu działania należy wymienić posługiwanie się „fałszywymi lub sfałszowanymi: oświadczeniami, dokumentacją uzupełniającą i wnioskami o pomoc” oraz „deklaracjami nieprawdziwych produktów, gatunków lub gruntów”, co odpowiada tendencjom, jakie można było zaobserwować w poprzednich latach.

4.1.2.2. Wykryte i zgłoszone nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi

W sekcji 4.1.2 opisano tendencje dotyczące nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi.

Jeżeli chodzi o wydatki w ramach EFRG, również można zaobserwować istotne rozbieżności między płatnościami bezpośrednimi a działaniami rynkowymi. O ile w przypadku płatności bezpośrednich wpływ na płatności w ciągu ostatnich pięciu lat kształtował się na poziomie 0,07 %, w przypadku działań rynkowych wyniósł on 1,5 %. Jeżeli chodzi o EFRROW, wpływ nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi na płatności zrealizowane w latach 2012–2016 wyniósł 2,1 %.

4.1.2.3. Wyniki działań Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych

Kwota wskazywana w zaleceniach finansowych OLAF z ostatnich pięciu lat utrzymuje się na stałym poziomie i wynosi około 60 mln EUR każdego roku.

4.2. **Polityka spójności i rybołówstwo – sektorowe polityki, środki i wyniki w zakresie zwalczania nadużyć finansowych**

4.2.1. *Polityka spójności i rybołówstwo – środki zwalczania nadużyć finansowych podejmowane przez państwa członkowskie*

Większość państw członkowskich zgłosiła podjęcie środków w tym obszarze:

Belgia w związku z przypadkami konfliktu interesów, Bułgaria w kwestiach związanych z zarządzaniem nieprawidłowościami i ARACHNE, Dania w związku z zarządzaniem przypadkami podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego, Niemcy w kwestiach związanych z systemami zarządzania i kontroli Europejskiego Funduszu Społecznego oraz w kwestiach dotyczących przeprowadzania własnej oceny ryzyka nadużyć finansowych w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Irlandia w związku ze środkami zwalczania nadużyć finansowych specyficznymi dla EFRR, Chorwacja w związku z zarządzaniem nieprawidłowościami, Włochy w kwestiach związanych z przeciwdziałaniem nadużyciom finansowym w sektorze rybołówstwa, Cypr w związku z narzędziem własnej oceny ryzyka nadużyć finansowych, Luksemburg w kwestiach związanych z ARACHNE i narzędziem własnej oceny ryzyka nadużyć finansowych, Malta w związku ze zgłaszaniem nieprawidłowości, Niemcy i Zjednoczone Królestwo w kwestiach dotyczących ARACHNE, Austria w związku z procedurą weryfikacji, Polska w kwestiach związanych z narzędziami informatycznymi wykorzystywanymi w obszarze zamówień publicznych, Słowenia w związku z komputerowym systemem rachunkowości, Finlandia w kwestiach

związanych z systemem informacji o beneficjentach i w kwestiach związanych ze szkoleniami w dziedzinie zwalczania nadużyć finansowych oraz Szwecja w związku z przestępstwami gospodarczymi i analizą ryzyka.

4.2.2. *Polityka spójności i rybołówstwo – dane statystyczne dotyczące wykrytych nieprawidłowości i nadużyć finansowych*

W porównaniu z pozostałymi sektorami budżetu analiza polityki spójności cechuje się większym poziomem złożoności, ponieważ otrzymywane informacje (zgłaszane nieprawidłowości) dotyczą różnych okresów programowania, w odniesieniu do których zastosowanie mają różne zbiory przepisów.

Ponadto cykle programowania mają charakter wieloletni, co wywiera istotny wpływ na zasadnicze tendencje w tym obszarze. Z uwagi na podobieństwa w sposobie zarządzania funduszami zdecydowano się zbadać sytuację w sektorze rybołówstwa i polityki spójności w ramach jednej analizy.

W 2016 r. wykryto i zgłoszono 8 497 nieprawidłowości (o 22 % mniej niż w 2015 r.⁶², ale o 25 % więcej niż średnia z ostatnich pięciu lat). Wspomniane nieprawidłowości dotyczyły czterech różnych okresów programowania – największa ich część była związana z okresem przypadającym na lata 2007–2013 (97 %), natomiast w związku z okresem programowania 2014–2020 zgłoszono zaledwie 115 nieprawidłowości. Wysokość kwot, na które nieprawidłowości wywarły wpływ w 2016 r., wyniosła 2,06 mld EUR i utrzymywała się na stosunkowo stabilnym poziomie (była o 5 % niższa niż kwota w 2015 r. i o 8 % wyższa niż średnia z ostatnich pięciu lat).

Nie stwierdzono żadnych poważniejszych zmian istniejących tendencji w zakresie rodzajów wykrywanych nieprawidłowości oraz skuteczności działań w obszarze wykrywania nieprawidłowości i ich zgłaszania w porównaniu z poprzednimi latami.

4.2.2.1. Wykryte nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi

Wykryto i zgłoszono 407 nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi, tj. o 4 % więcej niż w 2015 r. i o ponad 17 % więcej niż średnia z ostatnich pięciu lat.

Istotna część zgłoszonych nieprawidłowości dotyczyła lat 2007–2013, dlatego też w ramach tegorocznej analizy skoncentrowano się na całym cyklu programowania⁶³. Na przestrzeni całego tego okresu organy krajowe wykryły i zgłosiły 1 750 nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi – nieprawidłowości te opiewały na łączną kwotę 1,48 mld EUR, a wskaźnik wykrywania nadużyć finansowych wyniósł 0,42 %.

Wartość wskaźnika wykrywania nadużyć finansowych jest wyższa w przypadku programów wnoszących wkład w realizację celu „Konwergencja”. Z kolei w przypadku programów realizowanych w ramach Europejskiej współpracy terytorialnej wskaźnik wykrywania nadużyć finansowych utrzymywał się na nietypowo niskim poziomie (0,1 %).

⁶² Rok 2015 był nietypowym rokiem: zob. sekcje 5.1 i 5.3.2 sprawozdania rocznego za 2015 r. dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony interesów finansowych UE i zwalczania nadużyć finansowych (COM(2016) 472 final), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0472&qid=1503992233251&from=EN>

⁶³ Proces zamykania okresu programowania rozpoczął się pod koniec marca 2017 r.

