

Bruksela, dnia 15.9.2023 r.  
COM(2023) 464 final/2

#### CORRIGENDUM

This document corrects document COM(2023) 464 final of 27.7.2023.

Concerns the Polish language version.

The title was not fully translated.

The text shall read as follows:

### **SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

#### **34. sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych (2022 r.)**

{SWD(2023) 272 final} - {SWD(2023) 273 final} - {SWD(2023) 274 final} -  
{SWD(2023) 275 final} - {SWD(2023) 276 final}

# Spis treści

<b>1.</b>	<b>Wprowadzenie.....</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Najważniejsze środki na szczeblu UE .....</b>	<b>5</b>
2.1.	Przekształcenie rozporządzenia finansowego .....	5
2.2.	Realizacja krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności .....	6
2.3.	Transpozycja dyrektywy PIF – aktualna sytuacja.....	7
2.4.	Przegląd planu działania towarzyszącego strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych.....	7
2.5.	Program UE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych .....	8
2.6.	Programy UE dotyczące cel i podatków .....	8
2.6.1.	Program Fiscalis.....	8
2.6.2.	Program „Cła” .....	8
2.6.3.	Instrument wsparcia finansowego na rzecz sprzętu do kontroli celnej .....	9
2.7.	Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie sprawozdania o ochronie interesów finansowych UE za 2021 r.....	9
2.8.	Inne inicjatywy .....	10
2.8.1.	Klauzule dotyczące zwalczania nadużyć finansowych w umowach międzynarodowych .....	10
2.8.2.	Drugi plan działania na rzecz walki z nielegalnym handlem wyrobami tytoniowymi .....	10
2.8.3.	Przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.....	10
<b>3.</b>	<b>Środki wprowadzone przez państwa członkowskie w celu ochrony interesów finansowych UE.....</b>	<b>11</b>
3.1.	Krajowe strategie zwalczania nadużyć finansowych .....	11
3.2.	Środki zwalczania nadużyć finansowych przyjęte na szczeblu krajowym .....	12
3.3.	Wdrażanie zaleceń Komisji z 2021 r. przez państwa członkowskie .....	16
<b>4.</b>	<b>Zwalczanie nieprawidłowości, nadużyć finansowych, korupcji i konfliktów interesów przynoszących szkodę budżetowi UE .....</b>	<b>17</b>
4.1.	Zarys ogólny .....	17
4.1.1.	Dochodzenia prowadzone przez OLAF .....	18
4.1.2.	Dochodzenia prowadzone przez EPPO .....	18
4.2.	Dochody – tradycyjne zasoby własne .....	19
4.3.	Wydatki.....	20
4.3.1.	Rolnictwo .....	20
4.3.2.	Polityka spójności .....	22
4.3.3.	Pozostałe obszary budżetowe.....	23
4.4.	Przestępczość zorganizowana, korupcja i konflikty interesów .....	24
<b>5.</b>	<b>Wnioski i zalecenia.....</b>	<b>25</b>
5.1.	Zrozumienie nadużyć finansowych w celu ich skuteczniejszego zwalczania.....	25
5.2.	Innowacje w zwalczaniu nadużyć finansowych: argumenty za cyfryzacją .....	26
5.3.	Wzmocnienie zarządzania działaniami w zakresie zwalczania nadużyć finansowych .....	26

## STRESZCZENIE

Zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 325 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) każdego roku Komisja, we współpracy z państwami członkowskimi UE, przedkłada Parlamentowi Europejskiemu (PE) i Radzie sprawozdanie dotyczące środków wprowadzonych w celu wykonania tego artykułu („sprawozdanie o ochronie interesów finansowych UE”). Na podstawie tego sprawozdania Parlament Europejski przyjmuje coroczny projekt rezolucji w sprawie ochrony interesów finansowych UE i zwalczania nadużyć finansowych.

W sprawozdaniu o ochronie interesów finansowych UE z 2022 r. przedstawiono środki wprowadzone na szczeblu unijnym i krajowym w celu wzmocnienia ochrony interesów finansowych Unii.

Realizacja krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności jest obecnie w zaawansowanej fazie, a Komisja podjęła szereg działań w celu zapewnienia ich prawidłowego wdrażania. W szczególności prowadzone są audyty systemów ukierunkowane w szczególności na ochronę interesów finansowych UE, w ramach których wskazuje się dobre praktyki i niedociągnięcia, które należy wyeliminować.

Program UE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych jest wdrażany już drugi rok, a w jego ramach finansowane są inicjatywy w całej UE służące poprawie skuteczności zwalczania nadużyć finansowych oraz wspieraniu utrzymania i rozwoju narzędzi informatycznych ułatwiających pomoc administracyjną w sprawach celnych i zgłaszanie nieprawidłowości.

Wniosek dotyczący przekształcenia rozporządzenia finansowego koncentruje się na zwiększeniu przejrzystości wykorzystania funduszy UE i zwiększeniu cyfryzacji w zwalczaniu nadużyć finansowych mających wpływ na te fundusze. Cyfryzacja zwalczania nadużyć finansowych jest również jednym z głównych tematów przeglądu planu działania towarzyszącego strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, rozpoczętego w 2022 r.

Państwa członkowskie przyjęły środki naprawcze w następstwie wszczętych przez Komisję postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z nieprawidłową transpozycją dyrektywy PIF. Oczekuje się, że większość tych działań zostanie zakończona w nadchodzących miesiącach.

24 państwa członkowskie wdrożyły strategię mającą na celu zwiększenie ochrony interesów finansowych UE lub są w trakcie jej finalizowania. Strategie te różnią się pod względem zakresu i celu, jednak najczęściej stosowanym podejściem jest przyjęcie krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych (NAFS).

Państwa członkowskie w dużej mierze zastosowały się również do zaleceń Komisji dotyczących udoskonalenia analizy ryzyka i zwiększenia cyfryzacji w zwalczaniu nadużyć finansowych.

W odniesieniu do dochodzeń w sprawie nadużyć finansowych, korupcji, konfliktów interesów i innych nieprawidłowości naruszających interesy finansowe UE Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych i Prokuratura Europejska odgrywają znaczącą rolę w ogólnej strukturze zwalczania nadużyć finansowych w UE. Liczba nieprawidłowości, związanych, jak i niezwiązanych z nadużyciami finansowymi, zgłoszonych przez państwa członkowskie w dziedzinie ceł i zarządzania dzielonego nieznacznie wzrosła w porównaniu z 2021 r., natomiast ich wpływ finansowy zmalał. Na podstawie analizy tych danych w sprawozdaniu przedstawiono główne obszary zagrożone w odniesieniu do ceł, rolnictwa i polityki spójności.

Wciąż jeszcze istnieją możliwości poprawy w zakresie wykrywania i zgłaszania przypadków podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego, a także w zakresie podejmowania w związku z nimi działań następczych. Nadal występują znaczne różnice między państwami członkowskimi. Państwa członkowskie, w których liczba przypadków nadużyć finansowych jest niska, powinny

inwestować w analizę ryzyka nadużyć finansowych, aby ocenić, w jakim stopniu niska wykrywalność wynika z rzeczywistego niskiego poziomu nadużyć finansowych, a w jakim z systemowych niedociągnięć w systemach wykrywania lub zgłaszania.

Cyfryzacja zwalczania nadużyć finansowych musi być głównym elementem strategii zwalczania nadużyć finansowych. Stanowi ona zarówno źródło zasobów, jak i zagrożenie, ponieważ oszuści w coraz większym stopniu wykorzystują nowe technologie do popełniania przestępstw. Państwa członkowskie powinny dopilnować, aby cyfryzacja zwalczania nadużyć finansowych stanowiła element ich krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych. Komisja powtarza swoje zalecenia dla tych państw członkowskich, które jeszcze nie przyjęły krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych.

## WYKAZ SKRÓTÓW

AFCOS	Jednostka koordynująca zwalczanie nadużyć finansowych
AFIS	System informacji w celu zwalczania nadużyć finansowych
FAMI	Fundusz Azylu, Migracji i Integracji
AML	Przeciwdziałanie praniu pieniędzy
WIP	Wiążąca informacja o pochodzeniu
CAFS	Strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych
WPR	Wspólna polityka rolna
CCEI	Program instrumentu na rzecz sprzętu do kontroli celnej
CRMS	Wspólny system zarządzania ryzykiem celnym
EDES	System wczesnego wykrywania i wykluczania
PE	Parlament Europejski
EPPO	Prokuratura Europejska
EFSI	Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne
UE	Unia Europejska
FEAD	Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym
RF	Rozporządzenie finansowe
PKB	Produkt krajowy brutto
IMS	System zarządzania nieprawidłowościami
IPA	Instrument Pomocy Przedakcesyjnej
WOC	Wspólna operacja celna
MAA	Wzajemna pomoc administracyjna
WRF	Wieloletnie ramy finansowe
NAFS	Krajowe strategie zwalczania nadużyć finansowych
OLAF	Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych
PIF	Ochrona interesów finansowych
RRF	Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności
BRTI	Badania naukowe, rozwój technologiczny i innowacje
TEN	Sieć transeuropejska
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TZW	Tradycyjne zasoby własne
UAFP	Program UE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych
Podatek	
VAT	Podatek od wartości dodanej

## 1. WPROWADZENIE

Budżet UE na 2022 r. wynosi około 170,6 mld EUR, co stanowi około 1 % produktu krajowego brutto (PKB) UE. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 wynoszą 1 074,3 mld EUR. Dodatkowe środki pochodzą z Next Generation EU, unijnego pakietu na rzecz ożywienia gospodarczego po pandemii COVID-19, w ramach którego na wydatki w latach 2021–2026 przewidziano 750 mld EUR.

Za pomocą tych zasobów UE finansuje swoją politykę oraz promuje swoje cele i wartości.

Państwa członkowskie UE zarządzają największą częścią unijnych wydatków i pobierają tradycyjne zasoby własne (TZW), głównie cła.

Zgodnie z [art. 325](#) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Unia i państwa członkowskie zwalczają nadużycia finansowe i wszelkie inne nielegalne działania naruszające interesy finansowe UE<sup>1</sup>. Zgodnie z art. 325 ust. 5 TFUE każdego roku Komisja, we współpracy z państwami członkowskimi UE, przedkłada Parlamentowi Europejskiemu (PE) i Radzie sprawozdanie dotyczące środków wprowadzonych w celu wykonania tego artykułu. Niniejsze sprawozdanie, zwane również sprawozdaniem o ochronie interesów finansowych UE, zostało sporządzone w celu spełnienia tego obowiązku na rok 2022. Do sprawozdania dołączono pięć dokumentów roboczych<sup>2</sup>.

### ***Ramka 1: Podejście metodyczne***

Wszystkie stosowane definicje są przedstawione w ramach 1, 2 i 3 [sprawozdania o ochronie interesów finansowych UE za 2021 r.](#)

Sprawozdanie o ochronie interesów finansowych UE z 2022 r. koncentruje się na kluczowych inicjatywach realizowanych na szczeblu unijnym i krajowym. Wersja cyfrowa zawiera dodatkowe informacje za pośrednictwem hiperłączy i dodatkowe treści.

W sekcji 2 sprawozdania przedstawiono środki wprowadzone na szczeblu UE, natomiast w sekcji 3 omówiono środki wdrożone na szczeblu krajowym. W sekcji 4 przedstawiono dane i główne ustalenia analityczne dotyczące zwalczania nadużyć finansowych, korupcji, konfliktów interesów i innych nieprawidłowości mających wpływ na budżet UE. Sekcja 5 zawiera wnioski i zalecenia podsumowujące sprawozdanie.

---

<sup>1</sup> Art. 310 ust. 6 TFUE.

<sup>2</sup> Do niniejszego sprawozdania o ochronie interesów finansowych załączono pięć dokumentów roboczych służb Komisji dotyczących:

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

## 2. NAJWAŻNIEJSZE ŚRODKI NA SZCZEBLU UE

W tej części sprawozdania przedstawiono główne zmiany dotyczące kluczowych inicjatyw politycznych i ustawodawczych na szczeblu UE mających na celu ochronę interesów finansowych UE. Nie jest to wyczerpujący wykaz.

