



KOMISJA  
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 17.7.2014 r.  
COM(2014) 474 final

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY**

**Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych  
Sprawozdanie roczne – 2013 r.**

{SWD(2014) 243 final}  
{SWD(2014) 244 final}  
{SWD(2014) 245 final}  
{SWD(2014) 246 final}  
{SWD(2014) 247 final}  
{SWD(2014) 248 final}

## SPIS TREŚCI

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych Sprawozdanie roczne – 2013 r. ....	
Streszczenie .....	5
1. Wprowadzenie .....	8
2. Nadużycia finansowe i inne nieprawidłowości .....	8
2.1. Zgłoszone nieprawidłowości i ogólne tendencje w latach 2009–2013 .....	8
2.2. Nieprawidłowości zgłoszone jako nadużycia finansowe mające wpływ na budżet UE .....	10
2.2.1. Dochody .....	12
2.2.2. Wydatki .....	13
2.2.2.1. Zasoby naturalne (rolnictwo, rozwój obszarów wiejskich oraz rybołówstwo) .....	15
2.2.2.2. Polityka spójności (okresy programowania 2007–2013 i 2000–2006) .....	16
2.2.2.3. Polityka przedakcesyjna (pomoc przedakcesyjna i Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA)) .....	17
2.2.2.4. Wydatki zarządzane bezpośrednio przez Komisję .....	17
2.2.3. Wyniki Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) .....	18
2.3. Nieprawidłowości niezgłoszone jako nadużycia finansowe .....	18
2.3.1. Dochody .....	19
2.3.2. Wydatki .....	20
3. Odzyskiwanie środków oraz inne środki zapobiegawcze i naprawcze .....	20
3.1. Wydatki: mechanizmy zapobiegawcze .....	21
3.1.1. Płatności przerwane w 2013 r. ....	21
3.1.2. Zawieszenia .....	22
3.2. Wydatki: korekty finansowe i środki odzyskane w 2013 r. ....	22
3.3. Środki odzyskane w związku z dochodami z tytułu zasobów własnych .....	23
4. Strategie zapobiegania nadużyciom finansowym na szczeblu UE .....	24
4.1. Inicjatywy podjęte przez Komisję w 2013 r. w celu zapobiegania nadużyciom finansowym .....	24
4.1.1. Rozporządzenie nr 883/2013 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez OLAF .....	24

4.1.2.	Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego.....	24
4.1.3.	Wniosek dotyczący ustanowienia Prokuratury Europejskiej.....	25
4.1.4.	Zwalczanie korupcji w UE.....	25
4.1.5.	Polityka zwalczania oszustw celnych .....	25
4.1.5.1.	Wzajemna pomoc administracyjna – wniosek w sprawie zmiany rozporządzenia nr 515/97.....	25
4.1.5.2.	Wspólne operacje celne (WOC).....	26
4.1.5.3.	Inicjatywa dotycząca niedoszacowania.....	27
4.1.5.4.	System informacji w celu zwalczania nadużyć finansowych (AFIS).....	27
4.1.6.	Zwalczanie oszustw związanych z VAT.....	28
4.1.7.	Postanowienia w sprawie zwalczania nadużyć finansowych w umowach międzynarodowych .....	28
4.1.8.	Zwalczanie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi.....	29
4.1.8.1.	Komunikat w sprawie intensyfikacji walki z przemytem papierosów i innymi formami nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi.....	29
4.1.8.2.	Ramowa Konwencja Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu – protokół w sprawie wyeliminowania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi..	29
4.1.8.3.	Umowy o współpracy między Unią Europejską, państwami członkowskimi i czterema producentami papierosów .....	30
4.1.9.	Przepisy dotyczące zamówień publicznych.....	30
4.1.10.	Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie prawnokarnych środków ochrony euro i innych walut przed fałszowaniem.....	31
4.1.11.	Strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (CAFS) .....	31
4.1.12.	Programy Herkules i Perykles.....	32
4.1.12.1.	Realizacja programów Herkules II i Perykles.....	32
4.1.12.2.	Wieloletnie ramy finansowe (WRF) 2014–2020 .....	32
4.2.	Komitet Doradczy ds. Koordynacji w zakresie Nadużyć Finansowych (COCOLAF) .....	33
4.3.	Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 lipca 2013 r. w sprawie Sprawozdania rocznego za rok 2011 dotyczącego ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych.....	33
5.	Środki podjęte przez państwa członkowskie w celu zwalczania nadużyć finansowych i innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe UE.....	34

5.1.	Środki służące do zwalczania nadużyć finansowych i innych nieprawidłowości naruszających interesy finansowe UE.....	34
5.2.	Wykonanie art. 3 ust. 4 nowego rozporządzenia w sprawie OLAF-u dotyczącego wyznaczenia jednostki koordynującej zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS)	35
5.3.	Wdrożenie zaleceń z 2012 r. ....	37
6.	Wnioski i zalecenia .....	38
6.1.	Bezprecedensowy zestaw środków zwalczania nadużyć finansowych .....	38
6.1.1.	Początek drogi: strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (CAFS).....	38
6.1.2.	Reforma Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych .....	39
6.1.3.	Środki zwalczania nadużyć finansowych i korupcji w zamówieniach publicznych..	39
6.1.4.	Środki sektorowe: dochody.....	40
6.1.5.	Środki sektorowe: wydatki.....	40
6.1.6.	Plany na przyszłość.....	40
6.2.	Wyniki operacyjne: zróżnicowane tempo.....	41
6.2.1.	Dochody: jakość informacji i strategii kontroli.....	41
6.2.2.	Wydatki: rozwój sytuacji .....	42
	ZAŁĄCZNIK 1 – Nieprawidłowości zgłoszone jako nadużycia finansowe .....	44
	ZAŁĄCZNIK 2 – Nieprawidłowości niezgłoszone jako nadużycia finansowe .....	45
	ZAŁĄCZNIK 3 – Korekty finansowe dokonane w ramach zarządzania dzielonego w 2013 r. (w mln EUR).....	46

## STRESZCZENIE

Komisja przedstawia, we współpracy z państwami członkowskimi, niniejsze sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej w 2013 r. na podstawie art. 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Obejmuje ono działania Komisji i państw członkowskich podejmowane w ramach zwalczania nadużyć finansowych oraz ich wyniki. Niniejsze sprawozdanie jest ostatnim sprawozdaniem sporządzonym przez Komisję w obecnym składzie, w związku z czym omówiono w nim osiągnięcia odnotowane w ostatnich pięciu latach. Wnioski i zalecenia zawarte w niniejszym sprawozdaniu oparto na analizie informacji dostępnych w ostatnich pięciu latach oraz na problemach i zagrożeniach, które zgłoszono w tym czasie.

### **Działania na rzecz ochrony interesów finansowych UE w latach 2009–2013**

W latach 2009–2013 Komisja podjęła bezprecedensowe środki prawne i administracyjne w celu poprawy ochrony interesów finansowych UE.

Szereg działań zapoczątkowano w 2011 r. wraz z przyjęciem przez Komisję wieloletniej strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (CAFS). Choć początkowo strategię tę skierowano do służb Komisji, miała ona zasadnicze znaczenie w podnoszeniu świadomości na temat nadużyć finansowych wśród odpowiedzialnych organów krajowych. Ponadto w oparciu o przedmiotową strategię do nowych programów wydatków na lata 2014–2020 wprowadzono szczegółowe przepisy dotyczące zwalczania nadużyć finansowych.

Drugim ważnym wydarzeniem w zakresie intensyfikacji zwalczania nadużyć finansowych było przyjęcie nowego rozporządzenia w sprawie OLAF-u<sup>1</sup> w 2013 r. Na mocy wspomnianego rozporządzenia uproszczono procedury OLAF-u i zwiększono jego skuteczność. Wzmocniono także gwarancje proceduralne dla osób objętych dochodzeniem OLAF-u.

W 2012 r. i 2013 r. Komisja zajęła się prawnokarnym aspektem ochrony interesów finansowych UE, przyjmując wnioski dotyczące:

- dyrektywy w sprawie zwalczania nadużyć za pośrednictwem prawa karnego (w lipcu 2012 r.), która powinna przyczynić się do wyeliminowania luk w przepisach w zakresie zwalczania nadużyć finansowych państw członkowskich utrudniających skuteczne ściganie oszustów;
- rozporządzenia w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (w lipcu 2013 r.). Wniosek w sprawie Prokuratury Europejskiej jest jednym z najważniejszych wniosków ustawodawczych dotyczących ochrony interesów finansowych UE.