Najwyższy poziom wskaźników nadużyć odnotowano w następujących obszarach priorytetowych: „Turystyka”, „Badania i rozwój technologiczny”, „Transport”, „Inwestycje w infrastrukturę społeczną” oraz „Pomoc techniczna w obszarze rybołówstwa”.

4.2.2.2. Wykryte i zgłoszone nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi

Wykryto i zgłoszono 8 090 nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi – niemal o 23 % mniej niż w 2015 r. i o 26 % więcej niż średnia z ostatnich pięciu lat.

W okresie programowania 2007–2013 wykryto i zgłoszono 35 360 nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi – nieprawidłowości te opiewały na kwotę niemal 7,3 mld EUR, a wskaźnik wykrywania nieprawidłowości wyniósł 2,1 %. Najwyższy poziom wskaźników nadużyć odnotowano w tych samych obszarach priorytetowych, co w przypadku nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi.

4.2.2.3. Wyniki działań Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych

Istotna część zaleceń finansowych OLAF dotyczy polityki spójności. OLAF zalecił odzyskanie środków opiewających na kwotę 353 mln EUR.

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

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

Przy dokonywaniu analizy nieprawidłowości związanych z zarządzaniem pośrednim skoncentrowano się na instrumentach pomocy przedakcesyjnej.

Zgłoszone nieprawidłowości nadal dotyczą dwóch głównych okresów. Wspomniane okresy to przypadający na lata 2000–2006 okres realizacji programów pomocy przedakcesyjnej, które miały na celu odpowiednie przygotowanie się do fal rozszerzeń w 2004 r. i w 2007 r., oraz przypadający na lata 2007–2013 okres wdrażania instrumentów pomocy przedakcesyjnej (IPA) wykorzystywanych w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa, które były skierowane głównie do krajów bałkańskich i Turcji.

Ogólnie rzecz biorąc, poziom zgłoszonych nieprawidłowości nie zmienił się od 2015 r., a tendencja obserwowana na przestrzeni ostatnich pięciu lat (lata 2012–2016) potwierdza ustawiczny spadek liczby nieprawidłowości z uwagi na stopniowe wycofywanie inicjatyw powiązanych z ostatnimi falami rozszerzeń. W 2016 r. w związku z pomocą przedakcesyjną zgłoszono zaledwie 8 nieprawidłowości opiewających na kwotę 2 mln EUR (w porównaniu z 15 nieprawidłowościami w 2015 r.), natomiast w związku z IPA zgłoszono 111 nieprawidłowości opiewających na kwotę 8,3 mln EUR (w porównaniu ze 109 nieprawidłowościami w 2015 r.).

Jeżeli chodzi o pomoc przedakcesyjną, wykryto i zgłoszono zaledwie trzy nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi opiewające na kwotę 1,8 mln EUR. Jeżeli chodzi o IPA, liczba wykrytych nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi wzrosła do 25 (z poziomu 21 w 2015 r.), przy czym nieprawidłowości te opiewały na kwotę 1,2 mln EUR.

Głównym obszarem, w którym odnotowywano nieprawidłowości, był nadal obszar wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

4.3.2. Wyniki działań Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych

Po przeprowadzeniu dochodzeń w tych obszarach OLAF zalecił Komisji odzyskanie 7,1 mln EUR.

4.4. Zarządzanie bezpośrednie – sektorowe polityki, środki i wyniki w zakresie zwalczania nadużyć finansowych

4.4.1. Zarządzanie bezpośrednie – dane statystyczne dotyczące wykrytych nieprawidłowości i nadużyć finansowych

Dane statystyczne dotyczące zarządzania bezpośredniego opracowano na podstawie informacji zawartych w nakazach odzyskania środków wydawanych przez departamenty Komisji, które są rejestrowane w systemie rachunkowości memoriałowej (ABAC) Komisji.

4.4.1.1. Wykryte nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi

W 2016 r. w systemie rachunkowości memoriałowej zarejestrowano 49 pozycji dotyczących odzyskania środków, które sklasyfikowano jako związane z nadużyciami finansowymi⁶⁴ – pozycje te opiewały na łączną kwotę 6,25 mln EUR. Po zestawieniu tej kwoty z łączną kwotą faktycznie wypłaconych środków okazuje się, że wskaźnik wykrywania nadużyć finansowych wynosi 0,03 %, tj. utrzymuje się na tym samym poziomie co na przestrzeni ostatnich pięciu lat.

4.4.1.2. Wykryte i zgłoszone nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi

Jeżeli chodzi o nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi, w 2016 r. zarejestrowano 1 861 pozycji dotyczących odzyskania środków, które opiewały na łączną kwotę 78 mln EUR. Wskaźnik wykrywania nieprawidłowości utrzymywał się na stałym poziomie wynoszącym około 0,5 % przez cały okres pięciu lat.

4.4.1.3. Wyniki działań Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych

Po przeprowadzeniu dochodzeń w tych obszarach OLAF zalecił odzyskanie 22,3 mln EUR.

5. ODZYSKIWANIE ŚRODKÓW ORAZ INNE ŚRODKI ZAPOBIEGAWCZE I NAPRAWCZE

Szczegółowe informacje na temat odzyskiwania środków, korekt finansowych i innych środków zapobiegawczych i naprawczych (wstrzymywania i zawieszenia wypłat) są publikowane w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników, które od 2016 r. obejmuje wcześniejszy coroczny komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Trybunału Obrachunkowego w sprawie ochrony budżetu UE⁶⁵.

6. WSPÓŁPRACA Z PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI

Zorganizowane w 2016 r. spotkanie Komitetu Doradczego ds. Koordynacji w zakresie Nadużyć Finansowych (COCOLAF) z ekspertami państw członkowskich było okazją do omówienia najważniejszych osiągnięć w zakresie zwalczania nadużyć finansowych i przygotowania sprawozdania pt. „Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej –

⁶⁴ Określane w systemie jako przypadki „zgłoszone OLAF”.