### 2.1. Przekształcenie rozporządzenia finansowego

Głównym powodem zmiany rozporządzenia finansowego<sup>3</sup> jest dostosowanie go do pakietu wieloletnich ram finansowych (WRF), dzięki czemu wszystkie ogólne przepisy finansowe zostaną ujęte w jednolitym zbiorze przepisów, co zwiększy pewność prawa dla instytucji Unii i beneficjentów funduszy. Jeśli chodzi o ochronę interesów finansowych UE, w drodze ukierunkowanej zmiany rozporządzenia finansowego Komisja zamierza jeszcze bardziej poprawić: (i) metody przekazywania społeczeństwu informacji na temat tego, w jaki sposób wykorzystywany jest budżet UE i kto otrzymuje środki UE; oraz (ii) ochronę budżetu UE przed nieprawidłowościami, nadużyciami finansowymi, korupcją i konfliktami interesów.

W odniesieniu do pierwszego celu we wniosku nałożono na państwa członkowskie i inne organy wykonujące budżet UE w ramach wszystkich form zarządzania wymóg przekazywania Komisji raz w roku informacji na temat ich odbiorców finansowania unijnego, w tym niepowtarzalnych identyfikatorów, w przypadku gdy odbiorcy są osobami prawnymi. Komisja uzupełniłaby te informacje danymi na temat zarządzania bezpośredniego, którymi dysponuje, i byłaby odpowiedzialna za konsolidację, centralizację i publikację informacji w bazie danych na jednej stronie internetowej, będącej ulepszoną wersją **systemu przejrzystości finansowej**, obejmującej wszystkie formy zarządzania. Prawa beneficjentów dotyczące ich życia prywatnego i danych osobowych będą nadal chronione<sup>4</sup>.

Drugi cel będzie realizowany na trzy sposoby. Po pierwsze, Komisja proponuje wprowadzenie **obowiązku stosowania jednego zintegrowanego systemu informatycznego** do celów eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka. Po drugie Komisja proponuje również **rozszerzenie zakresu i zwiększenie skuteczności systemu wczesnego wykrywania i wykluczania (EDES)**<sup>5</sup> oraz wzmocnienie go dzięki lepszemu ukierunkowaniu jego zastosowania do funduszy objętych zarówno zarządzaniem dzielonym, jak i zarządzaniem bezpośrednim (na przykład w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności). Komisja zaproponowała również, aby umożliwić wykluczanie podmiotów powiązanych lub beneficjentów rzeczywistych głównego wykluczonego podmiotu z ubiegania się o zamówienia publiczne, a w konsekwencji z otrzymywania środków unijnych. Jako podstawy wykluczenia dodano odmowę współpracy w dochodzeniach, kontrolach lub audytach prowadzonych przez urzędnika zatwierdzającego, Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć

---

<sup>3</sup> COM(2022) 223 final z 16.5.2022.

<sup>4</sup> Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1) i rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i decyzji nr 1247/2002/WE (Dz.U. L 295 z 21.11.2018, s. 39).

<sup>5</sup> W celu zapoznania się ze szczegółowym przeglądem decyzji podjętych przez ten zespół w 2022 r. zob. dokument „System wczesnego wykrywania i wykluczania (EDES) – zespół, o którym mowa w art. 143 rozporządzenia finansowego” towarzyszący niniejszemu sprawozdaniu.

Finansowych (OLAF), Prokuraturę Europejską (EPPO) lub Trybunał Obrachunkowy, a także podburzanie do nienawiści lub dyskryminacji. Po trzecie, proponowane zmiany rozporządzenia finansowego, jeśli zostaną zatwierdzone przez wspólnotodawcę, **zwiększą skuteczność i jakość kontroli i audytów dzięki transformacji cyfrowej i nowym technologiom**, takim jak uczenie maszynowe, zrobotyzowana automatyzacja procesów i sztuczna inteligencja. Cyfryzacja zwalczania nadużyć finansowych jest również tematem przeglądu planu działania towarzyszącego strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, rozpoczętego w 2023 r.<sup>6</sup>

## 2.2. Realizacja krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności

Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) wspiera wdrażanie reform i inwestycji przewidzianych w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie RRF państwa członkowskie są zobowiązane do wprowadzenia wszelkich odpowiednich środków w celu ochrony interesów finansowych Unii oraz zapewnienia, by wykorzystanie środków finansowych było zgodne z mającym zastosowaniem prawem unijnym i krajowym. Państwa członkowskie są zatem zobowiązane do wprowadzenia skutecznych i efektywnych systemów kontroli oraz zapewnienia zgodności ze wszystkimi odpowiednimi przepisami krajowymi i europejskimi, w tym przepisami dotyczącymi zamówień publicznych i zasadami pomocy państwa. Państwa członkowskie są odpowiedzialne za zapewnienie ochrony tych zasobów przed nadużyciami finansowymi, korupcją, konfliktami interesów (określanymi jako „poważne nieprawidłowości”) i podwójnym finansowaniem<sup>7</sup>.

Komisja dokonała oceny tych systemów kontroli przed zatwierdzeniem planów, a następnie przeprowadziła audyty systemów<sup>8</sup>.

W strategii audytu Komisji przewidziano audyty systemów zarządzania i kontroli we wszystkich państwach członkowskich. W 2022 r. Komisja przeprowadziła 16 audytów systemów ukierunkowanych na ochronę interesów finansowych UE<sup>9</sup>.

Audyty systemów obejmują 16 jednostek koordynujących i 48 organów wykonawczych, takich jak ministerstwa i agencje. Do końca 2023 r. wszystkie państwa członkowskie zostaną poddane audytowi co najmniej raz. W pierwszym kwartale 2023 r. przeprowadzono 5 zadań audytowych. Podmioty poddawane audytowi zostały wybrane na podstawie oceny ryzyka.

W oparciu o bieżące prace audytowe Komisja zidentyfikowała różnice w sposobie wdrażania systemów kontroli wewnętrznej przez różne organy wykonawcze i jednostki koordynujące objęte audytem.

W audytach w ramach RRF zidentyfikowano dobre praktyki w niektórych organach wykonawczych, takie jak ocena ryzyka w odniesieniu do pracowników szczególnie chronionych, procedury wykrywania ewentualnych nadużyć finansowych i korupcji, w szczególności wykorzystanie narzędzi eksploracji danych, procedury wykrywania ewentualnych konfliktów

---

<sup>6</sup> Zob. sekcja 2.4.

<sup>7</sup> W 2021 r. Europol, OLAF, EPPO, Eurojust i 21 państw członkowskich połączyło siły w ramach operacji SENTINEL, aby uprzedzić spodziewaną falę nadużyć finansowych wpływających na fundusze odbudowy. Aby uzyskać więcej szczegółowych informacji, zob. [ramka 11 w sprawozdaniu o ochronie interesów finansowych UE za 2021 r., s. 28](#).

<sup>8</sup> Aby uzyskać więcej informacji na temat oceny planów, zob. [sprawozdanie o ochronie interesów finansowych UE za 2021 r., sekcja 5.3](#).

<sup>9</sup> Hiszpania, Słowacja, Estonia, Dania, Grecja, Republika Czeska, Włochy, Litwa, Malta, Słowenia, Bułgaria, Cypr, Finlandia, Irlandia, Łotwa i Polska.



interesów oraz procedury weryfikacji ewentualnego podwójnego finansowania przed podjęciem decyzji o przyznaniu dotacji.

Główne stwierdzone problemy dotyczą braku wystarczającej koordynacji lub wystarczającego nadzoru ze strony organów koordynujących, niekompletnych strategii zwalczania nadużyć finansowych, brakujących elementów w ocenach ryzyka nadużyć finansowych, potrzeby usprawnienia kontroli *ex ante* mających na celu zapobieganie konfliktom interesów, niskiego poziomu uczestnictwa w działaniach szkoleniowych mających na celu zwiększanie świadomości na temat nadużyć finansowych, a także niedociągnięć w zgłaszaniu OLAF nieprawidłowości w celu ewentualnego przeprowadzenia dochodzenia. Komisja wydaje zalecenia, a państwa członkowskie uzgodniły terminy ich wdrożenia w celu wyeliminowania tych problemów.

### **2.3. Transpozycja dyrektywy PIF – aktualna sytuacja**

5 lipca 2017 r. przyjęto dyrektywę (UE) 2017/1371 w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (dyrektywa PIF)<sup>10</sup>. Termin transpozycji dyrektywy upłynął 6 lipca 2019 r. Komisja podjęła działania w celu rozwiązania nierozstrzygniętych kwestii dotyczących zgodności w niektórych państwach członkowskich<sup>11</sup>.

Do końca 2022 r.<sup>12</sup> przeciwko 18 państwom członkowskim wszczęto postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z nieprawidłową transpozycją dyrektywy.

Poza Czechami, w przypadku których postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zostało zamknięte w 2022 r., wiele z tych krajów przewiduje, że w nadchodzących miesiącach osiągnie pełną zgodność z dyrektywą PIF.

### **2.4. Przegląd planu działania towarzyszącego strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych**

Obecnie obowiązująca strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, przyjęta w 2019 r., ma na celu dalszą poprawę zapobiegania nadużyciom finansowym, ich wykrywania i karania sprawców oraz stanowi ramy dla podejmowanych przez Komisję działań na rzecz obniżenia poziomu nadużyć finansowych popełnianych na szkodę budżetu UE. Strategii towarzyszy plan działania obejmujący 63 działania skierowane do Komisji, z których 60 zostało zakończonych do końca 2022 r. (lub, jeśli mają one charakter ciągły, są w toku). Aby zapewnić kontynuację działań Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych i sprostać nowym wyzwaniom, OLAF rozpoczął przygotowania do przeglądu planu działania w 2022 r.

---

<sup>10</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (Dz.U. L 198 z 28.7.2017, s. 29).

<sup>11</sup> Zob. [sekcja 5.1 sprawozdania o ochronie interesów finansowych UE za 2021 r.](#)

<sup>12</sup> Według danych z 10 czerwca 2023 r. Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko 20 państwom członkowskim w związku z nieprawidłową transpozycją dyrektywy. Spośród tych 20 postępowań dwa wszczęto w 2023 r. (Bułgaria i Polska), jedno zamknięto (Czechy), a w innym przypadku (Finlandia) Komisja postanowiła wystosować uzasadnioną opinię. W przypadku pozostałych 16 postępowań (Belgia, Cypr, Estonia, Grecja, Hiszpania, Chorwacja, Węgry, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niderlandy, Portugalia, Rumunia, Szwecja, Słowenia i Słowacja) Komisja jest w trakcie oceny odpowiedzi na wezwania do usunięcia uchybienia przekazanych przez państwa członkowskie.

## **2.5. Program UE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych**

Program UE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, którego budżet na lata 2021–2027 wynosi 181 mln EUR, zapewnia wsparcie finansowe na ochronę interesów finansowych UE przez państwa członkowskie, na organizację wzajemnej pomocy administracyjnej i współpracy w sprawach celnych i rolnych (komponent związany z AFIS) oraz na rozwój i utrzymanie systemu zarządzania nieprawidłowościami na potrzeby zgłaszania nieprawidłowości przez państwa członkowskie.

W decyzji w sprawie finansowania z 2022 r. przeznaczono 15,4 mln EUR na program Herkules, 9 mln EUR na komponent związany z AFIS i około 1 mln EUR na komponent zapewniający finansowanie systemu zarządzania nieprawidłowościami. Dostępne środki zostały z powodzeniem wdrożone w 2022 r. przy użyciu różnych dostępnych instrumentów finansowych:

- opublikowano i oceniono dwa zaproszenia do składania wniosków, w ramach których przyznano 38 dotacji organom państw członkowskich, uniwersytetom i instytutom badawczym;
- w ramach programu sfinansowano również szereg działań na rzecz organów państw członkowskich, takich jak specjalistyczne szkolenia z zakresu kryminalistyki i szkolenia analityków oraz dostęp do komercyjnych baz danych;
- zawarto porozumienia administracyjne ze Wspólnym Centrum Badawczym, zapewniające specjalistyczne wsparcie analityczne na potrzeby badań nad nowymi metodami rozpoznawania potencjalnych oszustw celnych oraz, w stosownych przypadkach, opracowywania powiązanych narzędzi informatycznych dla organów państw członkowskich (np. zautomatyzowanego narzędzia monitorowania, analizy ruchu kontenerów i analizy tytoniu).