Komisja podjęła również szereg istotnych środków szczególnie mających na celu ochronę strony dochodów budżetu UE. Do wspomnianych środków zaliczają się:

- wniosek w sprawie zmiany rozporządzenia nr 515/97 w sprawie wzajemnej pomocy administracyjnej w obszarze celnym;

---

<sup>1</sup> Dz.U. L 248, z 18.9.2013, s. 1.

- dyrektywy w sprawie mechanizmu szybkiego reagowania na nadużycia związane z podatkiem VAT oraz mechanizmu odwrotnego obciążenia;
- podpisanie protokołu ramowej konwencji o ograniczeniu użycia tytoniu w celu wyeliminowania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi; oraz
- komunikat z 2013 r. w sprawie walki z przemytem tytoniu.

Za pomocą wymienionych środków Komisja ukształtowała nowy stan prawny dla polityki zwalczania nadużyć finansowych na szczeblu UE.

### **Wykrywanie i zgłaszanie nieprawidłowości (związanych i niezwiązanych z nadużyciami finansowymi) mających wpływ na budżet UE**

W 2013 r. jako nadużycia finansowe zgłoszono 1 609 nieprawidłowości (liczba ta obejmuje nadużycia zarówno podejrzewane, jak i stwierdzone), obejmujących kwotę 309 mln EUR w ramach środków UE. Nadal utrzymują się znaczne różnice w liczbie nieprawidłowości zgłoszonych przez każde państwo członkowskie jako nadużycia finansowe, co może wynikać z różnych sposobów podejścia do wykrywania nadużyć finansowych oraz, w niektórych przypadkach, z braku jednolitej interpretacji przy stosowaniu ram prawnych. Zmniejsza się liczba nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi po stronie dochodów. Po stronie wydatków ich liczba znacznie spadła w latach 2009–2011, lecz obecnie znów wzrasta.

W ostatnich dwóch latach można było zaobserwować umocnienie niektórych tendencji: zaangażowanie organów administracji w wykrywanie nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi w dalszym ciągu rosło, a wykorzystywanie sfałszowanych dokumentów stało się najbardziej powszechnym sposobem popełniania nadużyć finansowych.

Wzrosła zwłaszcza kwota, której dotyczą nieprawidłowości niezgłoszone jako nadużycia finansowe. Odzwierciedla to głównie zwiększenie kwoty środków udostępnionych w ramach różnych programów wydatków, większą liczbę realizowanych programów oraz fakt, że instytucje europejskie i krajowe służby audytu poświęcają coraz więcej uwagi zarządzaniu funduszami.

### **Środki zapobiegawcze i naprawcze**

W 2013 r. Komisja podjęła kilka decyzji dotyczących zapewnienia wydatkowania środków UE zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami oraz ochrony interesów finansowych UE. W obszarze polityki spójności podjęto 217 decyzji o przerwaniu płatności (dotyczących kwoty ponad 5 mld EUR). Na koniec 2013 r. 131 z nich nadal obowiązywało (dotyczyły one przerwanych płatności opiewających na kwotę około 2 mld EUR). Komisja podjęła również cztery nowe decyzje o zawieszeniu (z których na koniec roku trzy nadal obowiązywały).

Komisja dokonała korekt finansowych w wysokości ponad 2,5 mld EUR i wydała nakazy odzyskania środków w kwocie 955 mln EUR.

Działania podjęte w 2013 r. potwierdzają, że Komisja poważnie traktuje kwestię ochrony interesów finansowych UE oraz że stosowane mechanizmy są skuteczne w osiąganiu tego celu. Obecnie jednak ryzyko związane z nieodzyskaniem środków wypłaconych już beneficjentom, ale będących przedmiotem korekt finansowych, dotyczy budżetów państw.

### **Jednostki koordynujące zwalczanie nadużyć finansowych (AFOCS)**

Zgodnie z art. 3 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 883/2013 w tegorocznym sprawozdaniu skoncentrowano się na wymogu, aby każde państwo członkowskie ustanowiło jednostkę koordynującą zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS). Celem ustanowienia AFCOS jest ułatwienie skutecznej współpracy i wymiany informacji z Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF).

Cztery państwa członkowskie formalnie nie ustanowiły jeszcze swoich AFCOS, ale planują wyznaczenie tych jednostek przed końcem 2014 r.

Obowiązki krajowych AFCOS różnią się w zależności od państwa. Wszystkie państwa członkowskie powierzyły swoim AFCOS rolę koordynującą, chociaż jej zakres jest różny. Jedynie kilka państw członkowskich upoważniło swoje AFCOS do działania w charakterze dochodzeniowym.

## **1. WPROWADZENIE**

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

Traktat stanowi, że UE i państwa członkowskie wspólnie ponoszą odpowiedzialność za ochronę interesów finansowych UE i zwalczanie nadużyć. Organy krajowe zarządzają 80 % wydatków UE oraz pobierają tradycyjne zasoby własne (TOR). Komisja sprawuje ogólny nadzór w obu tych obszarach, określa normy i sprawdza zgodność z przepisami. W celu zapewnienia skutecznej ochrony interesów finansowych UE niezbędna jest ścisła współpraca Komisji i państw członkowskich. Jednym z głównych celów niniejszego sprawozdania jest ocena skuteczności tej współpracy w 2013 r. oraz możliwych sposobów jej poprawy.

W niniejszym sprawozdaniu opisano również środki podjęte na szczeblu UE w 2013 r. oraz podsumowano i oceniono działania podjęte przez państwa członkowskie w celu zwalczania nadużyć finansowych. Zawarto w nim również analizę głównych osiągnięć organów krajowych i europejskich w zakresie wykrywania i zgłaszania nadużyć finansowych i innych nieprawidłowości związanych z wydatkami i dochodami UE. W niniejszym sprawozdaniu zwrócono szczególną uwagę na ustanowienie jednostki koordynującej zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS) w każdym państwie członkowskim, ponieważ ułatwi to wymianę kluczowych informacji związanych z interesami finansowymi UE między państwami członkowskimi a OLAF-em.

Do sprawozdania załączono sześć dokumentów roboczych służb Komisji<sup>2</sup>. Dokumenty pt. „Wykonanie art. 325 przez państwa członkowskie w 2013 r.” i „Analiza statystyczna nieprawidłowości” zawierają tabele podsumowujące główne wyniki poszczególnych państw członkowskich w zakresie zwalczania nadużyć finansowych.

## **2. NADUŻYCIA FINANSOWE I INNE NIEPRAWIDŁOŚCI**

### **2.1. Zgłoszone nieprawidłowości i ogólne tendencje w latach 2009–2013**

W 2013 r. Komisji zgłoszono 15 779 nieprawidłowości (związanych i niezwiązanych z nadużyciami finansowymi) dotyczących ogółem około 2,14 mld EUR, z czego kwota około 1,76 mld EUR dotyczy sektorów wydatków w budżecie UE. Wykryte nieprawidłowości stanowią 1,34 % płatności po stronie wydatków i 1,86 % pobranych tradycyjnych zasobów własnych brutto.

---

<sup>2</sup> (i) Wykonanie art. 325 przez państwa członkowskie w 2013 r.; (ii) Ocena statystyczna nieprawidłowości zgłoszonych w 2013 r. w odniesieniu do zasobów własnych, zasobów naturalnych, polityki spójności i pomocy przedakcesyjnej; (iii) Zalecenia w ramach działań następczych w związku ze sprawozdaniem Komisji w sprawie ochrony interesów finansowych UE – Zwalczanie nadużyć finansowych, 2012 r.; (iv) Metodyka dotycząca oceny statystycznej nieprawidłowości zgłoszonych w 2013 r.; (v) Roczny przegląd wraz z informacjami na temat wyników programu Herkules II w 2013 r. (vi) Realizacja strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (CAFS).



W porównaniu z 2012 r. liczba nieprawidłowości zwiększyła się o 17 %. Kwota finansowa związana z wykrytymi nieprawidłowościami zmniejszyła się jednak o 36 %.

W ostatnich pięciu latach zaszły znaczące zmiany w sposobie zgłaszania nieprawidłowości przez państwa członkowskie i Komisję. Specjalnie w tym celu utworzono dwie platformy<sup>3</sup>, które przyczyniły się do zwiększenia terminowości oraz ogólnej jakości i ilości informacji na temat nieprawidłowości mających wpływ na budżet UE.