⁶⁵ Sprawozdanie roczne na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników stanowi część zintegrowanego pakietu sprawozdawczości finansowej z zakresu budżetu UE, COM(2017) 351 final.

Zwalczanie nadużyć finansowych w 2015 r.” zgodnie z wymogiem ustanowionym w art. 325 TFUE.

Podgrupy COCOLAF spotkały się w 2016 r. w celu:

- przygotowania wytycznych w zakresie zgłaszania nieprawidłowości i uruchomienia nowego systemu zarządzania nieprawidłowościami;
- sporządzenia dokumentów na temat zapobiegania nadużyciom finansowym;
- wymiany strategii medialnych;
- rozpoczęcia działań komunikacyjnych w zakresie zapobiegania nadużyciom finansowym i odstraszenia.

W ramach wymienionych poniżej podgrup opracowano dwa dokumenty zawierające wytyczne:

- podgrupa ds. sprawozdawczości i analizy: *Handbook on the requirement to report irregularities* (Podręcznik dotyczący wymogu zgłaszania nieprawidłowości)⁶⁶, który zawiera wskazówki dotyczące wspólnych elementów procesu zgłaszania przez państwa członkowskie nieprawidłowości związanych z wydatkami z budżetu UE w ramach zarządzania dzielonego w okresie programowania 2014–2020;
- podgrupa ds. zapobiegania nadużyciom finansowym: *General Guidelines on National Anti-Fraud Strategies* (Ogólne wytyczne dotyczące krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych) – celem tych wytycznych było udzielenie państwom członkowskim wsparcia przy opracowywaniu swoich krajowych strategii. Dokument ten stanowi zmienioną i rozszerzoną wersję wytycznych z 2014 r.: jest on bardziej rozbudowany i obejmuje wszystkie wydatki związane z zarządzaniem dzielonym, a także zawiera konkretne przykłady najlepszych praktyk stosowanych przez państwa członkowskie.

Oba dokumenty zostały opracowane w ścisłej współpracy z ekspertami z państw członkowskich, koordynowanej przez OLAF.

W dniu 27 października 2016 r. odbyło się trzecie posiedzenie grupy AFCOS, podczas którego jednostki koordynujące mogły omówić kwestie związane z czynnikami o kluczowym znaczeniu dla prowadzenia skutecznej współpracy z OLAF w dziedzinie dochodzeń. OLAF przedstawił szereg zmian w różnych obszarach polityki, które były związane m.in. z oceną rozporządzenia nr 883/2013 i Prokuraturą Europejską.

Ponadto w 2016 r. zorganizowano posiedzenie podgrupy ds. Sieci Informatorów OLAF o Zwalczaniu Nadużyć, aby m.in. omówić rolę dziennikarstwa śledczego w zwalczaniu nadużyć finansowych na szczeblu UE, wymienić się doświadczeniami związanymi z realizacją opracowanego przez Transparency International projektu w zakresie walki z korupcją i zapewnić możliwość wzięcia udziału w praktycznej sesji szkoleniowej poświęconej metodom opracowywania skutecznej strategii komunikacji.

Grupa Robocza Rady ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych wymieniła się z Komisją poglądami w kwestiach związanych ze zwalczaniem nadużyć finansowych. W 2016 r. zorganizowano cztery posiedzenia Grupy Roboczej ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych:

⁶⁶ Prace nad tym dokumentem nadal trwają i nie został on jeszcze formalnie przyjęty.

trzy z nich odbyły się podczas prezydencji niderlandzkiej, a jedno podczas prezydencji słowackiej.

7. SYSTEM WCZESNEGO WYKRYWANIA I WYKLUCZANIA (EDES)

System wczesnego wykrywania i wykluczania (EDES), którego celem jest wzmocnienie ochrony interesów finansowych UE, został wprowadzony w zmianach do rozporządzenia finansowego wprowadzonych w 2015 r.⁶⁷ i uruchomiono go po wejściu tych zmian w życie w dniu 1 stycznia 2016 r.⁶⁸. EDES zapewnia:

- wczesne wykrycie podmiotów gospodarczych stwarzających zagrożenie dla interesów finansowych UE;
- wykluczenie nierzetelnych podmiotów gospodarczych z możliwości pozyskania funduszy UE lub nałożenie kary finansowej na nierzetelne podmioty gospodarcze;
- w najpoważniejszych przypadkach opublikowanie na stronach internetowych Komisji informacji związanych z wykluczeniem lub karą finansową w celu wzmocnienia efektu odstraszającego.

Uruchomienie tego nowego systemu stanowi istotny krok naprzód w kwestii stosowania przepisów dotyczących sankcji administracyjnych nakładanych z tytułu naruszenia praw podstawowych oraz zasad niezależności i przejrzystości.

Instytucje, agencje i organy UE mogą obecnie podjąć decyzję o nałożeniu sankcji na nierzetelne podmioty gospodarcze dopiero po uzyskaniu zalecenia wydanego⁶⁹ przez nowy panel funkcjonujący na szczeblu centralnym⁷⁰. Panel ocenia sprawy, w których nie wydano prawomocnego wyroku ani ostatecznej decyzji administracyjnej. Panel nie posiada uprawnień dochodzeniowych. Co do zasady panel przeprowadza swoją ocenę w oparciu o okoliczności faktyczne i ustalenia potwierdzone w audytach przeprowadzonych przez właściwe służby Komisji lub w dochodzeniach przeprowadzonych przez OLAF.

W skład panelu wchodzi stały, niezależny przewodniczący wysokiego szczebla, który objął urząd w dniu 24 listopada 2016 r., dwóch stałych członków będących przedstawicielami Komisji i jeden tymczasowy członek będący przedstawicielem urzędnika zatwierdzającego służby⁷¹, która zwróciła się o wydanie zalecenia. Panel zapewnia poszanowanie prawa do obrony przysługującego zainteresowanemu podmiotowi gospodarczemu i działa zgodnie z zasadą proporcjonalności⁷².

⁶⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2015/1929 z dnia 28 października 2015 r., Dz.U. L 286 z 30.10.2015, s. 1.

⁶⁸ Zob. również COM(2017) 351 final, część 2/2, s. 79–80.