## **2.6. Programy UE dotyczące cel i podatków**

### **2.6.1. Program Fiscalis**

Program Fiscalis jest ukierunkowany na wspieranie organów podatkowych w celu poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego, wspierania konkurencyjności oraz zwalczania oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania, a także poprawy ściągальności podatków, dzięki czemu przyczynia się do ochrony interesów finansowych państw członkowskich i podatników. Program wspiera odpowiednie organy we wdrażaniu prawa UE w dziedzinie podatków, ponieważ zapewnia wymianę informacji, wspomaga współpracę administracyjną i przyczynia się w razie potrzeby do zmniejszenia obciążenia administracyjnego organów podatkowych i kosztów przestrzegania przepisów ponoszonych przez podatników.

W 2022 r. kontynuowano działania w ramach programu Fiscalis w dziedzinie podatków, w tym w odniesieniu do transformacji cyfrowej. Przykładowo w ramach programu finansowano działania wspierające automatyczną wymianę informacji, dzięki czemu organy administracji podatkowej mogły zwiększyć swoją zdolność w zakresie zwalczania oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania i agresywnego planowania podatkowego.

### **2.6.2. Program „Cła”**

Unijny program „Cła” wspiera rozwój i działanie centralnych systemów informatycznych dla organów celnych w Unii Europejskiej. Program ma na celu ochronę interesów finansowych i gospodarczych UE i jej państw członkowskich.

W 2022 r. kontynuowano działania w ramach programu „Cła” zgodnie z priorytetami politycznymi Unii, w szczególności w odniesieniu do zielonej i cyfrowej transformacji, oraz aby

zapewnić sprawne funkcjonowanie unii celnej. W szczególności, jeśli chodzi o systemy informatyczne, w 2022 r. uruchomiono system zarządzania ryzykiem celnym 2 umożliwiającą wymianę w czasie rzeczywistym informacji związanych z ryzykiem między organami administracji celnej państw członkowskich, dzięki któremu znacznie usprawniono wymianę informacji o ryzyku i komunikację między ekspertami z państw członkowskich zajmującymi się ryzykiem i zarządzaniem ryzykiem.

### **2.6.3. Instrument wsparcia finansowego na rzecz sprzętu do kontroli celnej**

Celem instrumentu wsparcia finansowego na rzecz sprzętu do kontroli celnej (CCEi) jest wspieranie zakupu, utrzymania lub modernizacji sprzętu do kontroli celnej na potrzeby kontroli nieinwazyjnej, wykrywania ukrytych przedmiotów, które mają przy sobie osoby, wykrywania promieniowania i identyfikacji nuklidów, analizy próbek w laboratoriach oraz pobierania próbek i ich analizy w terenie, jak również narzędzi do przeszukiwania przy pomocy urządzeń przenośnych i innych rodzajów innowacyjnego sprzętu do wykrywania przy użyciu technologii nieinwazyjnej.

W 2022 r. w ramach pierwszego wieloletniego programu prac CCEi przyznano dotacje w wysokości 273,5 mln EUR ze środków unijnych na współfinansowanie zakupu, utrzymania i modernizacji najnowocześniejszego sprzętu do kontroli celnej na przejściach granicznych i w laboratoriach celnych w całej Unii.

## **2.7. Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie sprawozdania o ochronie interesów finansowych UE za 2021 r.**

19 stycznia 2023 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie ochrony interesów finansowych UE za 2021 r.<sup>13</sup>

W rezolucji z zadowoleniem przyjęto starania Komisji w zakresie ochrony interesów finansowych UE i zalecono dalsze działania w różnych dziedzinach związanych ze zwalczaniem nadużyć finansowych. Zwrócono uwagę, że Parlament powinien odgrywać istotną rolę w zarządzaniu RRF i wezwano do zwiększenia poziomu cyfryzacji, interoperacyjności systemów danych oraz ujednoczenia monitorowania i sprawozdawczości w UE. Parlament podkreślił główne zagrożenia dla budżetu UE, takie jak transgraniczna przestępczość zorganizowana i korupcja. Zwrócił się również do Komisji o przedstawienie projektu porozumienia w sprawie ustanowienia unijnego organu ds. etyki, wzmocnienia mechanizmów kontroli wewnętrznej i wprowadzenia okresu karencji w celu przeciwdziałania efektowi „drzwi obrotowych”. Parlament podkreślił rolę OLAF-u, EPPO, Eurojustu i Europolu w zwalczaniu nadużyć finansowych i korupcji oraz ponowił apel o zapewnienie im odpowiednich zasobów. Zwrócił się również do Komisji o podjęcie niezbędnych działań w celu zapewnienia skutecznej transpozycji dyrektywy PIF, dyrektywy (UE) 2018/843 („piąta dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy”)<sup>14</sup> i dyrektywy (UE) 2019/1937 („dyrektywa o ochronie sygnalistów”)<sup>15</sup>. Parlament

---

<sup>13</sup> Akta proceduralne [2022/2152\(INI\)](#).

<sup>14</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniająca dyrektywy 2009/138/WE i 2013/36/UE (Dz.U. L 156 z 19.6.2018, s. 43).

<sup>15</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.U. L 305 z 26.11.2019, s. 17).

podkreślił, że należy lepiej kontrolować środki wydatkowane w państwach niebędących członkami UE.

### ***Ramka 1 – Odpowiedź Komisji na rezolucję Parlamentu Europejskiego***

Komisja podjęła już działania w kilku dziedzinach, o których mowa w rezolucji. Proponowane przekształcenie rozporządzenia finansowego<sup>16</sup> ma na celu zwiększenie ochrony interesów finansowych UE, również dzięki cyfryzacji zwalczania nadużyć finansowych. Jak ogłosiła przewodnicząca Komisji Ursula von der Leyen<sup>17</sup>, Komisja przedstawiła niedawno kompleksowy pakiet antykorupcyjny<sup>18</sup> mający na celu zapobieganie korupcji i budowanie kultury uczciwości, harmonizację definicji przestępstw, zwiększenie poziomu sankcji karnych oraz zapewnienie skutecznego prowadzenia dochodzeń i ścigania w sprawach związanych z korupcją (w tym w odniesieniu do ochrony interesów finansowych UE). Komisja przedstawiła wniosek<sup>19</sup> dotyczący wspólnego porozumienia w celu ustanowienia międzyinstytucjonalnego organu ds. etyki. Prokuratura Europejska otrzymała dodatkowe zasoby kadrowe, aby sprostać zwiększonemu obciążeniu pracą. W 2023 r. OLAF przeprowadzi analizę jednostek koordynujących zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS), aby ocenić, jakie – i czy w ogóle – dalsze działania są potrzebne w celu ich wzmocnienia<sup>20</sup>.

## **2.8. Inne inicjatywy**

### **2.8.1. Klauzule dotyczące zwalczania nadużyć finansowych w umowach międzynarodowych**

Odpowiednie postanowienia dotyczące zwalczania nadużyć finansowych w umowach międzynarodowych, które UE zawiera ze swoimi partnerami handlowymi, przyczyniają się do ochrony interesów finansowych UE. W 2022 r. Komisja wynegocjowała postanowienia dotyczące wzajemnej pomocy administracyjnej i skuteczne środki zwalczania nadużyć finansowych w czterech umowach międzynarodowych<sup>21</sup>.

### **2.8.2. Drugi plan działania na rzecz walki z nielegalnym handlem wyrobami tytoniowymi**

W 2022 r. Komisja i OLAF zakończyły realizację 49 działań przewidzianych w drugim planie działania na rzecz walki z nielegalnym handlem wyrobami tytoniowymi na lata 2018–2022.

### **2.8.3. Przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu**

Nadużycia finansowe na szkodę budżetu UE mogą stanowić również przestępstwo źródłowe, czyli mogą być wstępem do innych przestępstw. Kluczową rolę w tym kontekście mogą odegrać

<sup>16</sup> Zob. sekcja 2.1.

<sup>17</sup> Orędzie o stanie Unii z 14 września 2022 r.

<sup>18</sup> 3 maja 2023 r.

<sup>19</sup> COM(2023) 311 final z dnia 8 czerwca 2023 r.

<sup>20</sup> Więcej informacji można znaleźć w oficjalnej odpowiedzi Komisji przekazanej Parlamentowi Europejskiemu.

<sup>21</sup> Z Australią, Indonezją, Indiami i Zjednoczonym Królestwem w odniesieniu do Gibraltaru.

zatem unijne ramy prawne dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy (AML) i finansowaniu terroryzmu<sup>22</sup>, nawet jeśli nie są one bezpośrednio związane z ochroną budżetu UE. Komisja nadal wspiera wdrażanie ram polityki przeciwdziałania praniu pieniędzy i dąży do ustanowienia dobrej współpracy i wymiany informacji z przyszłym organem ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy.

### 3. ŚRODKI WPROWADZONE PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE W CELU OCHRONY INTERESÓW FINANSOWYCH UE

#### 3.1. Krajowe strategie zwalczania nadużyć finansowych

Na skutek ciągłego zachęcania państw członkowskich przez Komisję do przyjmowania krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych, w 2022 r. tylko trzy państwa członkowskie zgłosiły, że nie stosują żadnej strategii ochrony interesów finansowych UE. Podejścia przyjęte przez pozostałe 24 państwa członkowskie były bardzo zróżnicowane<sup>23</sup>.

15 państw członkowskich wprowadziło krajowe strategie zwalczania nadużyć finansowych. Pięć państw członkowskich poinformowało, że są w trakcie opracowywania takiej strategii lub są bliskie jej przyjęcia, natomiast cztery kolejne państwa członkowskie zgłosiły, że stosują alternatywną strategię<sup>24</sup>.

**Rysunek 1: Przegląd rodzajów strategii zwalczania nadużyć finansowych realizowanych przez państwa członkowskie i objętych nimi obszarów**

Rodzaj	Państwo członkowskie																											
	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	GR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	
Krajowa AFS																												
Regionalna AFS																												
Krajowa strategia sektorowa																												
Regionalna strategia sektorowa																												
Strategia antykorupcyjna																												
Inne																												
<b>Dziedzina</b>																												
Polityka spójności																												
Rolnictwo																												
Rybołówstwo																												
Cła																												
VAT																												
RRF																												
Inne																												

<sup>22</sup> [https://finance.ec.europa.eu/financial-crime/eu-context-anti-money-laundering-and-counter-finance-terrorism\\_en](https://finance.ec.europa.eu/financial-crime/eu-context-anti-money-laundering-and-counter-finance-terrorism_en) W chwili sporządzania niniejszego sprawozdania wszystkie państwa członkowskie zgłosiły pełną transpozycję piątej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy (dyrektywa (UE) 2018/843 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu).

<sup>23</sup> Informacje na ten temat zgromadzono za pośrednictwem specjalnego kwestionariusza. Zob. dokument pt. „Środki przyjęte przez państwa członkowskie w celu wykonania art. 325 TFUE” („Measures adopted by the Member States to implement Article 325 TFEU”) towarzyszący niniejszemu sprawozdaniu.

<sup>24</sup> Strategia Niemiec, oparta na strategiach regionalnych i sektorowych, obejmuje spójność, RRF i inne dziedziny. Cypr i Szwecja wprowadziły strategię antykorupcyjną obejmującą również interesy finansowe UE, podczas gdy Słowenia opracowała specjalną strategię dotyczącą RRF.

TAK, NAFS			TAK
TAK, inna AFS			NIE
NIE, ale trwają prace			
NIE, nie jest planowana			

Dziewięć z 15 krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych miało charakter przekrojowy, co oznacza, że w pełni uwzględniały one interesy finansowe UE. Jeśli chodzi o pozostałe strategie krajowe, przyjęto różne podejścia, ukierunkowane na konkretne sektory lub wiele sektorów, np. wydatki (zarządzanie dzielone i RRF), cła lub VAT.