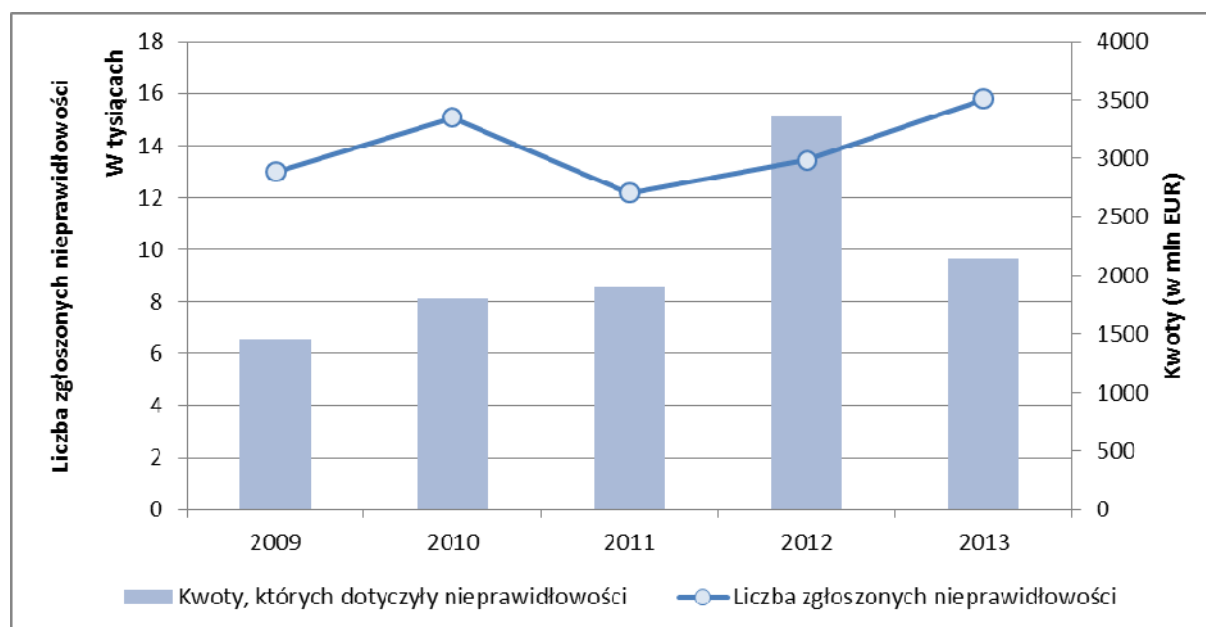
Dostępność tych informacji doprowadziła do znaczącej zmiany, jeśli chodzi o informacje udostępnione w ramach niniejszego sprawozdania, powodując przeniesienie nacisku z nieprawidłowości w ogólnym wymiarze na nieprawidłowości zgłoszone jako nadużycia finansowe.

W latach 2009–2013 liczba zgłoszonych nieprawidłowości zwiększyła się o 22 %, natomiast związane z nimi kwoty wzrosły o 48 %.

Wzrost ten jest częściowo związany ze środkami dostępnymi dla budżetu UE, które w 2013 r. były o ponad 10 % większe niż w 2009 r. Najbardziej prawdopodobnym czynnikiem powodującym wzrost nieprawidłowości jest jednak fakt, że instytucje UE (Komisja Europejska i Trybunał Obrachunkowy) i służby krajowe poświęciły więcej uwagi zarządzaniu funduszami UE i sprawowały nad nimi większą kontrolę.

W rezultacie chociaż liczba nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia finansowe (których wykrycie spoczywa w dużej mierze na państwach członkowskich i jest trudniejsze) w pewnym stopniu zmniejszyła się w ostatnich pięciu latach (zob. pkt 2.2 i wykres 2 poniżej), liczba nieprawidłowości niezgłoszonych jako nadużycia finansowe stopniowo rosła.

**Wykres 1: zgłoszone nieprawidłowości (związane i niezwiązane z nadużyciami finansowymi) i dotyczące ich kwoty w latach 2009–2013**



<sup>3</sup> System zarządzania nieprawidłowościami (IMS) do celów zgłaszania nieprawidłowości w obszarach zarządzania dzielonego oraz „kontekst odzyskiwania” w systemie rachunkowości Komisji (rachunkowość memoriałowa) dotyczący wydatków zarządzanych przez Komisję.

## 2.2. Nieprawidłowości zgłoszone jako nadużycia finansowe mające wpływ na budżet UE

Liczby zgłoszonych nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi oraz związanych z nimi kwot nie należy uważać za bezpośrednią miarę poziomu nadużyć finansowych mających wpływ na budżet UE. Wskazują one na wyniki osiągnięte przez państwa członkowskie i instytucje UE w zakresie wykrywania przypadków potencjalnych nadużyć finansowych. Ostateczna decyzja dotycząca tego, czy dany przypadek faktycznie stanowi nadużycie finansowe, należy do właściwych organów (sądowych) zainteresowanego państwa członkowskiego<sup>4</sup>.

W 2013 r. państwa członkowskie jako nadużycia finansowe zgłosiły 1 609 nieprawidłowości dotyczących ogółem kwoty 309 mln EUR w ramach środków UE. Z tego 25 nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi dotyczyło funduszy w kwocie 1,2 mln EUR zarządzanych w ramach wydatków bezpośrednich, a kraje kandydujące zgłosiły osiem nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi na kwotę około 1 mln EUR.

Liczba zgłoszonych w 2013 r. nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi<sup>5</sup> wzrosła o 30 % w porównaniu z rokiem poprzednim, natomiast ich skutki finansowe zmniejszyły się o 21 %. Należy zauważyć, że roczne zmiany kwot są mniej ważne niż zmiany dotyczące liczby zgłoszonych przypadków (duży wpływ na kwoty mogą mieć poszczególne przypadki, w których nieprawidłowości dotyczą dużych wartości). Jak przedstawiono w tabeli 1, odnotowano znaczne różnice między sektorami. Na wykresie 2 przedstawiono ogólne tendencje z ostatnich pięciu lat, podkreślając pewien spadek liczby zgłoszonych przypadków i kwot w tym okresie.

Występują także różnice między tendencją w zakresie dochodów (tendencja spadkowa) a tendencją w zakresie wydatków (której wahania wydają się związane ze zmianami wieloletnich cykli programowania i która od 2012 r. jest tendencją wzrostową).

---

<sup>4</sup> Oznacza to, że organy sądowe mogą odrzucić przypadki początkowo zgłoszone przez państwa członkowskie jako potencjalne nadużycia finansowe.

<sup>5</sup> Zob. definicje w załączniku IV (Metodyka).

Tabela 1 – Nieprawidłowości zgłoszone jako nadużycia finansowe w 2013 r.<sup>6</sup>

Sektor budżetu (wydatki)	Liczba nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia finansowe	Zmiana w porównaniu z 2012 r.	Kwoty, których dotyczyły nieprawidłowości (w mln EUR)	Zmiana w porównaniu z 2012 r.	Jako % płatności
<b>Zasoby naturalne</b>	<b>588</b>	<b>175%</b>	<b>75,6</b>	<b>10%</b>	<b>0,13%</b>
<i>Wsparcie na rzecz rynku rolnego i płatności bezpośrednie</i>	279	87%	48,5	-18%	0,11%
<i>Rozwój obszarów wiejskich</i>	184	202%	13,7	53%	0,11%
<i>Oba</i>	102	Nie dotyczy	4,3	Nie dotyczy	Nie dotyczy
<i>Rybołówstwo</i>	23	475%	9,1	1200%	1,89%
<b>Polityka spójności</b>	<b>321</b>	<b>15%</b>	<b>155,7</b>	<b>-22%</b>	<b>0,27%</b>
<i>Polityka spójności w latach 2007–2013</i>	248	25%	124,0	-22%	0,23%
<i>Fundusze strukturalne w latach 2000–2006 (w tym Fundusz Spójności)</i>	73	-10%	31,8	-23%	0,95%
<b>Polityka przedakcesyjna</b>	<b>42</b>	<b>27%</b>	<b>15,57</b>	<b>-65%</b>	<b>1,87%</b>
<i>Pomoc przedakcesyjna (w latach 2000–2006)</i>	33	22%	14,4	-68%	51,14%
<i>Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (w latach 2007–2013)</i>	9	50%	1,2	300%	0,15%
<b>Wydatki bezpośrednie</b>	<b>25</b>	<b>-14%</b>	<b>1,2</b>	<b>-40%</b>	<b>0,01%</b>
<b>Wydatki ogółem</b>	<b>976</b>	<b>76%</b>	<b>248,1</b>	<b>-21%</b>	<b>0,19%</b>