⁶⁹ W sytuacjach, o których mowa w art. 106 ust. 1 lit. c)–f) rozporządzenia finansowego (tj. poważne wykroczenie zawodowe, nadużycie finansowe, poważne naruszenia zobowiązań umownych lub innego rodzaju nieprawidłowości).

⁷⁰ Panel, o którym mowa w art. 108 ust. 5–10 rozporządzenia finansowego: rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002, Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1, ostatnio zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2015/1929 z dnia 28 października 2015 r., Dz.U. L 286 z 30.10.2015, s. 1.

⁷¹ Służby zatwierdzające mogą być służbami instytucji, agencji i organów UE.

⁷² Dodatkowe informacje na temat panelu można uzyskać, zapoznając się z treścią dokumentu roboczego służb Komisji, o którym mowa w przypisie 1 ppkt (iv).

W 2016 r. różne służby zatwierdzające przekazały panelowi do rozpoznania – za pośrednictwem jego stałego sekretariatu – 21 spraw dotyczących 33 podmiotów gospodarczych: 14 tych spraw pochodziło od Komisji, pięć od agencji wykonawczych, jedna od urzędu i jedna od agencji zdecentralizowanej. W 2016 r. panel przyjął trzy zalecenia⁷³.

Komisja musi również zgłaszać podejmowane przez urzędników zatwierdzających decyzje dotyczące⁷⁴:

- odstąpienia od wykluczenia podmiotów gospodarczych w przypadkach, w których było to niezbędne do zapewnienia ciągłości świadczenia usług przez określony czas, do momentu podjęcia środków naprawczych przez odpowiednie podmioty gospodarcze;
- odstąpienia od opublikowania informacji o zastosowanych sankcjach administracyjnych na stronie internetowej Komisji z uwagi na konieczność zachowania poufności dochodzeń albo z uwagi na konieczność poszanowania zasady proporcjonalności w przypadku, gdy sankcje są nakładane na osobę fizyczną.

8. DZIAŁANIA NASTĘPCZE W ZWIĄZKU Z REZOLUCJĄ PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W SPRAWIE OCHRONY INTERESÓW FINANSOWYCH UE – ZWALCZANIE NADUŻYĆ FINANSOWYCH – SPRAWOZDANIE ROCZNE ZA 2015 R.

Komisja z dużym zadowoleniem przyjmuje rezolucję Parlamentu Europejskiego, a w szczególności wyrażone w niej poparcie dla najnowszych inicjatyw Komisji dotyczących zwalczania nadużyć finansowych, Prokuratury Europejskiej i dyrektywy PIF. Komisja zwraca uwagę na konstruktywny i zasadniczo pozytywny ton rezolucji i deklaruje gotowość podjęcia korzystnych działań następnych w związku z istotną liczbą przedstawionych w niej zaleceń.

(a) Wykrywanie i zgłaszanie nieprawidłowości

Komisja podkreśla, że postrzeganie wzrostu liczby nieprawidłowości zgłaszanych przez państwa członkowskie jako negatywnego zjawiska lub spadku liczby takich nieprawidłowości jako pozytywnego zjawiska prowadzi do nadmiernego uproszczenia problemu i może być mylące.

Opracowanie krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych jest obowiązkowe wyłącznie dla krajów kandydujących. Komisja zachęca państwa członkowskie do dobrowolnego opracowywania tego rodzaju strategii i udziela im wsparcia w tym zakresie, usprawniając wymianę najlepszych praktyk i know-how⁷⁵.

Jeżeli chodzi o wykrywanie nieprawidłowości, Komisja udostępniła już państwom członkowskim konkretne narzędzia IT, takie jak ARACHNE, system zarządzania nieprawidłowościami i narzędzie oceny ryzyka nadużyć finansowych.

⁷³ Według stanu na dzień 30 czerwca 2017 r. panel wydał łącznie 17 zaleceń, z czego trzy zostały przyjęte w 2016 r. W jednym przypadku okoliczności faktyczne przedstawione panelowi okazały się niepotwierdzone. W trzech zaleceniach panel – biorąc pod uwagę środki naprawcze podjęte przez podmiot gospodarczy – podjął decyzję o odstąpieniu od nałożenia sankcji. Aby uzyskać dalsze szczegółowe informacje, zob. dokument roboczy służb Komisji poświęcony EDES i załączniki do tego dokumentu roboczego.

⁷⁴ Stosowne dane przedstawiono w dokumencie roboczym służb Komisji, o którym mowa w przypisie 1 ppkt (iv).

⁷⁵ Zob. sekcja 2.2.1.1.

(b) Dochody – zasoby własne

Komisja zwraca uwagę na fakt, że wdraża obecnie opublikowany w dniu 6 kwietnia 2016 r. plan działania w sprawie VAT pt. „W kierunku jednolitego unijnego obszaru VAT”, w którym określono *20 środków służących zniwelowaniu luki* w podatku VAT⁷⁶.

Komisja zobowiązała się do zwalczania handlu nielegalnymi i podrobionymi towarami i stale współpracuje z państwami członkowskimi na rzecz opracowania ram wspólnego zarządzania ryzykiem, aby zapewnić równy poziom kontroli celnych opartych na analizie ryzyka w całej UE. Komisja regularnie przeprowadza kontrole na miejscu w państwach członkowskich, dążąc do zapewnienia zgodności krajowych systemów zarządzania i kontroli z prawem celnym UE.

(c) Wydatki

Komisja odnotowuje zainteresowanie Parlamentu Europejskiego uzyskaniem bardziej szczegółowych informacji na temat odzyskiwania niewłaściwie wykorzystywanych środków UE od osób posiadających status rezydenta państw niebędących członkiem UE w ramach zarządzania bezpośredniego i postara się omówić tę kwestię szerzej w sprawozdaniu za kolejny rok, opierając się na dostępnych informacjach.

Jeżeli chodzi o systematyczną analizę błędów popełnianych w kontekście zamówień publicznych, przeprowadzenie takiej analizy wymaga dysponowania odpowiednimi danymi. Niezależnie od procedury zgłaszania nieprawidłowości dotyczących funduszy UE w celu zapewnienia możliwości gromadzenia tego rodzaju danych Komisja podjęła kroki na rzecz zbadania możliwości utworzenia bazy danych zawierającej informacje o nieprawidłowościach na szczeblu UE, która uwzględniałaby również nieprawidłowości przy zamówieniach publicznych niezwiązane z funduszami UE. Zaplanowane w tym celu studium wykonalności ma zakończyć się do czerwca 2017 r.