Wszystkie pięć państw członkowskich, w których proces opracowywania krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych był w toku, poinformowało, że ich strategie będą miały charakter przekrojowy.

### 3.2. Środki zwalczania nadużyć finansowych przyjęte na szczeblu krajowym

W 2022 r. państwa członkowskie zgłosiły 72 środki mające na celu ochronę interesów finansowych UE. Spośród 72 przyjętych środków 52 były „pojedynczymi” środkami, natomiast 20 stanowiło kompleksowe pakiety<sup>25</sup>.

Środki miały głównie charakter sektorowy i dotyczyły w szczególności wydatków w ramach zarządzania dzielonego (polityka rolna, rybołówstwa i spójności) oraz RRF. Miały one głównie na celu zapobieganie nadużyciom finansowym i innym nieprawidłowościom mającym wpływ na interesy finansowe UE oraz ich wykrywanie. Powtarzającymi się tematami były transpozycja dyrektywy (UE) 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (dyrektywa o ochronie sygnalistów), RRF oraz współpraca z Prokuraturą Europejską.

**Rysunek 2 Podsumowanie środków zgłoszonych przez państwa członkowskie w 2022 r.**

Państwo członkowskie	Przyjęte środki
Austria	Kontynuowano proces aktualizacji administracyjnych środków zwalczania nadużyć finansowych, ze szczególnym uwzględnieniem zapobiegania nadużyciom finansowym na szkodę europejskiej polityki spójności i funduszy rolnych oraz ich wykrywania.
Belgia	Wdrożono trzy środki zwalczania nadużyć finansowych. Podczas gdy sektorowy środek legislacyjny koncentrował się na wykrywaniu nadużyć finansowych, dochodzeniach i ściganiu, zgłoszony pakiet legislacyjny obejmował wszystkie sektory, a jego celem było wsparcie zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania. Jedynym środkiem o charakterze nielegislacyjnym zgłoszonym przez Belgię była aktualizacja struktury organizacyjnej zarządzania środkami z RRF w Walonii, która miała na celu usprawnienie prowadzenia dochodzeń w sprawach

<sup>25</sup> Państwa członkowskie zgłosiły przyjęte środki ochrony interesów finansowych za pośrednictwem specjalnej ankiety. Środki, których podstawą jest pojedynczy „akt”, określa się mianem „pojedynczych środków”, aby odróżnić je od środków wdrażanych na podstawie pakietu różnych aktów (prawnych lub administracyjnych) lub inicjatyw politycznych. Pełny przegląd i szczegółowy opis środków przedstawionych w tej sekcji można znaleźć w dokumencie pt. „Środki przyjęte przez państwa członkowskie w celu ochrony interesów finansowych UE w 2022 r.” („Measures adopted by the Member States to protect the EU’s financial interests in 2022”) towarzyszącym niniejszemu sprawozdaniu.

	dotyczących nadużyć finansowych i ich ścigania.
<b>Bulgaria</b>	Działania w zakresie zwalczania nadużyć finansowych miały głównie charakter legislacyjny i obejmowały cały cykl zwalczania nadużyć finansowych. Przyjęto dwie zmiany legislacyjne, z których pierwsza dotyczyła rolnictwa, rybołówstwa, spójności, FEAD i środków FAMI, a druga miała charakter przekrojowy. Trzeciemu środkowi legislacyjnemu towarzyszyły zmiany administracyjne mające na celu zapewnienie kompleksowej ochrony unijnych środków z RRF.
<b>Chorwacja</b>	Wdrożono dwa przekrojowe środki – jeden legislacyjny, mający na celu zabezpieczenie konfiskaty dochodów z przestępstw, a drugi operacyjny, służący zacieśnieniu współpracy z Prokuraturą Europejską. Wprowadzono także zmiany operacyjne w zarządzaniu funduszami objętymi polityką spójności przy użyciu bazy danych Arachne. Razem obejmują one cały cykl zwalczania nadużyć finansowych.
<b>Cypr</b>	Wdrożono środek legislacyjny mający na celu zapewnienie lepszej ochrony sygnalistów, transponujący dyrektywę o ochronie sygnalistów do prawa krajowego, dzięki któremu możliwe będzie skuteczniejsze zapobieganie przypadkom nadużyć finansowych, ich wykrywanie, prowadzenie dochodzeń w ich sprawie i ich ściganie. Drugi środek legislacyjny dotyczy wspierania uczciwości i przejrzystości w publicznych procesach podejmowania decyzji i obejmuje wszystkie etapy cyklu zwalczania nadużyć finansowych. Pakiet przyjęty przez Cypr, mający na celu zapobieganie nadużyciom finansowym, dotyczy RRF i różnych zainteresowanych stron.
<b>Czechy</b>	Wdrożono trzy sektorowe środki operacyjne ukierunkowane na wszystkie etapy cyklu zwalczania nadużyć finansowych, z wyjątkiem wykrywania. Pierwszy środek usprawnił egzekwowanie sankcji UE nałożonych na Federację Rosyjską, dzięki czemu wzmocniono koordynację, współpracę i przepływ informacji między czeskimi organami. Drugi środek umożliwił połączenie rejestru beneficjentów rzeczywistych z systemami informacyjnymi wykorzystywanymi w zarządzaniu funduszami rybołówstwa i funduszami objętymi polityką spójności, a trzeci doprowadził do zakończenia prac nad wszystkimi dokumentami metodycznymi dotyczącymi wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2021–2027.
<b>Dania</b>	Pierwszy środek miał na celu usprawnienie zapobiegania nadużyciom finansowym na szkodę funduszy objętych polityką spójności i ich wykrywania dzięki lepszym danym wykorzystywanym przez Duński Urząd ds. Działalności Gospodarczej. Drugi środek służył wzmocnieniu tych celów poprzez zapewnienie prawidłowego stosowania przepisów dotyczących wynagrodzeń. Celem trzeciego środka było zwiększenie zdolności krajowej agencji rolnej w zakresie zwalczania nadużyć finansowych i uchylania się od zobowiązań podatkowych.
<b>Estonia</b>	Działania w zakresie zwalczania nadużyć finansowych były ukierunkowane na zapobieganie nadużyciom finansowym i ich wykrywanie. Po stronie przychodów Estonia opracowała narzędzie informatyczne, które porównuje deklarowane ceny z cenami podanymi w narzędziu. Drugi wdrożony środek służy automatycznemu łączeniu procedur zamówień publicznych z opłaconymi fakturami, co usprawnia kontrole. Jako trzeci środek Estonia zaktualizowała katalog działań szkoleniowych w zakresie zwalczania nadużyć finansowych.
<b>Finlandia</b>	Wdrożono dwa środki, z których oba mają na celu przede wszystkim wzmocnienie zapobiegania nadużyciom finansowym w sposób przekrojowy i w odniesieniu do środków z RRF. Pierwszy środek obejmował wytyczne dotyczące ograniczania korupcji w organach administracji państwowej na szczeblu centralnym, które zajmują się zarządzaniem funduszami UE i sprawują nad nimi nadzór. Drugi środek dotyczył sesji szkoleniowych na temat zapobiegania nadużyciom finansowym w zakresie RRF.

<b>Francja</b>	Wdrożono trzy środki dotyczące wykrywania nadużyć finansowych. Pierwszy środek miał na celu dostosowanie francuskiego prawa do przepisów UE dotyczących sygnalistów i ich ochrony we wszystkich obszarach. Drugi środek, również przekrojowy, dotyczył umowy w zakresie szkoleń i specjalnych kursów szkoleniowych we współpracy z EPPO. Trzeci środek dotyczył w szczególności RRF i miał na celu ustanowienie grupy zadaniowej zajmującej się monitorowaniem i przewidywaniem ryzyka nadużyć finansowych.
<b>Niemcy</b>	Wdrożono trzy środki mające na celu przede wszystkim zapobieganie nadużyciom finansowym na szkodę funduszy UE, w tym funduszy rolnych, rybołówstwa i spójności, ale także ukierunkowane na pozostałe trzy etapy cyklu zwalczania nadużyć finansowych. Środki te obejmują zarówno opracowanie nowego dokumentu strategicznego, jak i aktualizację strategii oraz zaktualizowane narzędzie samooceny.
<b>Grecja</b>	Wdrożono trzy środki legislacyjne ukierunkowane głównie na wczesne etapy cyklu zwalczania nadużyć finansowych. Pierwszy z nich miał charakter przekrojowy, podczas gdy dwa pozostałe dotyczyły środków z RRF oraz funduszy rolnych i rybołówstwa. Środek przekrojowy miał na celu transpozycję dyrektywy o ochronie sygnalistów do prawa greckiego. W ramach drugiego środka w greckiej agencji koordynującej RRF utworzono specjalną jednostkę ds. zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania, odzyskiwania oraz sankcji. Trzeci środek wdrożono zgodnie z zaleceniem UE w celu oddzielenia kontroli administracyjnych od kontroli na miejscu w ramach zarządzania funduszami rolnymi i rybołówstwa.
<b>Węgry</b>	Przyjęto trzy środki ukierunkowane przede wszystkim na zapobieganie nadużyciom finansowym i ich wykrywanie. Pierwszy z nich służy wdrożeniu – poprzez nowe przepisy i aktualizację operacyjną – powiadomienia Komisji przekazanego Węgrom w ramach systemu warunkowości, dotyczącego krajowego systemu zamówień publicznych. Drugi środek przyczynił się do zacieśnienia współpracy między Węgrami a OLAF-em w zakresie prowadzenia dochodzeń. Trzeci środek dotyczył wielu funduszy i obejmował nowe działania legislacyjne, organizacyjne i operacyjne, które stanowiły podstawę do utworzenia dwóch organów zajmujących się kontrolą środków unijnych.
<b>Irlandia</b>	Przyjęto dwa środki organizacyjne wspierające kompleksowe działania w zakresie zwalczania nadużyć finansowych na wszystkich etapach cyklu zarządzania funduszami rolnymi i rybołówstwa. W ramach pierwszego z nich udoskonalono rejestr nadużyć finansowych, natomiast drugi dotyczył wdrożenia rozwiązania informatycznego służącego do zgłaszania konfliktu interesów.
<b>Włochy</b>	Wdrożono trzy środki dotyczące przychodów, obejmujące wszystkie etapy cyklu zwalczania nadużyć finansowych. Pierwszy z nich ma na celu ograniczenie uchylania się od opodatkowania i prania pieniędzy w związku z wprowadzaniem do UE towarów z Chin, w przypadku których zadeklarowana wartość celna jest zaniżona. Drugi dotyczył planu ukierunkowanego na oszustwa celne i oszustwa związane z VAT. Celem trzeciego środka było dostosowanie włoskiego prawa do prawa UE w zakresie konfiskaty mienia.
<b>Lotwa</b>	Przyjęto trzy środki o charakterze przekrojowym, mające na celu poprawę wykrywania nadużyć finansowych w odniesieniu do oszustw podatkowych. Pierwszy środek dotyczy narzędzia informatycznego wykorzystywanego do identyfikowania sygnałów ostrzegawczych w kontrolach i weryfikacjach dochodów i wydatków. Drugi środek dotyczy kursu e-uczenia się na temat ochrony interesów finansowych UE, dostępnego w całym kraju, a trzeci obejmował szkolenie w zakresie budowania zdolności skierowane do pracowników zajmujących się dochodami i kontrolą.
<b>Litwa</b>	Niedostępne