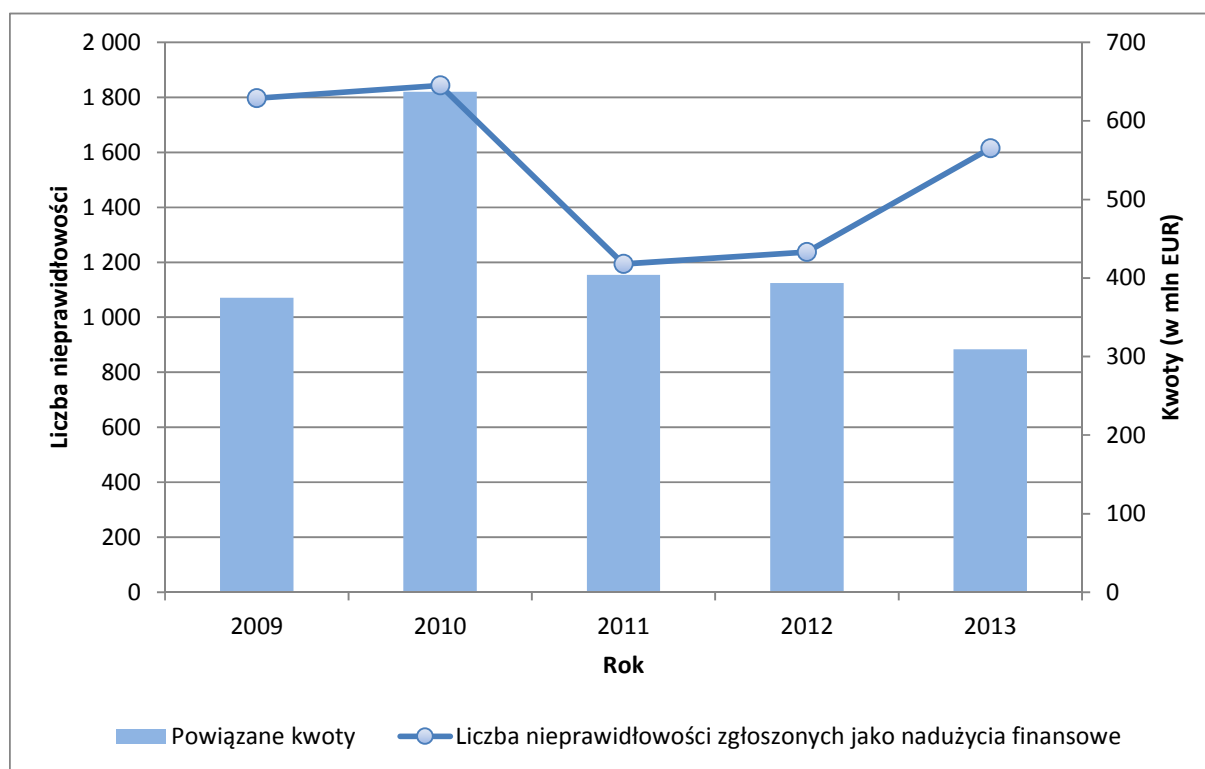
Sektor budżetu (dochody)	Liczba nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia finansowe	Zmiana w porównaniu z 2012 r.	Kwoty, których dotyczyły nieprawidłowości	Zmiana w porównaniu z 2012 r.	Jako % kwoty TOR brutto ustalonej na 2013 r.
<b>Dochody (tradycyjne zasoby własne)*</b>	<b>633</b>	<b>-7%</b>	<b>61</b>	<b>-22%</b>	<b>0,29%</b>
<b>OGÓŁEM</b>	<b>1 609</b>	<b>30%</b>	<b>309,1</b>	<b>-21%</b>	<b>/</b>

\* W kwotach, których dotyczyły nieprawidłowości, uwzględniono szacunki dokonane przez państwa członkowskie.

W załączniku 1 przedstawiono podział wszystkich nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi, które zgłoszono w 2013 r., z wyszczególnieniem państw członkowskich i sektorów budżetu.

<sup>6</sup> Wysoki odsetek środków, których dotyczą nieprawidłowości zgłoszone jako nadużycia finansowe, w stosunku do ogólnych płatności na pomoc przedakcesyjną (ostatnia kolumna tabeli 1) wynika w całości z tego, że płatności dla tego sektora w 2013 r. były bardzo ograniczone (28 mln EUR), ponieważ programy pomocy dobiegały końca. Nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi wykryte i zgłoszone w 2013 r. dotyczą działań finansowanych w poprzednich latach budżetowych.

**Wykres 2: nieprawidłowości zgłoszone jako nadużycia finansowe i związane z nimi kwoty w latach 2009–2013**



### 2.2.1. Dochody

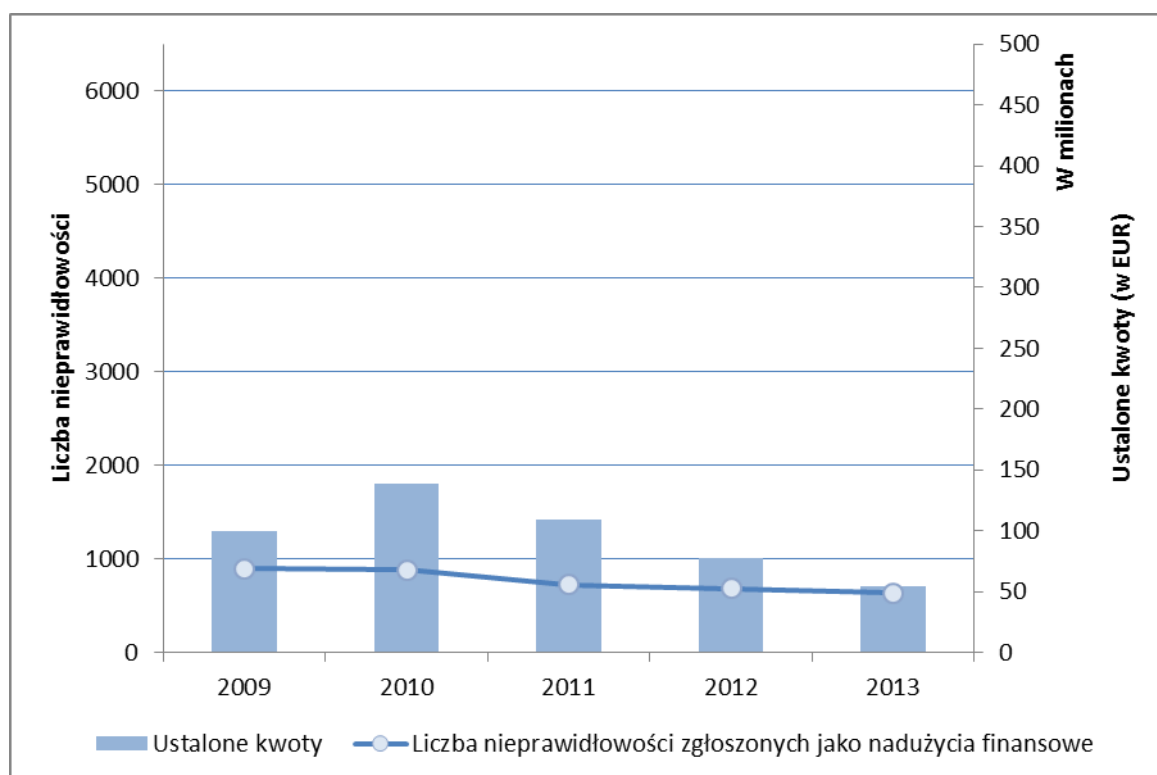
Liczba nadużyć finansowych zgłoszonych w 2013 r. (633) jest o 17 % niższa niż średnia w latach 2009–2013 (763). Ogólna ustalona kwota tradycyjnych zasobów własnych zgłoszonych w 2013 r. (54 mln EUR – 61 mln EUR z uwzględnieniem kwot szacunkowych) jest o 44 % niższa niż średnia w latach 2009–2013 (96 mln EUR).<sup>7</sup>

W 2013 r. prawie połowę wszystkich przypadków nadużyć finansowych (47 %) ujawniono podczas kontroli prowadzonych przez służby zajmujące się zwalczaniem nadużyć, a 29 % podczas kontroli celnych prowadzonych w czasie odprawy towarów. Około 56 % wszystkich kwot tradycyjnych zasobów własnych związanych z przypadkami nadużyć finansowych określono podczas kontroli prowadzonych przez służby zajmujące się zwalczaniem nadużyć.

Jak przedstawiono na wykresie 3, z analizy wynika, że w latach 2009–2013 liczba przypadków nadużyć finansowych zmniejszyła się.

