



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

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

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

{SWD(2023) 245 final}

1. WPROWADZENIE

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

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

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

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

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

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

Zmieniony plan działania towarzyszy niniejszemu komunikatowi.

2. PRZYGOTOWANIE ZMIENIONEGO PLANU DZIAŁANIA

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

¹ Art. 325 ust. 1 TFUE.

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

³ COM(2023) 311 final.

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

⁵ COM(2022) 223 final.

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

⁷ Rozporządzenie (UE, Euratom) 2020/2092.

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸Nieliczne pozostałe działania wymagały aktualizacji.

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

sprawozdania specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego oraz dochodzenia OLAF-u.

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

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

3. SIEDEM OBSZARÓW TEMATYCZNYCH ZMIENIONEGO PLANU DZIAŁANIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Wzmocnienie unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych

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

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

Wprawdzie poczyniono znaczne postępy we wzmocnieniu zarządzania zwalczaniem nadużyć finansowych oraz w usprawnieniu koordynacji, współpracy i procesów w Komisji, jednak

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

7. Promowanie kultury etyki i zwalczania nadużyć finansowych w Komisji

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

4. WDRAŻANIE I MONITOROWANIE ZMIENIONEGO PLANU DZIAŁANIA

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

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

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

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