<b>Luksemburg</b>	Wdrożono dwa środki obejmujące wszystkie etapy cyklu zwalczania nadużyć finansowych. Celem pierwszego z nich było dostosowanie luksemburskiej ustawy o wzajemnej pomocy i walce z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu do standardów międzynarodowych, natomiast drugi dotyczył ram leżących u podstaw krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności.
<b>Malta</b>	Wdrożono jeden przekrojowy środek ukierunkowany na zapobieganie nadużyciom finansowym i ich wykrywanie – pierwszą w kraju krajową ocenę ryzyka nadużyć finansowych i korupcji.
<b>Niderlandy</b>	Pierwszy przyjęty środek o charakterze przekrojowym ma na celu zapewnienie, aby przyszłe przepisy były egzekwowalne i możliwe do zweryfikowania przed ich wejściem w życie. Drugi środek przyczynił się do poprawy sprawozdawczości Niderlandów w zakresie tradycyjnych zasobów własnych. Trzecim środkiem były zaktualizowane ramy oceny ryzyka nadużyć finansowych dotyczące funduszy rybołówstwa.
<b>Polska</b>	Wdrożono trzy środki ukierunkowane na zapobieganie nadużyciom finansowym w zakresie dochodów podatkowych oraz funduszy objętych polityką spójności i funduszy rolnych, a także na ich wykrywanie. Pierwszy z nich dotyczy utworzenia krajowego systemu e-fakturowania. W ramach drugiego środka utworzono narzędzie informatyczne wykorzystywane do kontroli projektów UE. Trzeci środek dotyczy opracowania praktyk w zakresie zapobiegania konfliktom interesów wśród pracowników Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
<b>Portugalia</b>	Przyjęto trzy pakiety operacyjne dotyczące zwalczania nadużyć finansowych w zakresie cel, podatków, różnych funduszy oraz funduszy rolnych i rybołówstwa. Pierwszy z nich stanowił aktualizację strategicznego planu zwalczania oszustw podatkowych i celnych. Drugi środek miał na celu aktualizację krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych, a w ramach trzeciego zaktualizowano strategię kontroli jakości <i>ex ante</i> funduszy rolnych i rybołówstwa.
<b>Rumunia</b>	Przyjęto trzy środki legislacyjne dotyczące wszystkich etapów cyklu zwalczania nadużyć finansowych, a w szczególności zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania, w sposób przekrojowy, w odniesieniu do RRF i różnych funduszy. Pierwsze przekrojowe działanie dotyczyło transpozycji dyrektywy o ochronie sygnalistów do prawa krajowego. Działanie dotyczące RRF miało na celu uregulowanie wydatkowania środków z funduszy, podobnie jak trzeci środek w odniesieniu do wielu funduszy UE.
<b>Słowacja</b>	Przyjęto trzy środki dotyczące wszystkich etapów cyklu zwalczania nadużyć finansowych. Celem pierwszego środka była zmiana przepisów regulujących przydział środków w ramach funduszy rybołówstwa, spójności oraz migracji i azylu. W ramach drugiego środka zawarto umowę o współpracy określającą przyszły wkład odpowiednich organów w skuteczniejszy audyt funduszy, a w ramach trzeciego zaktualizowano zasady przyznawania środków z RRF.
<b>Słowenia</b>	Pierwszy środek dotyczył oszustw podatkowych i wzmocnienia organów celnych, w szczególności w zakresie zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania. Celem drugiego środka była zmiana procedur kontroli i monitorowania w odniesieniu do funduszy rybołówstwa. W ramach trzeciego opracowano podręcznik wdrażania RRF przez jednostkę koordynującą.
<b>Hiszpania</b>	Celem pierwszego środka jest opracowanie nowych przepisów dotyczących informacji finansowych i innych informacji związanych z nadużyciami finansowymi. W ramach drugiego środka zawarto umowę o wymianie informacji między różnymi właściwymi organami. Trzeci, dotyczący RRF, przyjęto w celu ustanowienia przepisów regulujących systematyczną analizę ryzyka związanego z konfliktem

	interesów.
Szwecja	Wdrożono trzy przekrojowe środki obejmujące wszystkie etapy cyklu zwalczania nadużyć finansowych. Pierwszy z nich ma na celu przygotowanie Szwecji do przystąpienia do EPPO. Drugi dotyczył działalności organu, który zajmuje się wyłącznie ochroną interesów finansowych UE. Celem trzeciego środka było ograniczenie nadużyć związanych z dotacjami oraz oszustwami związanymi z VAT i uchylaniem się od płacenia VAT.

### 3.3. Wdrażanie zaleceń Komisji z 2021 r. przez państwa członkowskie

W sprawozdaniu o ochronie interesów finansowych UE za 2021 r. Komisja przedstawiła cztery zalecenia dla państw członkowskich dotyczące: a) prawidłowej transpozycji dyrektywy PIF; b) uczestnictwa w EPPO; c) cyfryzacji zwalczania nadużyć finansowych; oraz d) udoskonalenia analizy ryzyka nadużyć finansowych<sup>26</sup>.

Sytuację w zakresie dyrektywy PIF opisano w [sekcji 2.3](#).

Jeżeli chodzi o uczestnictwo w EPPO, Szwecja poinformowała, że w 2022 r. trwały dalsze przygotowania legislacyjne dotyczące przyszłego członkostwa.

W odniesieniu do cyfryzacji zwalczania nadużyć finansowych stwierdzono, że baza danych Arachne była zdecydowanie najczęściej wykorzystywanym systemem informatycznym (przez 21 państw członkowskich), zapewniającym wsparcie dla europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) oraz RRF. Wiele państw członkowskich korzystało z własnych specjalnych narzędzi informatycznych do zwalczania nadużyć finansowych, często w połączeniu z narzędziami UE, chociaż narzędzia te rzadko były interoperacyjne.

Zgodnie z zaleceniem Komisji większość państw członkowskich włączyła te narzędzia informatyczne do swoich działań w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w celu uzupełnienia danych i poprawy sygnałów ostrzegawczych, wskaźników ryzyka i wyników.

#### Rysunek 3: Narzędzia informatyczne wykorzystywane przez państwa członkowskie

System IT	Państwo członkowskie																											
	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	GR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	
UE																												
Państwo członkowskie																												
TAK, poziom UE																												
TAK, poziom państwa członkowskiego																												
NIE																												

Ogólnie rzecz biorąc, z oceny państw członkowskich wynika, że cyfryzacja przyczyniła się do skuteczniejszego zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania oraz uproszczenia procedur administracyjnych. Państwa takie jak Finlandia, które korzystały z narzędzi innych niż unijne, zgłosiły, że na przeszkodzie dostosowania krajowych przepisów o ochronie danych do korzystania na przykład z Arachne stoi potencjalne obciążenie z tym związane.

Jeśli chodzi o udoskonalenie analizy ryzyka, 14 państw członkowskich poinformowało, że w pełni wdrożyło to zalecenie, potwierdziło swoje proaktywne podejście do zwalczania nadużyć finansowych na szkodę budżetu UE i przedstawiło najnowsze inicjatywy. Po stronie dochodów państwa członkowskie zwróciły uwagę na decyzję w sprawie kryteriów dotyczących ryzyka

<sup>26</sup> Pełny przegląd i szczegółowy opis działań następczych przedstawiony w tej sekcji można znaleźć w dokumencie pt. „Wdrażanie zaleceń z 2021 r. przez państwa członkowskie” towarzyszącym niniejszemu sprawozdaniu.

finansowego<sup>27</sup>, wspierającą narzędzia informatyczne na szczeblu krajowym i unijnym, takie jak system zarządzania ryzykiem celnym i AFIS, które ułatwiają organom podatkowym i celnym eksplorację i wzbogacanie danych z różnych źródeł oraz wymianę danych między państwami członkowskimi i instytucjami Unii. Po stronie wydatków państwa członkowskie podkreśliły pewne kontekstowe systemy zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych opracowane przez instytucje zarządzające funduszami UE, a także koordynację na najwyższym szczeblu<sup>28</sup>, wykorzystanie narzędzi informatycznych, takich jak Arachne, oraz specjalne szkolenia.

Państwa członkowskie, które zgłosiły częściowe wdrożenie (12), poinformowały o podobnych środkach, lecz dotyczących dochodów lub wydatków.

## **4. ZWALCZANIE NIEPRAWIDŁOWOŚCI, NADUŻYĆ FINANSOWYCH, KORUPCJI I KONFLIKTÓW INTERESÓW PRZYNOŚĄCYCH SZKODĘ BUDŻETOWI UE**

### **4.1. Zarys ogólny**

Z operacyjnego punktu widzenia odpowiedzialność za ochronę interesów finansowych UE przed nadużyciami finansowymi, nieprawidłowościami i innymi nielegalnymi działaniami spoczywa na organach krajowych, OLAF-ie i EPPO.

W tej sekcji przedstawiono dane dotyczące wykrytych nieprawidłowości i nadużyć finansowych zgłoszonych przez państwa członkowskie, z wyjątkiem tych związanych z wydatkami bezpośrednimi<sup>29</sup>. Przedstawiono również informacje na temat dochodzeń prowadzonych przez OLAF i EPPO<sup>30</sup>.

W 2022 r. zgłoszono łącznie 12 455 nieprawidłowości, które dotyczyły około 1,77 mld EUR. Odnotowano niewielki wzrost liczby zgłoszonych nieprawidłowości w porównaniu z 2021 r. (+7 %) przy jednoczesnym spadku powiązanych kwot (-13 %).

Liczba zgłoszonych nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi wyniosła w 2022 r. 1 139 (+2 % w porównaniu z 2021 r.) i utrzymywała się na mniej więcej stałym poziomie na przestrzeni ostatnich pięciu lat. Kwoty finansowe związane z tymi przypadkami były bardziej zróżnicowane ze względu na ograniczoną liczbę indywidualnych przypadków o dużym wpływie finansowym oraz ich spadek w 2022 r. do poziomu 300 mln EUR (-62 % w porównaniu z 2021 r.)<sup>31</sup>. Liczba i wpływ finansowy nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi osiągnęły najwyższy poziom w 2022 r., wykazując stałą tendencję wzrostową na przestrzeni pięciu lat, tj. 11 316 nieprawidłowości (+8 % w porównaniu z 2021 r.) dotyczących 1,47 mld EUR (+17 %).

---

<sup>27</sup> C(2018)3293 final.

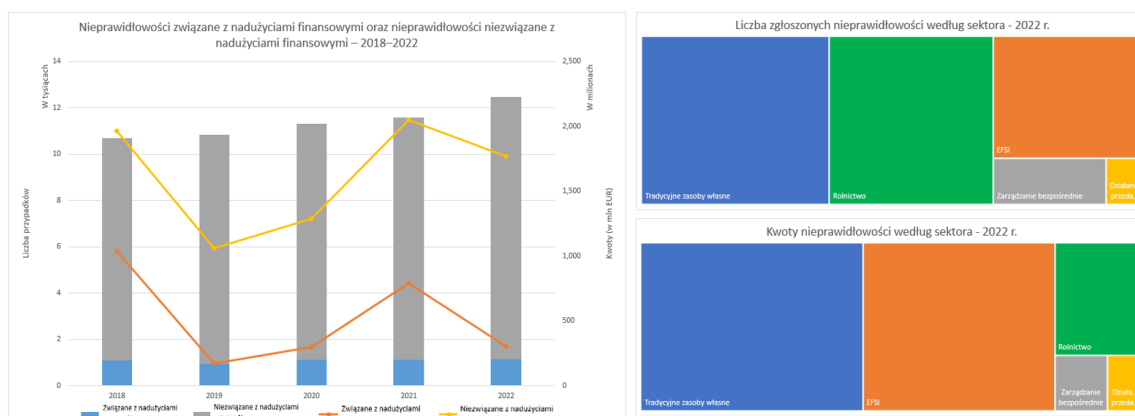
<sup>28</sup> Bułgaria, Cypr, Malta i Słowacja.

<sup>29</sup> Dane te pochodzą z systemu rachunkowości memoriałowej Komisji (ABAC).

<sup>30</sup> Zob. odpowiednio sekcje 4.1.1 i 4.1.2 zawierające informacje pochodzące z ich sprawozdań. Sprawozdanie OLAF-u za 2022 r. jest dostępne na [stronie internetowej](#). Sprawozdanie roczne EPPO za 2022 r. jest dostępne na [stronie internetowej](#).