<sup>7</sup> Aby zapewnić porównywalność, dane za lata 2009–2012 oparto na danych wykorzystanych do opracowania sprawozdań za te lata.

**Wykres 3: tradycyjne zasoby własne — przypadki nadużyć finansowych i ustalone kwoty związane z nadużyciami w latach 2009–2013**



### 2.2.2. Wydatki

Jeżeli chodzi o wydatki UE, wzrost liczby nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia finansowe był znaczący i wyniósł 76 %. Odzwierciedla on głównie sektor zasobów naturalnych (w którym wzrost wyniósł 175 %, zob. pkt 2.2.2.1). Wzrost zaobserwowano także w obszarze polityki spójności (15 %) i polityki przedakcesyjnej (27 %). Spadek zaobserwowano w obszarze wydatków bezpośrednich (14 %). Jak już wspomniano zmiany wspomnianych kwot są trudniejsze do wyjaśnienia, ponieważ zmniejszyły się one we wszystkich sektorach z wyjątkiem rolnictwa (+10 %).

Zgłoszone nieprawidłowości często dotyczą transakcji, które miały miejsce w roku finansowym innym niż ten, w którym je wykryto lub zgłoszono. Średni czas upływający między popełnieniem (potencjalnego) nadużycia finansowego a jego zgłoszeniem Komisji wynosi około czterech lat<sup>8</sup>.

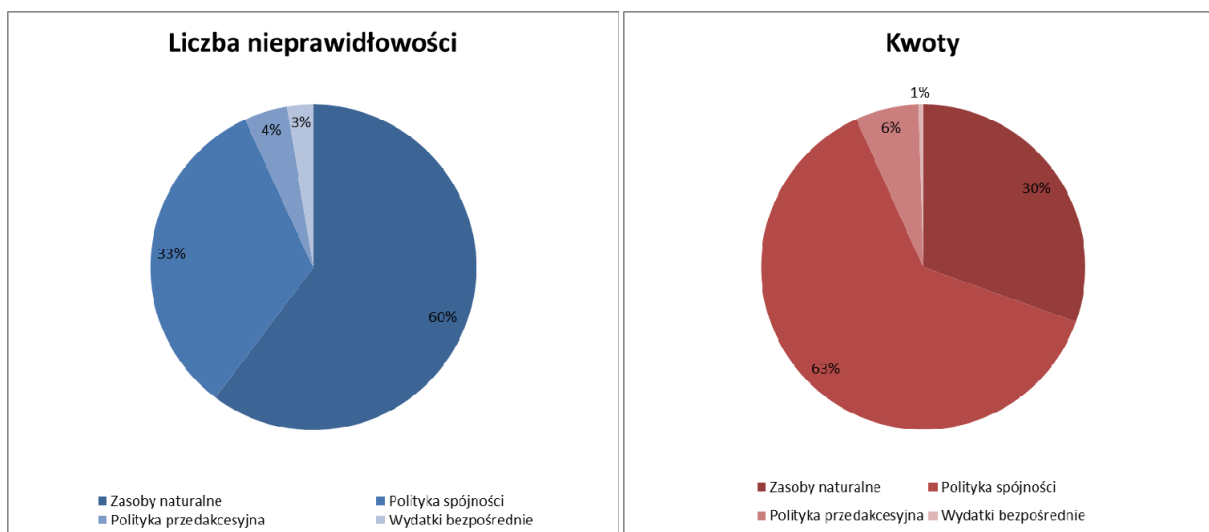
Na wykresach 4 i 5 przedstawiono zgłoszone nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi i dotyczące ich kwoty z podziałem na sektory wydatków.

W przeciwieństwie do lat poprzednich, najwięcej nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia finansowe (60 %) wykryto w sektorze rolnym. Podobnie jak w latach poprzednich,

<sup>8</sup> Między momentem popełnienia nadużycia finansowego a momentem jego wykrycia mijają średnio dwa lata i dziewięć miesięcy. Do czasu zgłoszenia nieprawidłowości Komisji upływa średnio kolejne piętnaście miesięcy. Duży wpływ na te dane mają jednak nieprawidłowości zgłoszone w sektorze rolnym (20 miesięcy po wykryciu); w przypadku polityki spójności okres ten jest znacznie krótszy (osiem miesięcy).

największa część kwot (63 %) związanych z nieprawidłowościami dotyczy jednak sektora polityki spójności.

**Wykresy 4 i 5: nieprawidłowości zgłoszone jako nadużycia finansowe w poszczególnych sektorach budżetu (wydatki) — według ich liczby i związanych z nimi kwot**



Wykryte sposoby działania nie różniły się znacząco w porównaniu z poprzednimi latami. Najczęściej stosowana metoda polegała na wykorzystywaniu fałszywych albo sfalszowanych dokumentów lub deklaracji.

Jedynie trzy nieprawidłowości zgłoszone jako nadużycia finansowe dotyczą przypadków korupcji<sup>9</sup>.

Okolo 48 % nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia finansowe w 2013 r. zostało wykrytych przez organy odpowiedzialne za zwalczanie nadużyć lub podczas dochodzeń albo innych kontroli zewnętrznych. Z tych nieprawidłowości 52 % wykryto poprzez systemy kontroli administracyjnej przewidziane w przepisach sektorowych. Zwraca to uwagę na znaczenie kontroli zewnętrznych w zwalczaniu nadużyć finansowych oraz na potrzebę silnej koordynacji z instytucjami zarządzającymi i z instytucjami audytowymi. Wynika z tego również, że koordynacja ta znacznie się poprawiła. W ramach dochodzeń związanych ze zwalczaniem nadużyć finansowych lub dochodzeń w sprawach karnych wykryto przypadki potencjalnych nadużyć finansowych dotyczących wysokich kwot finansowych, co odzwierciedla zdolność wspomnianych instytucji do ukierunkowania swojej pracy oraz odzwierciedla ich duże możliwości dochodzeniowe.

W 2013 r. tylko jedno państwo członkowskie, Irlandia, nie zaklasyfikowało żadnej nieprawidłowości jako związanej z nadużyciami finansowymi. Wykrywanie nieprawidłowości w dalszym ciągu różni się w zależności od państwa członkowskiego<sup>10</sup>. Państwa członkowskie, które wykryły i zgłosiły największą liczbę nieprawidłowości

<sup>9</sup> Dwie w obszarze polityki spójności, a pozostałe w obszarze rolnictwa. Wykrycie takich przypadków zgłosiły trzy państwa członkowskie: Republika Czeska, Łotwa (polityka spójności) i Niderlandy (rolnictwo). Ostatni przypadek dotyczy roku budżetowego 1999 i jest związany z innymi podobnymi przypadkami zgłoszonymi w poprzednich latach przez Francję i Belgię. Z uwagi na złożoność i tajemnicę dochodzenia przypadek ten zgłoszono dopiero w 2013 r.

<sup>10</sup> Zob. załącznik 1.

związanych z nadużyciami finansowymi, to Włochy, Rumunia, Bułgaria, Polska, Dania i Grecja (między 302 a 55). Jeśli chodzi o kwoty, których dotyczyły nieprawidłowości, najwyższe kwoty zgłosiły Włochy, Polska, Rumunia, Grecja i Niemcy (między 68 a 24 mln EUR). Bardzo niewiele (mniej niż trzy we wszystkich sektorach wydatków) nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi zgłosiły Belgia, Litwa, Luksemburg, Węgry, Niderlandy, Finlandia i Szwecja. Różnice te wynikają z kilku czynników i odzwierciedlają bardzo zróżnicowane podejścia, nie tylko wśród państw członkowskich, lecz także wśród różnych organów administracji w tym samym państwie członkowskim. Niektóre państwa członkowskie przeznaczają znaczne środki na zwalczanie nadużyć finansowych, a inne wolą stosować korekty finansowe bez dodatkowego dochodzenia w sprawie potencjalnego przestępstwa.

Spośród nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia finansowe 8 % sklasyfikowano jako nadużycia (wskaźnik stwierdzonych nadużyć finansowych)<sup>11</sup>. Wskaźnik ten podwoił się w porównaniu z 2012 r.

#### 2.2.2.1. Zasoby naturalne (rolnictwo, rozwój obszarów wiejskich oraz rybołówstwo)

Spodziewano się gwałtownego wzrostu nieprawidłowości w sektorze rybołówstwa (+475 %), biorąc pod uwagę opóźnioną realizację programów i niewielką liczbę przypadków zgłoszonych do poprzedniego roku.