Komisja podejmie próbę przeprowadzenia bardziej szczegółowej analizy w kwestii wysokiego poziomu przypadków nadużyć finansowych w sektorach badań i rozwoju technologicznego, innowacji i przedsiębiorczości⁷⁷.

(d) Zidentyfikowane problemy i wymagane środki

- *Lepsza sprawozdawczość*: jeżeli chodzi o wniosek dotyczący zapewnienia stosowania jednolitych zasad w zakresie sprawozdawczości we wszystkich państwach członkowskich, Komisja finalizuje obecnie prace nad dokumentem roboczym dotyczącym zgłaszania nieprawidłowości przygotowywanym we współpracy z ekspertami z państw członkowskich, w którym odniesiono się w szczególności do kwestii wywołujących najpoważniejsze problemy.

Komisja uważa ponadto, że samo utworzenie jednostek koordynujących zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS) we wszystkich państwach członkowskich stanowi już istotny krok we właściwym kierunku. Sieć AFCOS może zapewniać odpowiednie ramy dla rozwoju współpracy w tym obszarze.

⁷⁶ Zob. sekcja 3.1.4.

⁷⁷ W dokumencie roboczym służb Komisji, o którym mowa w przypisie 1 ppkt (ii), przedstawiono wyniki szczegółowej analizy opisowej. Zob. sekcje 4.2.2.3 i 4.2.2.4.

- *Lepsze kontrole*: Komisja podjęła już konkretne działania w kontekście aktualnie obowiązujących ram prawnych, aby wzmocnić swoje kompetencje nadzorcze w celu usprawnienia systemów zarządzania i kontroli państw członkowskich i zmniejszenia poziomów błędów.

Program Herkules III jest obecnie przedmiotem niezależnego przeglądu śródkresowego. Komisja przedstawi wyniki tego przeglądu Parlamentowi Europejskiemu i Radzie do dnia 31 grudnia 2017 r.

- *Dyrektywa PIF i rozporządzenie w sprawie Prokuratury Europejskiej*: Komisja z zadowoleniem przyjmuje wypracowane przez Radę i Parlament Europejski porozumienie polityczne w kwestii dyrektywy PIF i oczekuje przyjęcia tej dyrektywy. Komisja wspiera proces tworzenia Prokuratury Europejskiej we współpracy z możliwie jak największą liczbą państw członkowskich, podkreślając jednocześnie, że Prokuratura Europejska mogłaby funkcjonować w skuteczny sposób nawet w przypadku, gdyby w proces jej tworzenia nie zaangażowały się wszystkie państwa członkowskie, a także wspiera obecne wysiłki na rzecz podjęcia rozszerzonej współpracy.
- *Tytoń*: odpowiadając na wniosek Parlamentu Europejskiego, zgodnie ze stanem na dzień dzisiejszy umowy o przeciwdziałaniu nadużyciom finansowym podpisane z JTI, BAT i ITL mają wygasnąć odpowiednio w latach 2022 i 2030. Komisja przedstawiła niedawno sprawozdanie z realizacji strategii z 2013 r.⁷⁸. W sprawozdaniu tym przedstawiono wnioski wyciągnięte w związku z problemem papierosów określanych jako „tanie białe”. Opierając się na odpowiedziach udzielonych przez zainteresowane strony, Komisja może – po zakończeniu oceny – rozważyć możliwość podjęcia dalszych środków w tym obszarze w 2018 r.

(e) Dochodzenia i rola OLAF

OLAF sukcesywnie skracał całkowity czas trwania prowadzonych przez siebie dochodzeń z poziomu średnio 23,6 miesięcy w 2012 r. do 21 miesięcy w 2015 r.

Komisja przeprowadza obecnie ocenę rozporządzenia nr 883/2013 i przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie z oceny do października 2017 r.

Procedura mianowania nowego dyrektora generalnego OLAF już się rozpoczęła, a Parlament Europejski i Rada są w pełni zaangażowane w jej przebieg.

9. WNIOSKI I ZALECENIA

Dostosowywanie środków prawnych i administracyjnych do wykrywanych nadużyć finansowych i nieprawidłowości oraz ochrona interesów finansowych UE to stały, nieustannie trwający proces. Wraz z postępami w realizacji projektu integracji europejskiej i wraz ze zmianami międzynarodowego krajobrazu gospodarczego pojawiają się również nowe wyzwania. Przewyciężenie tych wyzwań wymaga opracowania nowych instrumentów i narzędzi.

⁷⁸ COM(2013) 324 final.

Jeżeli chodzi o sposoby popełniania nadużyć finansowych, można zaobserwować nowe tendencje i sposoby działania⁷⁹. Podmioty dopuszczające się nadużyć finansowych wykorzystują wszystkie możliwości oferowane przez jednolity rynek, zglobalizowaną gospodarkę i nowe technologie.

Z informacji zawartych w tegorocznym sprawozdaniu i w sprawozdaniach z poprzednich lat wynika, że państwa członkowskie koncentrowały swoje wysiłki głównie na podejmowaniu środków zapobiegawczych i środków wykrywania. Na szczęblu UE europejscy prawodawcy – w następstwie określone inicjatywy Komisji Europejskiej – podejmują próby wyeliminowania zagrożeń wynikających z faktu, że proceder polegający na dopuszczaniu się nadużyć finansowych nabiera coraz bardziej transgranicznego charakteru⁸⁰. Utworzenie Prokuratury Europejskiej zapewni możliwość podejmowania skuteczniejszych działań w obszarze zwalczania tego rodzaju działań związanych z popełnianiem nadużyć finansowych.

9.1. Dochody

Działania podjęte w 2016 r. na szczęblu UE przyczyniły się do wzmocnienia ochrony interesów finansowych UE. Zmienione rozporządzenie nr 515/97 stanowi potężne narzędzie umożliwiające zaostrzenie walki z oszustwami celnymi. Wspólne operacje celne (WOC) prowadzone przez OLAF nadal stanowią ważne źródło informacji pomocnych w kontekście wykrywania nieprawidłowości w transakcjach dotyczących niektórych rodzajów towarów.