<sup>31</sup> Kwota ta została znacznie skorygowana w stosunku do kwoty opublikowanej w sprawozdaniu o ochronie interesów finansowych UE za 2021 r. (1,83 EUR) w następstwie pewnych błędów sprawozdawczych związanych z nieprawidłowym użyciem walut krajowych zamiast EUR.

**Rysunek 4: Zgłoszone nieprawidłowości i powiązane kwoty finansowe – lata 2018–2022; nieprawidłowości i powiązane kwoty finansowe w podziale na obszary budżetowe – 2022 r.**



#### 4.1.1. Dochodzenia prowadzone przez OLAF

W 2022 r. OLAF zakończył dochodzenia w 256 sprawach i wydał 275 zaleceń, w tym 153 finansowe, na łączną zalecaną kwotę podlegającą zwrotowi w wysokości 426,8 mln EUR oraz kwotę 197,9 mln EUR, której nienależytego wydatkowania uniknięto. W tym samym okresie wszczęto 192 nowe dochodzenia, z czego 30 (16 %) dotyczyło zasobów własnych i nielegalnego handlu, 73 (38 %) – zarządzania dzielonego, 16 (8 %) – zarządzania pośredniego, a 44 (23 %) – zarządzania bezpośredniego. 29 (15 %) dochodzeń wszczęto w związku ze sprawami wewnętrznymi.

OLAF badał zarzuty i przypadki zmywy, manipulacji procedurami zamówień publicznych, konfliktów interesów, zawyżonych faktur, uchylania się od płacenia ceł, przemytu i podrabiania towarów.

#### 4.1.2. Dochodzenia prowadzone przez EPPO

W 2022 r. Prokuratura Europejska (EPPO) wszczęła 865 postępowań przygotowawczych dotyczących szkód szacowanych na 9,9 mld EUR<sup>32</sup>. Pod koniec 2022 r. EPPO prowadziła 1 117 postępowań przygotowawczych dotyczących szkód szacowanych na 14,1 mld EUR, z czego prawie połowa (6,7 mld EUR) była związana ze 185 postępowaniami przygotowawczymi dotyczącymi VAT<sup>33</sup>. 692 postępowania dotyczyły nadużyć związanych z wydatkami.

Według kategorii przestępstw zidentyfikowanych w prowadzonych postępowaniach 679 dotyczy nadużyć odnoszących się do wydatków niezwiązanych z zamówieniami publicznymi, 224 – nadużyć odnoszących się do wydatków związanych z zamówieniami publicznymi, 87 – korupcji, 48 – sprzeniewierzenia środków publicznych, 116 – prania pieniędzy, 236 – nadużyć odnoszących się do dochodów niezwiązanych z VAT, a 427 – nadużyć odnoszących się do dochodów związanych z VAT.

<sup>32</sup> Szacowana łączna wartość szkód jest obliczana na podstawie wartości branych pod uwagę na etapie prowadzenia postępowania. Dane przedstawione w tej sekcji są zawarte w sprawozdaniu rocznym EPPO za 2022 r.

<sup>33</sup> W niniejszym sprawozdaniu nie uwzględniono oszustw związanych z VAT.

## 4.2. Dochody – tradycyjne zasoby własne<sup>34</sup>

W 2022 r. liczba **nieprawidłowości związanych i niezwiązanych z nadużyciami finansowymi** (4 661) odnoszących się do tradycyjnych zasobów własnych (TZW) była o 7,6 % wyższa niż średnia liczba nieprawidłowości zgłoszonych w ciągu ostatnich pięciu lat. Liczba nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi spadła o 6,8 %, a liczba nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi wzrosła o 9,4 % w porównaniu ze średnią pięcioletnią w okresie 2018–2022. Łączna **wartość** tradycyjnych zasobów własnych, oszacowana i ustalona przez państwa członkowskie wzrosła o 47 % do 783 mln EUR<sup>35</sup>.

Mimo że **przemysł** nadal stanowi jeden z głównych sposobów działania w przypadkach nadużyć finansowych, większość przypadków zgłoszonych w 2022 r. dotyczy **nieprawidłowej wartości i nieprawidłowej klasyfikacji**/błędneho opisu towarów. **Tekstylia i obuwie** były towarami, których najczęściej dotyczyły nadużycia finansowe i nieprawidłowości, nie tylko pod względem liczby przypadków, ale w szczególności pod względem wartości. **Chiny** nadal były głównym krajem pochodzenia towarów dotkniętych nieprawidłowościami.

14 państw członkowskich zgłosiło 116 przypadków **przemytu papierosów**, a szacunkowa wartość TZW, których dotyczą te nadużycia, wyniosła około 38 mln EUR. W porównaniu z 2021 r. 10 państw członkowskich<sup>36</sup> nadal zgłaszało przypadki przemytu, a cztery państwa członkowskie zgłosiły je po raz pierwszy w 2022 r.<sup>37</sup> Może to wskazywać na potencjalne przesunięcie nadużyć związanych z przemysłem papierosów lub szlaków przemytu do innych państw członkowskich.

**Dopuszczenie do obrotu** nadal stanowi procedurę celną, której najczęściej dotyczą nieprawidłowości związane i niezwiązane z nadużyciami finansowymi (3 799 przypadków dotyczących łącznej kwoty 688 mln EUR). W porównaniu z 2021 r. Niemcy zgłosiły w 2022 r. znaczny wzrost liczby przypadków nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi dotyczących „dopuszczenia do obrotu”, podczas gdy niektóre z sąsiadujących z nimi państw członkowskich zgłosiły wzrost liczby przypadków nieprawidłowości dotyczących „tranzytu” (np. Czechy i Niemcy) oraz spadek liczby przypadków nieprawidłowości dotyczących „dopuszczenia do obrotu” (Niemcy).

Inspekcje przeprowadzane przez krajowe **slużby ds. zwalczania nadużyć finansowych** oraz kontrole celne związane ze zwolnieniem towarów miały kluczowe znaczenie w kontekście wykrywania przypadków nadużyć finansowych w 2022 r. Przypadki nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi były wykrywane głównie w ramach **kontroli po zwolnieniu towarów**, coraz częściej stosowano również inne metody wykrywania nieprawidłowości, takie jak kontrole podczas zwalniania towarów i kontrole podatkowe.

W 2022 r. przeprowadzane przez służby Komisji **kontrole na miejscu w państwach członkowskich** koncentrowały się na strategii kontroli handlu elektronicznego i przesyłek o niskiej wartości oraz strategii kontroli ceł antidumpingowych i wyrównawczych. Ponadto

<sup>34</sup> Szczegółową analizę nieprawidłowości zgłoszonych przez państwa członkowskie w odniesieniu do TZW przedstawiono w sekcji 2 dokumentu pt. „Ocena statystyczna nieprawidłowości zgłoszonych w odniesieniu do zasobów własnych, zasobów naturalnych, polityki spójności i pomocy przedakcesyjnej oraz wydatków bezpośrednich w 2022 r.” („Statistical evaluation of irregularities reported for own resources, natural resources, cohesion policy, pre-accession assistance and direct expenditure in 2022”) towarzyszącego niniejszemu sprawozdaniu.

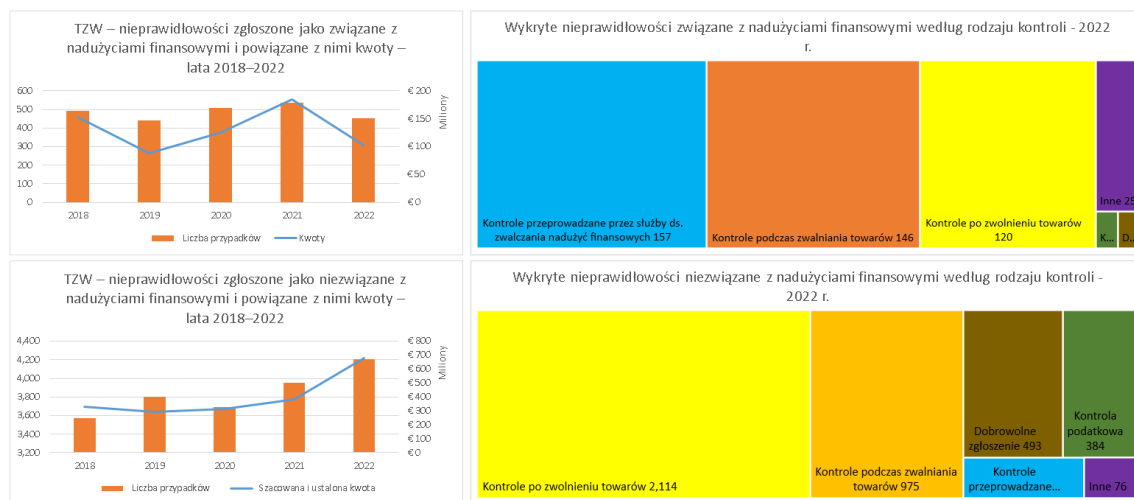
<sup>35</sup> W 2022 r. na łączną wartość znacząco wpłynęły cztery duże przypadki nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi, które zgłoszono w Belgii (305 mln EUR).

<sup>36</sup> Belgia, Bułgaria, Niemcy, Estonia, Grecja, Francja, Łotwa, Litwa, Polska i Rumunia.

<sup>37</sup> Hiszpania, Chorwacja, Austria i Portugalia.

zdalne analizy dokumentów przeprowadzone przez Komisję w 2022 r. dotyczyły trzech różnych tematów: towarów związanych z pandemią COVID-19 podlegających zwolnieniu z cła, decyzji w sprawie wiążącej informacji o pochodzeniu (WIP) oraz otwartych spraw dotyczących kont B.

**Rysunek 5: Nieprawidłowości wykryte i zgłoszone w odniesieniu do TZW oraz wykrywalność według rodzaju kontroli**



**Ramka 2: Wspólna operacja celna**

Wspólne operacje celne („WOC”) to ukierunkowane działania ograniczone czasowo, mające na celu zwalczanie nadużyć finansowych oraz przemytu towarów wrażliwych w ustalonych obszarach zagrożonych lub na określonych szlakach handlowych. W 2022 r. OLAF współorganizował lub wspierał 10 WOC obejmujących szeroki zakres celów, w tym przemyt wyrobów tytoniowych, towary o zaniżonej wartości i środki pieniężne wwożone do UE lub z niej wywożone<sup>38</sup>.

**4.3. Wydatki**

**4.3.1. Rolnictwo<sup>39</sup>**

W latach 2018–2022 liczba nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi zgłoszonych w systemie zarządzania nieprawidłowościami w odniesieniu do **rozwoju obszarów wiejskich** wzrosła, głównie z powodu rosnącej liczby wykrytych przypadków w okresie programowania 2014–2020. Liczba tych nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi była jednak niższa niż przewidywano. Sytuację tę należy monitorować, aby zapewnić ukierunkowanie działań na wykrywanie nadużyć. Podobną tendencję – choć mniej wyraźną – odnotowano w przypadku nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami

<sup>38</sup> Zob. sprawozdanie roczne OLAF-u za 2022 r., [https://ec.europa.eu/olaf-report/2022/investigative-activities/protecting-eu-revenue/conducting-joint-customs-operations\\_en.html](https://ec.europa.eu/olaf-report/2022/investigative-activities/protecting-eu-revenue/conducting-joint-customs-operations_en.html)