W przypadku rolnictwa sytuacja jest bardziej złożona, ponieważ nieprawidłowości zgłoszone przez cztery państwa członkowskie (Bułgarię, Danię, Włochy i Rumunię) stanowią około 75 % całkowitej liczby nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia finansowe, ale liczba takich nieprawidłowości wzrosła również w pięciu innych państwach (Republice Czeskiej, Grecji, Hiszpanii, Francji i Polsce).

W przypadku Danii zgłoszone przypadki stanowią kontynuację dochodzeń wszczętych w 2012 r. Przypadki podejrzanego nadużycia finansowego wiążą się z nieprzebrnięciem krajowych ograniczeń dotyczących stosowania nawozów oraz wymagań wynikających z zasady wzajemnej zgodności. Postępowania administracyjne dotyczące zasady wzajemnej zgodności są w toku i w wielu przypadkach to sąd podejmie ostateczną decyzję.

W przypadku Rumunii i Bułgarii ustalono szereg niedociągnięć w systemie, co doprowadziło do zwiększonej liczby kontroli i w związku z tym do zwiększonej liczby wykrytych nieprawidłowości.

Najwyższą liczbę nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi zgłosiły Włochy (213). Około jedna trzecia z nich jest wynikiem szeroko zakrojonych dochodzeń będących w toku. Znaczna liczba wspomnianych nieprawidłowości mogła jednak wynikać z nadmiernie rygorystycznego stosowania klasyfikacji dotyczącej nadużyć finansowych; kwestia ta będzie dalej monitorowana w nadchodzących latach.

---

<sup>11</sup> Wskaźnik stwierdzonych nadużyć finansowych to odsetek liczby przypadków stwierdzonych nadużyć finansowych w stosunku do ogólnej liczby nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia finansowe (przypadki podejrzanego lub stwierdzonego nadużycia finansowego) w okresie pięciu lat.

Wzrost liczby nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia finansowe dotyczy zarówno Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG)<sup>12</sup>, jak i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)<sup>13</sup>. Oba fundusze dotyczy 18 % zgłoszonych przypadków.

Prawie 30 % nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi polegało na wykorzystywaniu fałszywych albo sfałszowanych dokumentów lub deklaracji.

W 2013 r. odsetek potencjalnych nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi wykrytych przez służby zajmujące się zwalczaniem nadużyć finansowych zwiększył się w porównaniu z latami poprzednimi do 44 %, natomiast odsetek dochodzeń w sprawach karnych pozostał bez zmian (8%). Spowodowane jest to w szczególności wynikami zgłoszonymi przez Włochy i Danię.

Odsetek stwierdzonych nadużyć finansowych w rolnictwie zwiększył się w porównaniu z 2012 r. – stanowił 7 % wszystkich przypadków zgłoszonych w latach 2009–2013 (6% w 2012 r.).

#### 2.2.2.2. Polityka spójności (okresy programowania 2007–2013 i 2000–2006)

Chociaż liczba zgłoszonych nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi zwiększyła się o 15 % w porównaniu z 2012 r., polityka spójności po raz pierwszy nie była obszarem wydatków budżetowych z największą liczbą nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia finansowe. Związane z nimi kwoty, mimo że się zmniejszają, nadal stanowią jednak największą część wszystkich nieprawidłowości.

Zgodnie z tendencjami zaobserwowanymi w 2012 r. największa część nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi zgłoszonych w 2013 r. przypadała na Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR). W poprzednich pięciu latach liczba nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia finansowe była jednak prawie taka sama w przypadku Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i EFRR. Pod względem kwot, których dotyczyły te nieprawidłowości, największa część zawsze przypadała na EFRR (co wynikało z najwyższej kwoty przeznaczonych na finansowanie wspieranych projektów).

Najwięcej nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi (55 %) zostało wykrytych w ramach systemu kontroli przewidzianego w prawodawstwie UE, a nie w ramach dochodzeń ani przez organy odpowiedzialne za zwalczanie nadużyć finansowych. Wpisuje się to w tendencję zaobserwowaną już w 2012 r., lecz stanowi uderzającą zmianę w porównaniu z poprzednim okresem programowania (2000–2006), w którym nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi wykrywano prawie wyłącznie w ramach dochodzeń w sprawie nadużyć finansowych lub dochodzeń w sprawach karnych.

Praca, którą w ostatnich latach podejmowała Komisja w celu podniesienia świadomości na temat nadużyć finansowych w obszarze polityki spójności,

---

<sup>12</sup> EFRG.

<sup>13</sup> EFRROW.



przyniosła skutki, chociaż konieczne jest dalsze utrwalenie tej tendencji<sup>14</sup>. Jeśli chodzi o kwoty finansowe, najbardziej znaczące nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi nadal wykrywano w ramach dochodzeń w sprawach karnych i dochodzeń związanych ze zwalczaniem nadużyć finansowych (76 %).

Czas, który upływa od wykrycia do zgłoszenia przypadków nadużyć finansowych, wynosi średnio osiem miesięcy. Nieprawidłowe praktyki wykrywano średnio po dwóch latach i sześciu miesiącach od ich rozpoczęcia.

Wskaźnik stwierdzonych nadużyć finansowych w przypadku polityki spójności zwiększył się w porównaniu z 2012 r.; 11 % nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia finansowe w latach 2009–2013 uznano za stwierdzone z uwagi na ostateczne decyzje w Grecji, Niemczech, Polsce i Słowenii (liczba ta wynosiła 3 % w 2012 r.).

#### 2.2.2.3. Polityka przedakcesyjna (pomoc przedakcesyjna i Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA))

Liczba nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia finansowe w obszarze pomocy przedakcesyjnej pozostała na tym samym poziomie, co w roku poprzednim, chociaż od 2009 r. utrzymuje się tendencja spadkowa. Rumunia i Bułgaria były państwami, które zgłosiły nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi w obszarze pomocy przedakcesyjnej, głównie w zakresie rozwoju obszarów wiejskich<sup>15</sup>.

Liczba nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi i związanych z nimi nieprawidłowych kwot dotyczących IPA wzrosła w porównaniu z 2012 r. Można uznać, że przedmiotowy wzrost mieści się w granicach normy, ponieważ zgłaszanie nieprawidłowości w obszarze IPA rozpoczęto dopiero w ostatnich latach. Większość nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi zgłosiła Turcja. Najwyższe kwoty związane z nadużyciami finansowymi odnotowano w odniesieniu do pomocy w okresie przejściowym, rozwoju instytucjonalnego i rozwoju obszarów wiejskich.

#### 2.2.2.4. Wydatki zarządzane bezpośrednio przez Komisję

Wydatki zarządzane bezpośrednio przez Komisję przeanalizowano na podstawie danych dotyczących nakazów odzyskania środków wydanych przez służby Komisji.

Zgodnie z rachunkowością memoriałową (ABAC) w 2013 r. służby Komisji zaklasyfikowały 25 nakazów odzyskania środków jako podejrzewane nadużycia finansowe, które następnie zgłosiły OLAF-owi. Wynosiły one 1,2 mln EUR – mniej niż w roku poprzednim.

---

<sup>14</sup> Od 2008 r. służby Komisji odpowiedzialne za politykę spójności wraz z OLAF-em realizują wspólną strategię w zakresie zwalczania nadużyć finansowych.

<sup>15</sup> SAPARD.

### 2.2.3. Wyniki Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)<sup>16</sup>

W 2013 r. OLAF wszczął 253 dochodzenia i 34 sprawy w celu koordynacji, a zamknął 293 (w tym 164 z zaleceniami).

Urząd przesłał organom krajowym 85 zaleceń dotyczących postępowania sądowego i zalecił odzyskanie środków w wysokości około 402,8 mln EUR, w tym kwoty 84,9 mln EUR związanej z dochodami i kwoty 317,9 mln EUR związanej z wydatkami (zob. tabela 2).

**Tabela 2: kwoty zalecone do odzyskania w 2013 r. na podstawie dochodzeń przeprowadzonych przez OLAF<sup>17</sup>**

Sektor	Zalecana kwota
	w mln EUR
Oszustwa celne	84,9
Fundusze strukturalne	111,7
Fundusze rolnicze	34,4
Pomoc zewnętrzna	100,4
Wydatki scentralizowane	4,5
Nowe instrumenty finansowe	66,3
Personel UE	0,6
<b>OGÓŁEM</b>	<b>402,8</b>

### 2.3. Nieprawidłowości niezgłoszone jako nadużycia finansowe

W 2013 r. Komisję powiadomiono o 14 170 nieprawidłowościach niezgłoszonych jako nadużycia finansowe (około 16 % więcej niż w 2012 r.). Liczby te wzrosły we wszystkich sektorach z wyjątkiem obszaru przedakcesyjnego. Jak przedstawiono w tabeli 3, powiązane skutki finansowe zmniejszyły się do około 1,84 mld EUR (38 % mniej niż w 2012 r.), przy znaczącym wzroście w sektorze rolnictwa (zob. pkt 2.3.2).