Chiny były państwem pochodzenia, w przypadku którego odnotowano najwyższy poziom nadużyć finansowych i nieprawidłowości zarówno jeżeli chodzi o liczbę przypadków wystąpienia takich nadużyć i nieprawidłowości, jak i jeżeli chodzi o kwoty tych nadużyć i nieprawidłowości.

W strategii kontroli celnej przewidziano stosowanie różnych rodzajów kontroli. Z przekazanych informacji wynika, że kontrole po odprawie celnej są najskuteczniejszą metodą wykrywania nieprawidłowości zarówno pod względem liczby wykrytych przypadków, jak i kwot. Kontrole przed odprawą towarów i kontrole podczas tej odprawy, a także inspekcje przeprowadzane przez służby ds. zwalczania nadużyć finansowych są jednak niezbędne, aby zapewnić możliwość wykrycia określonych rodzajów istniejących nadużyć finansowych i nowych metod dopuszczania się nadużyć finansowych oraz – ogólnie rzecz biorąc – aby poprawić wskaźnik wykrywania wszelkiego rodzaju nadużyć finansowych.

Inspekcje tradycyjnych zasobów własnych przeprowadzone w 2016 r. w ramach strategii przeprowadzania kontroli w obszarze ustalania wartości celnej wykazały, że niedociągnięcia w zarządzaniu przywozami materiałów tekstylnych i obuwia o zaniżonej wartości i w kontroli tych materiałów tekstylnych i obuwia wywiera poważne negatywne konsekwencje dla budżetu UE. Należy opracować odpowiednie profile ryzyka; przywóz towarów o zaniżonej wartości musi być systematycznie kwestionowany, a jego wartość celna musi być korygowana zgodnie z przepisami prawa UE.

Zalecenie 1

Państwa członkowskie wzywa się do dokonania przeglądu swoich strategii zarządzania

⁷⁹ Zob. sprawozdanie OLAF z 2016 r., s. 12–22:

https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2016_en.pdf

⁸⁰ Sprawozdanie OLAF z 2016 r.

i kontroli, jeżeli chodzi o kwestie związane z ustalaniem wartości celnej. Aby zapewnić należytą ochronę interesów finansowych UE, Komisja zwraca się do państw członkowskich o dokonanie przeglądu swoich krajowych procedur i systemów kontroli, w szczególności poprzez:

- włączanie do swoich systemów zarządzania ryzykiem ogólnounijnych profili ryzyka opracowanych na podstawie „czystych cen uśrednionych” oraz systematyczne kwestionowanie towarów o potencjalnie zaniżonej wartości wykrywanych za pomocą profili ryzyka;
- niezwalnianie towarów dopóki zgłaszający towary o potencjalnie zaniżonej wartości nie rozwieją uzasadnionych wątpliwości organów co do prawidłowości zadeklarowanej wartości towarów lub dopóki zgłaszający nie udzieli gwarancji w pełni pokrywającej dług celny, do zaciągnięcia którego mogłoby dojść w danym przypadku;
- stosowanie metody ustalania wartości celnej ustanowionej w prawie celnym.

9.2. Wydatki

Z dochodzeń przeprowadzonych przez OLAF wynika, że sektor zamówień publicznych – który pozostaje największym kanałem przepływu wydatków publicznych – stanowi atrakcyjny rynek dla podmiotów dopuszczających się nadużyć finansowych, które posługują się korupcją i kontami zagranicznymi w celu łatwiejszego popełniania nadużyć finansowych. Wiele przypadków nadużyć finansowych w zamówieniach publicznych ma charakter ponadnarodowy, gdyż nowe scenariusze nadużyć często wiążą się z instytucją zamawiającą z jednego państwa członkowskiego oraz oferentami z kilku innych państw członkowskich, którzy z kolei zlecają wykonanie prac spółkom z siedzibą w różnych krajach⁸¹.

Na przestrzeni ostatnich pięciu lat 20 % wszystkich zgłoszonych nieprawidłowości było związanych z naruszeniami przepisów dotyczących zamówień publicznych – kwota tych nieprawidłowości stanowiła 30 % łącznej kwoty wszystkich zgłoszonych nieprawidłowości.

Dyrektywy w sprawie zamówień publicznych powinny być zostać transponowane do prawa krajowego dnia 18 kwietnia 2016 r., aby wprowadzić zmodernizowane i uproszczone ramy prawne. Jedenaście państw członkowskich nie dokonało jeszcze pełnej transpozycji trzech dyrektyw w sprawie zamówień publicznych do prawa krajowego.

Zalecenie 2

Komisja wzywa państwa członkowskie do:

- dokonania pełnej transpozycji dyrektyw 2014/23/UE, 2014/24/UE i 2014/25/UE do prawa krajowego oraz zagwarantowania, aby kwestie związane z wdrażaniem przepisów tych dyrektyw zajmowały wysokie miejsce na liście priorytetów politycznych;
- wykonywania przepisów nowych dyrektyw przy należyтым uwzględnieniu kwestii związanych z przejrzystością i uczciwością w ramach procesu udzielania zamówień publicznych, przeciwdziałaniem i wykrywaniem nadużyć finansowych i przypadków korupcji oraz lepszym monitorowaniem systemów udzielania zamówień publicznych;

⁸¹ Sprawozdanie OLAF z 2016 r.

- korzystania z możliwości stworzonych dzięki uproszczeniu przepisów oraz pełnego wykorzystywania potencjału e-zamówień, które staną się obowiązkowe do października 2018 r.

Analiza wykrytych nadużyć finansowych zgłaszanych przez organy krajowe na przestrzeni ostatnich pięciu lat w sektorach o największym znaczeniu z punktu widzenia wydatków nie wykazała znacznego odchylenia od znanych schematów. W przypadku programów rocznych, takich jak programy finansowane z EFRG, można zaobserwować występowanie niewielkich różnic w poszczególnych latach. Realizacja programów wieloletnich przebiega w innym trybie i jest powiązana z cyklem programowania – w przypadku takich programów w pierwszych latach ich realizacji odnotowuje się mniejszą liczbę nadużyć niż w okresie poprzedzającym ich zakończenie.