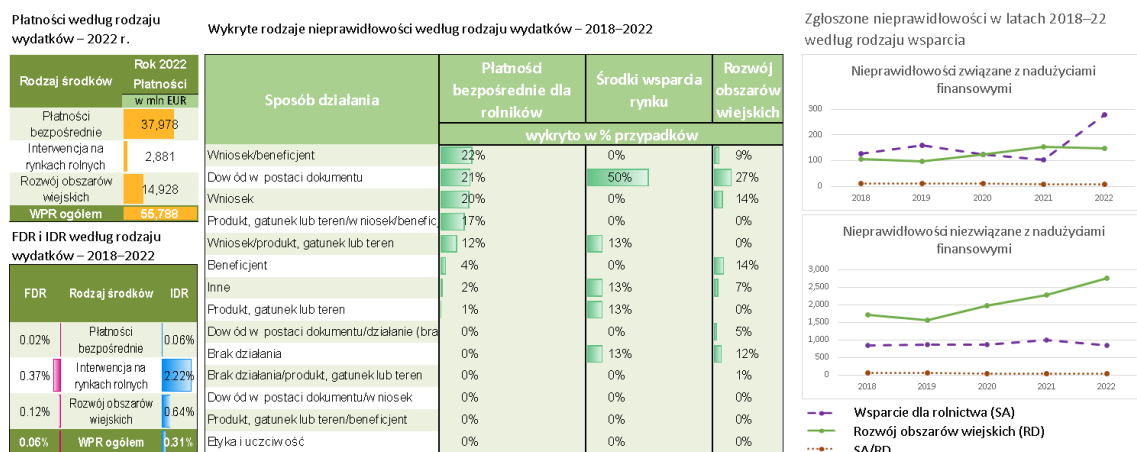
<sup>39</sup> Szczegółową analizę nieprawidłowości zgłoszonych przez państwa członkowskie w odniesieniu do rolnictwa przedstawiono w sekcji 3 dokumentu pt. „Ocena statystyczna nieprawidłowości zgłoszonych w odniesieniu do zasobów własnych, zasobów naturalnych, polityki spójności i pomocy przedakcesyjnej oraz wydatków bezpośrednich w 2022 r.” („Statistical evaluation of irregularities reported for own resources, natural resources, cohesion policy, pre-accession assistance and direct expenditure in 2022”) towarzyszącego niniejszemu sprawozdaniu.

finansowymi. W 2022 r. liczba nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi w odniesieniu do **wsparcia dla rolnictwa** wzrosła w porównaniu z 2021 r., głównie z powodu zgłoszeń dotyczących płatności bezpośrednich dokonanych przez dwa państwa członkowskie. Wzrost ten był częściowo spowodowany zgłoszeniami dotyczącymi wielu drobnych, wzajemnie powiązanych nieprawidłowości. Nieprawidłowe kwoty finansowe powiązane z nieprawidłowościami niezwiązanymi z nadużyciami finansowymi ulegały znacznym zmianom, głównie ze względu na zgłaszane w niektórych latach przypadki dotyczące nadzwyczajnych kwot w odniesieniu do **środków rynkowych**.

Wskaźniki wykrywalności w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich były znacznie wyższe niż w przypadku wsparcia dla rolnictwa. Najwyższe wskaźniki wykrywalności dotyczyły jednak jednej części wsparcia dla rolnictwa, tj. środków rynkowych. Nieprawidłowości, w szczególności nadużycia finansowe, były wykrywane najczęściej w kilku państwach członkowskich.

W latach 2018–2022 nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi często dotyczyły **falszowania wniosku o przyznanie pomocy lub dokumentacji potwierdzającej**. W przypadku środków rynkowych i rozwoju obszarów wiejskich istotne były również naruszenia dotyczące **realizacji działania**.

**Rysunek 6: Płatności i zgłoszone nieprawidłowości w odniesieniu do WPR według rodzaju wydatków<sup>40</sup>**



**Ramka 3 – Ryzyko i naruszenia w odniesieniu do wspólnej polityki rolnej (WPR)**

Ryzyko i naruszenia zależą od rodzaju środka. Przykładowo wnioskodawcy ubiegający się o płatności bezpośrednie mogą wnioskować o dopłaty do działek, z których nie mają prawa korzystać, na podstawie fałszywych umów dzierżawy lub mogą sztucznie tworzyć warunki do otrzymania wsparcia finansowego. Praktyki rolnicze, w tym te korzystne dla klimatu i środowiska, mogą wymagać szczególnej uwagi w celu zidentyfikowania celowych naruszeń. To samo podejście może mieć zastosowanie do systemów płatności opartych na liczbie i rodzaju zwierząt. Naruszenia związane ze środkami rynkowymi mogą dotyczyć na przykład wycofania produktów rolnych z rynku lub kosztów, faktycznego wdrożenia lub wykorzystania inwestycji przez organizacje producentów, takich jak prace związane z miejscami przechowywania lub

<sup>40</sup> Wskaźnik wykrywalności nadużyć finansowych (ang. Fraud Detection Rate – FDR) jest obliczany jako odsetek nieprawidłowych kwot powiązanych z nieprawidłowościami związanymi z nadużyciami finansowymi w stosunku do całkowitej kwoty płatności. Wskaźnik wykrywalności nieprawidłowości (ang. Irregularity Detection Rate – IDR) jest obliczany jako odsetek nieprawidłowych kwot powiązanych z nieprawidłowościami niezwiązanymi z nadużyciami finansowymi w stosunku do całkowitej kwoty płatności.

zakup maszyn lub sprzętu. OLAF przeprowadził dochodzenia w kilku złożonych sprawach związanych z promocją produktów rolnych.

W przypadku rozwoju obszarów wiejskich beneficjenci mogą na przykład stosować fałszywe faktury, zgłaszać sprzęt jako nowy, podczas gdy w rzeczywistości jest on używany, manipulować ofertami w kontekście zamówień publicznych i podawać nieprawdziwe informacje o spełnieniu warunków otrzymania pomocy. Naruszenia mogą dotyczyć informacji przekazywanych przez wnioskodawcę w celu zakwalifikowania projektu, otrzymania zaliczki lub spełnienia kryteriów dostępu do systemu wsparcia. Beneficjent może naruszyć przepisy dotyczące zamówień publicznych, zażądać zwrotu z tytułu zawyżonych kosztów lub nawet nieistniejącej transakcji lub zażądać zwrotu kosztów już sfinansowanych w innym kontekście. Beneficjent może nie realizować biznesplanu, nie wykorzystać inwestycji zgodnie z przeznaczeniem lub w ogóle jej nie wykorzystać. Wydatki związane z powierzchnią gruntów i zwierzętami mogą wymagać szczególnej uwagi w celu zidentyfikowania celowych naruszeń.

#### 4.3.2. Polityka spójności<sup>41</sup>

Jak wynika z danych zgłoszonych w systemie zarządzania nieprawidłowościami, najwyższy poziom nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi odnoszących się do okresu programowania 2007–2013 odnotowano w 2015 r., po czym w kolejnych latach nastąpił stopniowy spadek, natomiast w 2018 r. przeważały nieprawidłowości odnoszące się do okresu programowania 2014–2020. Dynamika ta jest zgodna ze znanymi tendencjami i wzorcami związanymi z cyklem wdrażania programów wieloletnich. Od 2017 r. liczba zgłoszeń dotyczących nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi odnoszących się do okresu programowania 2014–2020 rośnie, ale nie tak szybko, jak przewidywano. Liczba nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi i powiązane z nimi kwoty finansowe zgłoszone w ciągu pierwszych dziewięciu lat okresu programowania 2007–2013 były znacznie wyższe niż te zgłoszone w okresie programowania 2014–2020. Dotyczy to wszystkich funduszy i większości państw członkowskich<sup>42</sup>.

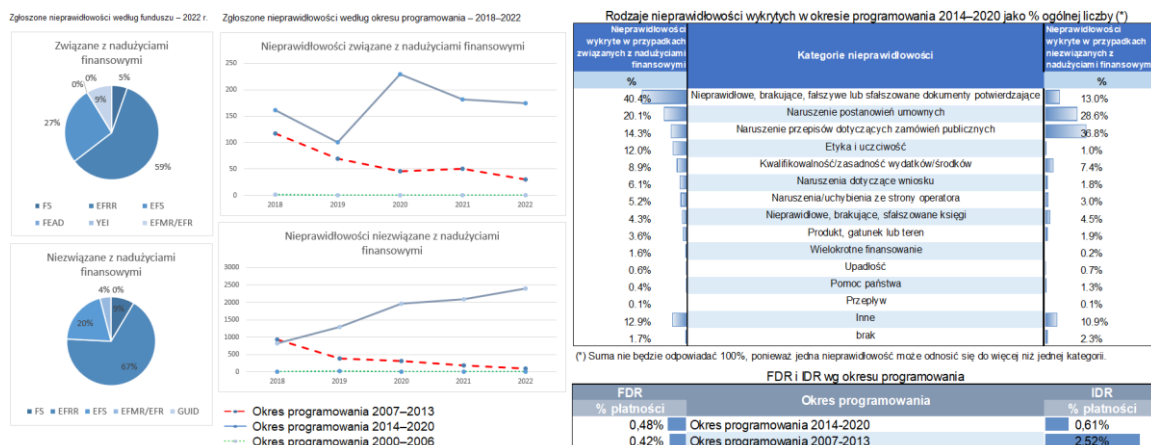
Jeżeli chodzi o nadużycia finansowe, to najczęściej dotyczyły one dokumentacji potwierdzającej. Wysokie kwoty finansowe odnotowano w przypadku nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi polegających na naruszeniu postanowień/zasad umownych, które to naruszenia często obejmowały niepełną realizację lub brak realizacji finansowanych działań. Najczęściej zgłaszanymi nieprawidłowościami niezwiązanych z nadużyciami finansowymi były naruszenia przepisów dotyczących zamówień publicznych. Rzadko skutkowały one podejrzeniem nadużycia finansowego. Oznacza to, że konieczne jest usprawnienie wykrywania nadużyć finansowych, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie i ich ścigania lub zwiększenie zdolności administracyjnych instytucji zamawiających. Większość naruszeń związanych z nadużyciami finansowymi w zakresie etyki i uczciwości dotyczyła konfliktu interesów. Najczęściej dochodzi do nadużyć finansowych w zakresie etyki i uczciwości. Rzadko zgłaszano przypadki korupcji.

<sup>41</sup> Szczegółową analizę nieprawidłowości zgłoszonych przez państwa członkowskie w odniesieniu do polityki spójności przedstawiono w sekcji 4 dokumentu pt. „Ocena statystyczna nieprawidłowości zgłoszonych w odniesieniu do zasobów własnych, zasobów naturalnych, polityki spójności i pomocy przedakcesyjnej oraz wydatków bezpośrednich w 2022 r.” („Statistical evaluation of irregularities reported for own resources, natural resources, cohesion policy, pre-accession assistance and direct expenditure in 2022”) towarzyszącego niniejszemu sprawozdaniu.

<sup>42</sup> Szczegółową analizę tej tendencji przedstawiono w ramce 17 w [sprawozdaniu o ochronie interesów finansowych UE za 2021 r.](#), s. 38.



## Rysunek 7: zgłoszone nieprawidłowości według okresu programowania, funduszu i rodzaju IDR i FDR według okresu programowania<sup>43</sup>



### Ramka 4 – Obszary zagrożone w odniesieniu do polityki spójności

Jeżeli chodzi o nadużycia finansowe, wydaje się, że zagrożenia są większe w odniesieniu do: (i) transportu i ochrony środowiska, ze względu na wysokie kwoty finansowe związane z nieprawidłowościami; (ii) badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji oraz zatrudnienia, ze względu na częstotliwość występowania nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi. Jeżeli chodzi o nadużycia finansowe związane z zieloną transformacją, z analizy wynika, że większe zagrożenia wiążą się z inwestycjami w: (i) efektywność energetyczną; (ii) zaopatrzenie w wodę pitną; (iii) gospodarowanie odpadami. Jeżeli chodzi o nadużycia finansowe związane z transportem i sieciami, z analizy wynika, że większe zagrożenia wiążą się z inwestycjami w: (i) drogi, które nie są częścią TEN (sieci transeuropejskiej), ze względu na liczbę nieprawidłowości, prawdopodobnie związanych z większą liczbą projektów realizowanych na szczeblu regionalnym lub lokalnym; (ii) koleje i drogi należące do TEN, ze względu na wysokie kwoty finansowe. Jeżeli chodzi o nadużycia finansowe związane z włączeniem społecznym, z analizy wynika, że większe zagrożenia wiążą się z inwestycjami w aktywne włączenie i infrastrukturę opieki zdrowotnej.