<sup>16</sup> Pełny opis znajduje się w „Sprawozdaniu OLAF-u z 2013 r.” [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/reports-olaf/2013/olaf\\_report\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-olaf/2013/olaf_report_2013_en.pdf).

<sup>17</sup> Tamże, rys. 16, s. 21.

Tabela 3: nieprawidłowości niezgłoszone jako nadużycia finansowe w 2013 r.<sup>18</sup>

Sektor budżetu (wydatki)	Liczba nieprawidłowości niezgłoszonych jako nadużycia finansowe	Zmiana w porównaniu z 2012 r.	Kwoty, których dotyczyły nieprawidłowości (w mln EUR)	Zmiana w porównaniu z 2012 r.	Jako % płatności
<b>Zasoby naturalne</b>	<b>2 947</b>	<b>26%</b>	<b>202,3</b>	<b>58%</b>	<b>0,35%</b>
<i>Wsparcie na rzecz rynku rolnego i płatności bezpośrednie</i>	1 031	0%	110,0	75%	0,25%
<i>Rozwój obszarów wiejskich</i>	1 748	42%	76,0	49%	0,59%
<i>Inne / Nie dotyczy</i>	35	289%	2,0	100%	
<i>Rybołówstwo</i>	133	80%	14,3	10%	2,97%
<b>Polityka spójności</b>	<b>4 672</b>	<b>15%</b>	<b>1 178,0</b>	<b>-49%</b>	<b>2,06%</b>
<i>Polityka spójności w latach 2007–2013</i>	4 223	31%	1 012,4	-36%	1,88%
<i>Fundusze strukturalne w latach 2000–2006 (w tym Fundusz Spójności)</i>	449	-48%	165,6	-77%	4,95%
<b>Polityka przedakcesyjna</b>	<b>187</b>	<b>-15%</b>	<b>46,6</b>	<b>1%</b>	<b>5,60%</b>
<i>Pomoc przedakcesyjna (w latach 2000–2006)</i>	148	-27%	45,4	1%	161,57%
<i>Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (w latach 2007–2013)</i>	39	129%	1,2	20%	0,15%
<b>Wydatki bezpośrednie</b>	<b>2 220</b>	<b>35%</b>	<b>80,7</b>	<b>-32%</b>	<b>0,55%</b>
<b>Wydatki ogółem</b>	<b>10 026</b>	<b>21%</b>	<b>1 507,6</b>	<b>-42%</b>	<b>1,15%</b>

Sektor budżetu (dochody)	Liczba nieprawidłowości niezgłoszonych jako nadużycia finansowe	Zmiana w porównaniu z 2012 r.	Kwoty, których dotyczyły nieprawidłowości	Zmiana w porównaniu z 2012 r.	Jako % kwoty TOR brutto ustalonej na 2013 r.
<b>Dochody (tradycyjne zasoby własne)*</b>	<b>4 144</b>	<b>6%</b>	<b>327,4</b>	<b>-12%</b>	<b>1,57%</b>
<b>OGÓŁEM</b>	<b>14 170</b>	<b>16%</b>	<b>1 835,0</b>	<b>-38%</b>	<b>/</b>

\* W kwotach, których dotyczyły nieprawidłowości, uwzględniono szacunki dokonane przez państwa członkowskie.

W załączniku 2 przedstawiono podział wszystkich zgłoszonych w 2013 r. nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi z podziałem na państwa członkowskie i sektory budżetu.

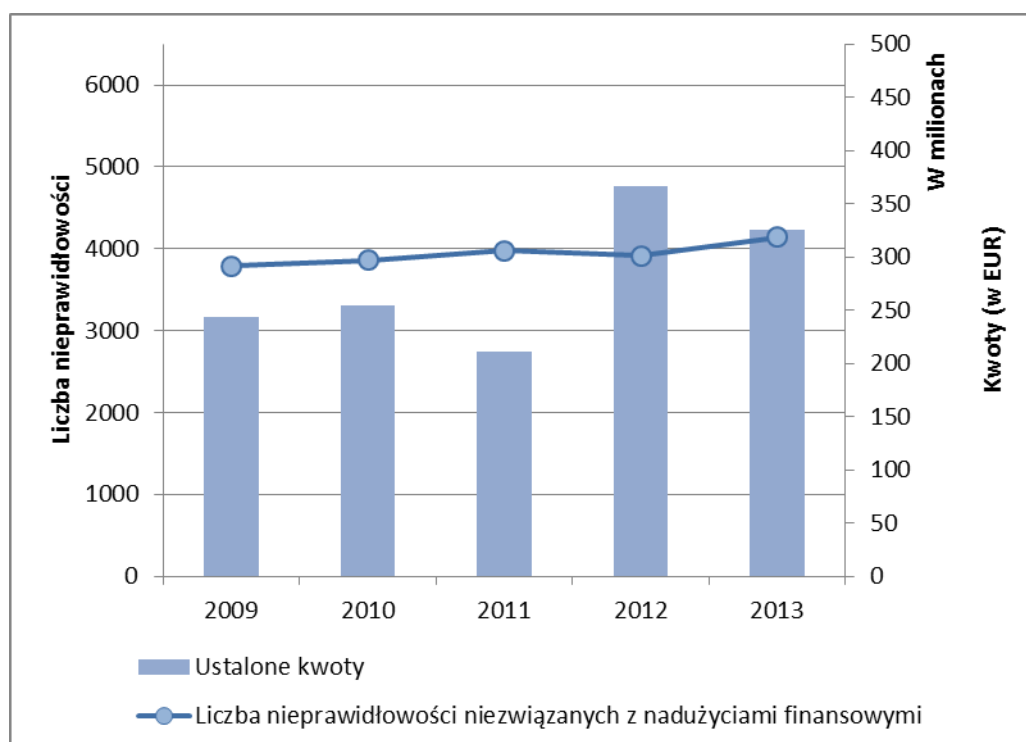
### 2.3.1. Dochody

Liczba nieprawidłowości zgłoszonych w 2013 r. (4 144) była o 5 % większa niż średnia liczba nieprawidłowości zgłoszonych w latach 2009–2013 (3 936)<sup>19</sup>. Całkowita ustalona kwota tradycyjnych zasobów własnych, której dotyczą wspomniane wartości (326 mln EUR – 327 mln EUR z uwzględnieniem kwot szacunkowych), była o 16 % wyższa niż średnia ustalona kwota na lata 2009–2013 (280 mln EUR).

<sup>18</sup> Zob. przypis 4.

<sup>19</sup> Aby zapewnić porównywalność, dane za lata 2009–2012 oparto na danych wykorzystanych w sprawozdaniach za te lata.

**Wykres 6: tradycyjne zasoby własne – przypadki nieprawidłowości niezgłoszonych jako nadużycia finansowe i kwoty związane z nadużyciami w latach 2009–2013**



W 2013 r. większość przypadków nieprawidłowości (56 %) i ustalonych kwot tradycyjnych zasobów własnych (56 %) wykryto w ramach kontroli po odprawie celnej.

### 2.3.2. Wydatki

Wzrost liczby nieprawidłowości niezgłoszonych jako nadużycia finansowe dotyczy wszystkich sektorów wydatków w budżecie UE z wyjątkiem obszaru przedakcesyjnego.

Przedmiotowemu wzrostowi liczby zgłoszonych nieprawidłowości odpowiada jednak znaczny spadek kwot, których one dotyczą, w szczególności w obszarze polityki spójności. Zaobserwowano znaczący wzrost w obszarze polityki dotyczącej zasobów naturalnych (związany głównie z rozwojem obszarów wiejskich i postępem w realizacji programów z tego zakresu oraz ze wzmocnionymi kontrolami wymaganymi w związku z ustaleniami Trybunału Obrachunkowego i Komisji w poprzednich latach) oraz w wydatkach bezpośrednich.