Tegoroczna analiza została dodatkowo pogłębiona i udoskonalona, aby zapewnić możliwość lepszego skoncentrowania się na konkretnych obszarach narażonych na ryzyko. Było to możliwe dzięki odpowiedniej jakości zgłaszanych danych, która sukcesywnie się poprawia. W tym obszarze nadal istnieje jednak pole do wprowadzania kolejnych usprawnień.

Zalecenie 3

- Komisja zwraca się do wszystkich właściwych organów, aby przy zgłaszaniu nieprawidłowości (zarówno związanych, jak i niezwiązanych z nadużyciami finansowymi) przekazywały informacje na temat miejsca, w którym wykryto nieprawidłowość, a w przypadku polityki spójności i polityki rybołówstwa również informacje na temat obszaru priorytetowego, z którym związane były działania/projekty, na które dana nieprawidłowość wywarła wpływ.
- Państwa członkowskie wzywa się również do tego, aby przekazały wspomniane powyżej informacje przy aktualizowaniu informacji na temat wcześniej zgłoszonych nieprawidłowości, jeżeli nie zrobiły tego wcześniej.

Płatności bezpośrednie wypłacane z EFRG stanowią obszar polityki obciążony stosunkowo niewielkim ryzykiem, jeżeli chodzi o nadużycia finansowe i nieprawidłowości wykrywane i zgłaszane przez państwa członkowskie. W obszarze polityki związanym ze środkami wspierania rynku odnotowuje się wyższy poziom wskaźnika wykrywania nadużyć finansowych niż w jakimkolwiek innym obszarze polityki⁸².

Jeżeli chodzi o programy EFRROW, poziom nieprawidłowości i nadużyć finansowych wykrywanych przez właściwe organy jest zbliżony do poziomu, jaki można zaobserwować w innych obszarach związanych z zarządzaniem dzielonym.

W przypadku polityki spójności wyniki analizy okresu programowania 2007–2013 wskazują, że w przypadku programów służących realizacji celu „Konwergencja” odnotowywano wyższy poziom wskaźnika wykrywania nadużyć finansowych. Wartość wskaźnika wykrywania nadużyć finansowych jest nadszpedziewanie niska w przypadku programów Europejskiej współpracy terytorialnej.

Stwierdzono, że konkretne priorytety są obciążone większym ryzykiem⁸³.

⁸² Aby zapoznać się z informacjami na temat nadużyć i nieprawidłowości wykrywanych w związku z konkretnymi środkami wspierania rynku, zob. sekcja 4.1.2.

⁸³ Zob. sekcja 4.2.2.

Zalecenie 4

- Komisja zwraca się do wszystkich państw członkowskich o uwzględnianie ustaleń przedstawionych w niniejszym sprawozdaniu w ocenach ryzyka nadużyć finansowych sporządzanych w okresie programowania 2014–2020 oraz o zwracanie szczególnej uwagi na wyróżnione priorytety oraz na interwencje o podobnym zakresie i charakterze.
- Biorąc pod uwagę niski poziom wskaźnika wykrywania nadużyć finansowych w przypadku programów Europejskiej współpracy terytorialnej i rosnące zagrożenie procederem związanym z dopuszczaniem się transgranicznych nadużyć finansowych, państwa członkowskie wzywa się do zwiększenia czujności i zacieśnienia współpracy.
- Wszystkie państwa członkowskie proszone są o dokonanie przeglądu swoich ocen ryzyka nadużyć finansowych przeprowadzonych w odniesieniu do środków wspierania rynku i o uwzględnienie w ramach tego przeglądu informacji, na które zwrócono uwagę w niniejszym sprawozdaniu.

9.3. Nadchodzące lata

Dysponujemy coraz większą wiedzą na temat zagrożeń związanych z podmiotami dopuszczającymi się nadużyć finansowych oraz na temat trudności, z jakimi borykają się pojedyncze organy krajowe podejmujące próbę przeciwdziałania nadużyciom popełnianym w ramach programów o wymiarze transgranicznym.

Przekłada się to na coraz większą gotowość do wymieniania się informacjami i najlepszymi praktykami, jak również stosownymi danymi w granicach wyznaczonych przez odpowiednie ramy prawne. UE i jej państwa członkowskie są obecnie lepiej przygotowane do radzenia sobie z wyzwaniami w tym obszarze niż kilka lat temu, przy czym można również zaobserwować rosnące zaangażowanie na rzecz podejmowania dalszych działań w tym zakresie.

W 2017 r. Rada i Parlament Europejski przyjmą dyrektywę PIF, która przyczyni się do dalszej harmonizacji podejść stosowanych przez państwa członkowskie oraz lepszego uwzględnienia europejskiego wymiaru walki z oszustwami związanymi z VAT.

Co najmniej dwadzieścia państw członkowskich zamierza pójść o krok dalej i utworzyć Prokuraturę Europejską w ramach „rozszerzonej współpracy” – prokuratura ta będzie zajmowała się w szczególności nadużyciami finansowymi i innymi przestępstwami wywierającymi wpływ na interesy finansowe UE. Po utworzeniu Prokuratury Europejskiej dwa organy UE będą dysponowały uprawnieniami do prowadzenia dochodzeń w tym obszarze. OLAF i Prokuratura Europejska będą musiały współpracować ze sobą na zasadzie partnerstwa, aby zapewnić lepszą ochronę interesów finansowych UE w ramach przysługujących im uprawnień do prowadzenia dochodzeń odpowiednio w sprawach administracyjnych i karnych. Komisja zobowiązała się do utrzymania silnej pozycji OLAF, a trwający obecnie przegląd rozporządzenia nr 883/2013 stworzy nową okazję do odbycia bardzo potrzebnej refleksji nad potencjalnymi sposobami rozszerzenia uprawnień dochodzeniowych Urzędu.

ZAŁĄCZNIK 1 – NIEPRAWIDŁOWOŚCI ZGŁOSZONE JAKO NADUŻYCIA FINANSOWE W 2016 R.