### 4.3.3. Pozostałe obszary budżetowe<sup>44</sup>

**Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA)** jest środkiem, za pomocą którego UE wspiera reformy w regionach objętych rozszerzeniem, oferując pomoc finansową i techniczną od 2007 r. Nieprawidłowości zgłoszone w latach 2018–2022 w odniesieniu do działań przedakcesyjnych dotyczyły głównie środków finansowych rozdzielanych w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej I (IPA I) na lata 2007–2013 oraz IPA II na lata 2014–2020. W 2022 r. odnotowano najwyższy poziom zgłoszonych nieprawidłowości i powiązanych z nimi kwot. Jednocześnie odnotowano najniższą liczbę nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi w ciągu ostatnich pięciu lat. Zgłoszone nieprawidłowości, zarówno te związane, jak

<sup>43</sup> Definicje IDR i FDR znajdują się w przypisie 40.

<sup>44</sup> Szczegółową analizę nieprawidłowości zgłoszonych przez państwa członkowskie w odniesieniu do działań przedakcesyjnych i zarządzania bezpośredniego przedstawiono w sekcjach 5 i 6 dokumentu pt. „Ocena statystyczna nieprawidłowości zgłoszonych w odniesieniu do zasobów własnych, zasobów naturalnych, polityki spójności i pomocy przedakcesyjnej oraz wydatków bezpośrednich w 2022 r.” („Statistical evaluation of irregularities reported for own resources, natural resources, cohesion policy, pre-accession assistance and direct expenditure in 2022”) towarzyszącego niniejszemu sprawozdaniu.

i te niezwiązane z nadużyciami finansowymi, dotyczą głównie komponentu rozwoju obszarów wiejskich i współpracy transgranicznej.

Nieprawidłowości, zarówno te związane z nadużyciami finansowymi, jak i te niezwiązane z nadużyciami finansowymi, odnoszące się do wypłat dokonywanych w ramach **zarządzania bezpośredniego** utrzymywały się na dość stabilnym poziomie w latach 2018–2022. Ponad 80 % nieprawidłowości zidentyfikowanych jako potencjalnie związane z nadużyciami finansowymi zostało wykrytych w wyniku dochodzeń przeprowadzonych przez OLAF.

#### **4.4. Przepęczność zorganizowana, korupcja i konflikty interesów**

Informacje na temat **przepęczności zorganizowanej** wymierzonej w interesy finansowe UE są dostępne w sprawozdaniu rocznym EPPO, w którym wskazano, że do końca 2022 r. prowadzono postępowania przygotowawcze w sprawie 122 przestępstw dotyczących organizacji przestępczych zorientowanych na interesy finansowe UE.

W odniesieniu do przypadków **korupcji** Prokuratura Europejska zgłosiła 87 przestępstw objętych postępowaniem przygotowawczym na koniec 2022 r. W latach 2018–2022 za pośrednictwem systemu zarządzania nieprawidłowościami 10 krajów zgłosiło 30 spraw, z których pięć dotyczyło rolnictwa, 22 – polityki spójności, a trzy – działań przedakcesyjnych. Szkody szacuje się na około 50 mln EUR.

W tym samym okresie za pośrednictwem systemu zarządzania nieprawidłowościami zgłoszono 375 przypadków związanych z **konfliktami interesów** (86 % dotyczyło spójności, 9 % rolnictwa, a 5 % działań przedakcesyjnych) dotyczących prawie 117 mln EUR. Z analizy takich nieprawidłowości wynika, że zgłaszane konflikty interesów dotyczyły głównie relacji pomiędzy odbiorcami środków a wykonawcami i podwykonawcami, a ich źródłem były konkretne naruszenia przepisów krajowych. Tylko 7 % przypadków nieprawidłowości wiąże się z konfliktem interesów na etapie udzielania zamówienia/oceny projektów, a więc z udziałem członków komisji oceniających. Chociaż około dwie trzecie tych przypadków zostało wykrytych w wyniku standardowych kontroli i weryfikacji, pozostałą jedną trzecią przypadków wykryto za pośrednictwem źródeł zewnętrznych w stosunku do systemów zarządzania i kontroli, takich jak „wskazówki od informatorów”, „dochodzenia OLAF-u lub informacje przekazane przez OLAF”, „dochodzenia prowadzone przez policję krajową” i „artykuły w prasie”.

## 5. WNIOSKI I ZALECENIA

W strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych położono nacisk na gromadzenie i analizę danych oraz rozwijanie wiedzy w celu lepszego ukierunkowania działań w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Dalsza cyfryzacja jest niezbędna w celu zwiększenia dostępności i wykorzystania danych, a tym samym zapewnienia skuteczniejszego i bardziej efektywnego zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania. W strategii podkreślono również znaczenie zarządzania działaniami w zakresie zwalczania nadużyć finansowych oraz posiadania odpowiednich procesów i struktur zapewniających współpracę i koordynację między wszystkimi odpowiednimi podmiotami. Doświadczenie zdobyte przez Komisję i państwa członkowskie w ostatnich latach potwierdza potrzebę kontynuowania działań w tym kierunku i zwalczania nadużyć finansowych w sposób kompleksowy i skoordynowany.

### 5.1. Zrozumienie nadużyć finansowych w celu ich skuteczniejszego zwalczania

Szczegółowa i wnikliwa analiza danych może usprawnić wszystkie etapy cyklu zwalczania nadużyć finansowych. W szczególności może przyczynić się do zwiększenia skuteczności zapobiegania nadużyciom i ich wykrywania dzięki strategicznym i operacyjnym zaleceniom, które pomogą podmiotom zajmującym się zwalczaniem nadużyć finansowych skuteczniej namierzać oszustów. Rzetelność tej analizy zależy od dostępności i jakości odpowiednich danych.

Przepisy UE zapewniają odpowiednie ramy dla wymiany istotnych informacji dotyczących zarówno dochodów, jak i wydatków.

Po stronie wydatków sposobem gromadzenia takich danych jest zgłaszanie nadużyć finansowych i nieprawidłowości za pośrednictwem systemu zarządzania nieprawidłowościami, natomiast zadaniem Komisji jest dalsze usprawnianie tego systemu i wspieranie państw członkowskich w dokonywaniu przeglądu i aktualizacji wytycznych dotyczących zgłaszania nieprawidłowości.

Po stronie przychodów ryzyko związane z niektórymi rodzajami towarów jest nadal wysokie. Państwa członkowskie zgłaszają nadużycia finansowe i nieprawidłowości związane z tradycyjnymi zasobami własnymi za pośrednictwem aplikacji OWNRES. Kluczowe znaczenie dla skutecznej ochrony interesów finansowych UE ma podejście polegające na regularnym i proaktywnym identyfikowaniu i eliminowaniu istniejącego ryzyka oraz monitorowaniu tendencji.

W wielu państwach członkowskich odsetek nieprawidłowości, które są nadal klasyfikowane jako podejrzenie popełnienia nadużycia finansowego wiele lat po ich pierwszym zgłoszeniu, jest niezwykle wysoki, nawet w odniesieniu do spraw, które zostały uznane za zamknięte. Może to sugerować, że organy sądowe nie podejmują odpowiednich działań następczych w związku z tymi podejrzeniami, np. z powodu niewystarczających zasobów, lub że nie istnieją odpowiednie kanały komunikacji między organami sądowymi a organami dokonującymi zgłoszeń. Przyczyną mogą być utrzymujące się podejrzenia agencji płatniczych i instytucji zarządzających, w przypadku gdy postępowanie karne nie zostało wszczęte, uniemożliwiło je przedawnienie lub nie zgromadzono wystarczających dowodów potwierdzających wystąpienie nadużyć finansowych.

**Zalecenie 1: Poprawa w zakresie wykrywania i zgłaszania przypadków podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego oraz podejmowania w związku z nimi działań następczych**

Wciąż jeszcze istnieją możliwości poprawy w zakresie wykrywania i zgłaszania przypadków podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego, a także w zakresie podejmowania w związku

z nimi działań następczych. Nadal występują znaczne różnice między państwami członkowskimi. W państwach członkowskich, w których liczba przypadków nadużyć finansowych jest niska, właściwe organy powinny inwestować w analizę ryzyka nadużyć finansowych, aby ocenić, w jakim stopniu niska wykrywalność wynika z niskiego poziomu faktycznych nadużyć finansowych mających wpływ na ich działalność, a w jakim z systemowych niedociągnięć w systemach wykrywania lub zgłaszania.

W przypadku stwierdzenia jakichkolwiek niedociągnięć w zakresie wykrywania państwa członkowskie powinny skoncentrować się na rozpoznawaniu sygnałów nadużyć finansowych, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości – na dokładnym przeanalizowaniu kwestii celowego działania.

Jeśli zidentyfikowane problemy dotyczą praktyk w zakresie zgłaszania (np. opóźnienie klasyfikacji jako podejrzenie popełnienia nadużycia finansowego), państwa członkowskie powinny dokonać ich przeglądu, uwzględniając również potrzebę zapewnienia lepszego przepływu informacji do organów sądowych i od tych organów.

## **5.2. Innowacje w zwalczaniu nadużyć finansowych: argumenty za cyfryzacją**

Chociaż w przeszłości kwestia ta była już przedmiotem kilku zaleceń, obecnie bardziej niż kiedykolwiek należy skupić się na cyfryzacji zwalczania nadużyć finansowych. Należy w pełni wykorzystać możliwości oferowane przez nowe technologie, aby przeciwdziałać oszustom, którzy wydają się bardziej zorganizowani i obeznani z technologią niż kiedykolwiek wcześniej.

### ***Zalecenie 2: Cyfryzacja zwalczania nadużyć finansowych jednym z priorytetów państw członkowskich***

Cyfryzacja zwalczania nadużyć finansowych musi być głównym elementem strategii zwalczania nadużyć finansowych. Stanowi ona zarówno źródło zasobów, jak i zagrożenie, ponieważ oszuści w coraz większym stopniu wykorzystują nowe technologie do popełniania przestępstw. Państwa członkowskie powinny dopilnować, aby cyfryzacja zwalczania nadużyć finansowych stanowiła element ich krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych. W ramach tego podejścia należy opracować strategię służące: (i) identyfikacji istniejących i przyszłych zagrożeń wynikających z nowych technologii; (ii) opracowaniu niezbędnej architektury IT (przeгляд istniejących narzędzi, opracowanie nowych, zapewnienie odpowiedniej interoperacyjności między nimi); (iii) zidentyfikowaniu i wyeliminowaniu istniejących luk, również w zakresie niezbędnych umiejętności.

## **5.3. Wzmocnienie zarządzania działaniami w zakresie zwalczania nadużyć finansowych**

Komisja stale podkreśla potrzebę powszechnego przyjęcia krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych w celu ochrony interesów finansowych UE. Strategie te mogą przyczynić się do przyjęcia wspólnego podejścia przez różne zaangażowane podmioty krajowe i ułatwić współpracę na szczeblu UE. Ze względu na istotną rolę, jaką OLAF i EPPO odgrywają w szczególności w zwalczaniu nadużyć finansowych o charakterze transgranicznym, coraz bardziej złożony kontekst zwalczania nadużyć finansowych i wyszukane metody działania oszustów, współpraca i koordynacja działań ponad granicami organizacyjnymi są obecnie ważniejsze niż kiedykolwiek wcześniej.

***Zalecenie 3: Wspieranie zarządzania działaniami w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w państwach członkowskich***

W kilku państwach członkowskich powstają krajowe sieci zwalczania nadużyć finansowych, w których kluczową rolę odgrywają krajowe jednostki koordynujące zwalczanie nadużyć finansowych. Komisja promuje i wspiera ten proces, który powinien zostać rozszerzony na wszystkie zainteresowane podmioty i angażować odpowiednie organy ścigania i organy sądowe na szczeblu krajowym i europejskim. Państwa członkowskie powinny również zapewnić, aby krajowe struktury koordynujące ten proces dysponowały odpowiednimi zasobami kadrowymi.

Sieci zwalczania nadużyć finansowych stanowią idealną strukturę dla opracowywania i aktualizowania krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych.

Komisja powtarza swoje zalecenie, aby państwa członkowskie, które jeszcze nie przyjęły krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych, uczyniły to.