Liczba nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia finansowe stanowi miarę wyników działań państw członkowskich na rzecz zwalczania nadużyć finansowych i innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe UE. W związku z tym danych liczbowych nie należy interpretować jako wskaźnika poziomu nadużyć finansowych na terytorium państw członkowskich. Łączne kwoty są inne niż kwoty przedstawione w tabeli 1, ponieważ w załączniku 1 nie uwzględniono państw trzecich (pomoc przedakcesyjna) i wydatków bezpośrednich.

Państwa członkowskie	Rolnictwo		Sprawy wewnętrzne		Polityka spójności i rybołówstwo		Pomoc przedakcesyjna		WYDATKI OGÓŁEM		DOCHODY	
	Liczba	EUR	Liczba	EUR	Liczba	EUR	Liczba	EUR	Liczba	EUR	Liczba	EUR
Belgique/België									0	0	36	9 261 635
Bulgaria	60	12 107 506			5	608 311	2	1 438	67	12 717 255	11	436 567
Ceská republika	14	852 246			37	30 467 351			51	31 319 598	2	140 600
Danmark	4	254 730							4	254 730	5	8 581 374
Deutschland	3	231 833			24	5 508 712			27	5 740 545	93	5 112 337
Eesti	5	1 735 030			9	3 958 131			14	5 693 160	1	0
Éire/Ireland	2	38 015							2	38 015	3	445 574
Ellada					17	3 401 448			17	3 401 448	30	5 594 313
España	10	580 768			7	5 213 134			17	5 793 902	42	2 972 087
France	22	3 375 812							22	3 375 812	83	28 785 027
Hrvatska	10	2 575 582			1	92 949	1	1 006	12	2 669 536	5	342 006
Italia	20	2 707 009							20	2 707 009	22	6 548 191
Kypros									0	0	7	332 446
Latvija	12	987 285			12	10 601 187			24	11 588 471	12	661 068
Lietuva	11	2 087 218			3	359 879			14	2 447 097	10	266 102
Luxembourg									0	0	0	0
Magyarország	24	1 154 158			21	1 844 119			45	2 998 277	2	88 762
Malta									0	0	1	167 040
Nederland					2				2	0	6	261 626
Österreich	2	27 444							2	27 444	14	5 716 261
Polska	97	13 020 953			56	33 262 948			153	46 283 901	92	3 101 717
Portugal	4	6 033 837			11	8 850 629			15	14 884 466	0	0
Romania	108	14 007 684			95	48 222 873	3	1 828 769	206	64 059 326	16	2 943 686
Slovenija					2	660 070			2	660 070	0	0
Slovensko	1	1 483			99	82 310 323			100	82 311 807	3	707 196
Suomi/Finland									0	0	6	119 457
Sverige	1								1	0	2	101 720
United Kingdom	3	80 766			6	1 542 723			9	1 623 489	9	297 577
OGÓŁEM	413	61 859 359	0	0	407	236 904 788	6	1 831 212	826	300 595 358	513	82 984 369

ZAŁĄCZNIK 2 – NIEPRAWIDŁOWOŚCI NIEZGŁOSZONE JAKO NADUŻYCIA FINANSOWE W 2016 R.

Łączne kwoty są inne niż kwoty przedstawione w tabeli 2, ponieważ w załączniku 2 nie uwzględniono państw trzecich (pomoc przedakcesyjna) i wydatków bezpośrednich.

Państwa członkowskie	Rolnictwo		Sprawy wewnętrzne		Polityka spójności i rybołówstwo		Pomoc przedakcesyjna		WYDATKI OGÓŁEM		DOCHODY	
	Liczba	EUR	Liczba	EUR	Liczba	EUR	Liczba	EUR	Liczba	EUR	Liczba	EUR
Belgique/België	21	442 748			58	3 239 754			79	3 682 502	167	6 679 740
Bulgaria	40	3 713 584			147	33 901 405	33	218 544	220	37 833 532	2	52 150
Ceská republika	42	2 747 385			414	112 332 254			456	115 079 639	80	5 298 065
Danmark	23	3 532 670			14	629 377			37	4 162 048	73	3 720 877
Deutschland	69	3 045 188	1	178 812	260	24 973 617			330	28 197 616	1 489	67 203 731
Eesti	18	713 094			30	1 514 040			48	2 227 134	3	63 879
Éire/Ireland	58	1 380 576			66	8 187 661			124	9 568 237	28	4 561 472
Ellada	108	2 051 777			554	183 569 916			662	185 621 694	8	8 599 250
España	311	21 701 167			2 687	313 038 531			2 998	334 739 698	242	41 581 643
France	207	9 590 957			80	8 970 768			287	18 561 726	234	21 343 994
Hrvatska	23	500 251			7	2 220 316	8	164 783	38	2 885 350	12	589 781
Italia	703	62 263 456			158	50 150 868			861	112 414 324	89	17 235 008
Kypros					7	314 400			7	314 400	0	0
Latvija	15	620 012			179	40 519 313			194	41 139 324	15	2 523 277
Lietuva	92	4 578 948	3	463 921	31	3 901 424			126	8 944 293	16	1 055 777
Luxembourg									0	0	0	0
Magyarország	157	6 434 407			522	105 695 234			679	112 129 641	14	4 126 454
Malta					13	10 955 650			13	10 955 650	0	0
Nederland	44	1 324 326			55	3 760 864			99	5 085 190	517	147 056 822
Österreich	10	257 725			33	2 143 370			43	2 401 095	47	10 535 675
Polska	316	21 718 907			1 077	305 831 256			1 393	327 550 164	74	4 084 106
Portugal	450	18 726 879			171	11 417 924			621	30 144 803	15	6 461 250
Romania	595	41 369 126			557	109 492 694	2	146 543	1 154	151 008 362	41	3 243 332
Slovenija	11	429 072			24	4 348 776			35	4 777 848	1	25 222
Slovensko	35	2 252 313			428	445 621 389			463	447 873 702	13	292 640
Suomi/Finland	21	390 814			15	497 452			36	888 266	34	2 000 001
Sverige	4	93 164			5	212 081			9	305 245	96	6 360 043
United Kingdom	47	1 379 771			498	38 815 499			545	40 195 270	824	89 063 434
OGÓŁEM	3 420	211 258 317	4	642 732	8 090	1 826 255 834	43	529 869	11 557	2 038 686 753	4 134	453 757 623