## 3. ODZYSKIWANIE ŚRODKÓW ORAZ INNE ŚRODKI ZAPOBIEGAWCZE I NAPRAWCZE

Istotnym aspektem ochrony interesów finansowych UE jest stosowanie mechanizmów służących do zapobiegania nadużyciom finansowym i innym nieprawidłowościom oraz ich korygowania, tak aby zapewnić wykonanie budżetu zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Dane przedstawione w tym punkcie odzwierciedlają dane opublikowane w rocznym sprawozdaniu finansowym Komisji – tj. w nocie wyjaśniającej nr 6 do rozliczeń Unii – które ma zostać zbadane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

W ramach zarządzania dzielonego Komisja może przyjąć następujące środki:

- środki zaradcze: przerwanie płatności (odroczenie terminu płatności o maksymalnie sześć miesięcy)<sup>21</sup>; zawieszenie wszystkich lub części płatności okresowych na rzecz danego państwa członkowskiego<sup>22</sup>;
- środki naprawcze: jeżeli dane państwo członkowskie nie podejmie niezbędnych środków, Komisja może postanowić o nałożeniu obowiązku dokonania korekty finansowej<sup>23</sup>. Wydatki, które nie są zgodne z właściwymi przepisami, albo są przedmiotem nakazu odzyskania środków, albo podlegają potrąceniu z kolejnego wniosku o płatność.

Dane dotyczące środków odzyskanych przez państwa członkowskie bezpośrednio od beneficjentów są jedynie częściowe<sup>24</sup> i znajdują się w dokumencie roboczym służb Komisji pt. „Ocena statystyczna nieprawidłowości”.

Dane dotyczące rodzajów zarządzania innych niż zarządzanie dzielone (zwłaszcza wydatków bezpośrednich) dotyczą głównie nakazów odzyskania środków wydanych przez służby Komisji lub potrąceń z zadeklarowanych kosztów.

### **3.1. Wydatki: mechanizmy zapobiegawcze**

#### *3.1.1. Płatności przerwane w 2013 r.*

W 2013 r. Komisja podjęła 217 decyzji o przerwaniu płatności w obszarze polityki spójności (na kwotę prawie 5 mld EUR, podobnie jak w roku poprzednim). Na koniec 2013 r. 131 z nich nadal obowiązywało (dotyczyły one kwoty prawie 2 mld EUR).

W tabeli 4 przedstawiono przypadki przerwania płatności w 2013 r. i podjęte znaczące działania zapobiegawcze, zwłaszcza w odniesieniu do EFRR/Funduszu Spójności, na które przypada ponad 72 % przypadków i około 87 % odnośnych ogólnych kwot.

---

<sup>21</sup> Przypadki znacznej niewydolności systemów zarządzania i kontroli państw członkowskich w okresie programowania 2007–2013 lub przypadki, w których poświadczone wydatki były powiązane z poważnymi nieprawidłowościami.

<sup>22</sup> Stosowane w trzech przypadkach: a) dowody świadczące o poważnych brakach w systemie zarządzania i kontroli i niepodjęcie środków naprawczych; b) wydatki poświadczone powiązane z poważną nieprawidłowością lub c) poważne naruszenie przez państwo członkowskie jego zobowiązań w zakresie zarządzania i kontroli.

<sup>23</sup> Dokonywanie korekt finansowych odbywa się trzyetapowo: a) *w trakcie*: zmiana, na którą nie zgodziło się oficjalnie państwo członkowskie; b) *potwierdzone/postanowione*: uzgodnione przez państwo członkowskie lub określone decyzją Komisji; c) *wykonane*: dokonywana jest korekta finansowa polegająca na korekcie nienależnych wydatków.

<sup>24</sup> Kolejne zmiany ram prawnych znacznie zmieniły przepisy dotyczące sprawozdawczości w bieżącym okresie programowania.

**Tabela 4: przypadki przerwania płatności, którymi zajmowały się służby Komisji w 2013 r.**

Okres programowania na lata 2007–2013	EFRR/Fundusz Spójności		EFS		Europejski Fundusz Rybacki		Ogółem	
	Liczba przypadków	Kwota (w mln EUR)	Liczba przypadków	Kwota (w mln EUR)	Liczba przypadków	Kwota (w mln EUR)	Liczba przypadków	Kwota (w mln EUR)
Nadal otwarte według stanu na 31.12.2012 r.	38	1 638	15	181	30	108	83	1 927
Nowe przypadki w 2013 r.	220	4 242	25	349	20	339	265	4 930
Przypadki zamknięte w 2013 r.	157	4 272	20	258	40	350	217	4 880
Nadal otwarte według stanu na 31.12.2013 r.	101	1 608	20	272	10	97	131	1 977

### 3.1.2. Zawieszenia

Jedną z dwóch decyzji o zawieszeniu płatności dotyczących EFRR, które nadal obowiązywały pod koniec 2012 r., uchylono pod koniec 2013 r.<sup>25</sup>, natomiast druga pozostała w mocy<sup>26</sup>. W 2013 r. przyjęto cztery nowe decyzje o zawieszeniu<sup>27</sup>. W styczniu 2014 r. przyjęto kolejne dwie nowe decyzje o zawieszeniu<sup>28</sup>.

Jedną z dwóch decyzji o zawieszeniu płatności dotyczących EFS, które przyjęto w 2012 r. i które nadal obowiązywały pod koniec 2012 r., uchylono w 2013 r.<sup>29</sup>, natomiast druga pozostała w mocy<sup>30</sup>. W 2013 r. przyjęto 11 decyzji o zawieszeniu płatności i wszystkie z wyjątkiem jednej<sup>31</sup> nadal obowiązywały pod koniec 2013 r.<sup>32</sup>. Jedna decyzja o zawieszeniu płatności przyjęta w 2011 r. nadal obowiązywała pod koniec 2013 r.<sup>33</sup>.

### 3.2. Wydatki: korekty finansowe i środki odzyskane w 2013 r.

W 2013 r. liczba środków naprawczych podjętych przez Komisję wobec państw członkowskich i beneficjentów wzrosła w porównaniu z rokiem poprzednim (o 20 %), natomiast liczba środków wykonanych zmniejszyła się (o 24 %), głównie w obszarze polityki spójności, a w szczególności w odniesieniu do EFRR (zmniejszyła się o 40 %, zob. tabela 5).

<sup>25</sup> Niemcy.

<sup>26</sup> Włochy.

<sup>27</sup> Trzy decyzje dotyczące Hiszpanii nadal obowiązywały pod koniec 2013 r.; jedną (dotyczącą Estonii) uchylono przed końcem roku.

<sup>28</sup> Hiszpania.

<sup>29</sup> Republika Czeska.

<sup>30</sup> Słowacja.

<sup>31</sup> Niemcy.

<sup>32</sup> Belgia, Republika Czeska, Hiszpania, Francja, Włochy, Słowacja i Zjednoczone Królestwo.

<sup>33</sup> Francja.

Tabela 5: korekty finansowe i środki odzyskane według sektorów budżetu w latach 2013–2012

Sektor budżetu	Potwierdzone/postanowione (w mln EUR)				Wykonane (w mln EUR)			
	Korekty finansowe	Środki odzyskane	Ogółem	Zmiana między 2012 a 2013 r.	Korekty finansowe	Środki odzyskane	Ogółem	Zmiana między 2012 a 2013 r.
<b>Rolnictwo</b>	<b>1 090</b>	<b>380</b>	<b>1 470</b>	<b>71%</b>	<b>711</b>	<b>312</b>	<b>1 023</b>	<b>3%</b>
<i>EFRG</i>	843	171	1 014	59%	481	155	636	-18%
<i>Rozwój obszarów wiejskich</i>	247	209	456	106%	230	157	387	72%
<b>Polityka spójności</b>	<b>1 402</b>	<b>83</b>	<b>1 485</b>	<b>-10%</b>	<b>1 759</b>	<b>81</b>	<b>1 840</b>	<b>-40%</b>
<i>EFRR</i>	337	1	338	-65%	622		622	-74%
<i>Fundusz spójności</i>	220		220	8%	277		277	34%
<i>EFS</i>	834	40	874	106%	842	40	882	105%
<i>Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa / Europejski Fundusz Rybacki</i>	10	24	34	1600%	4	23	27	2600%
<i>Sekcja Orientacji EAGGF</i>	1	2	3	-91%	14	2	16	-20%
<i>Inne</i>		16	16	-16%		16	16	45%
<b>Obszary polityki wewnętrznej</b>	<b>3</b>	<b>393</b>	<b>396</b>	<b>57%</b>	<b>3</b>	<b>398</b>	<b>401</b>	<b>74%</b>
<b>Obszary polityki zewnętrznej</b>		<b>93</b>	<b>93</b>	<b>-13%</b>		<b>93</b>	<b>93</b>	<b>-6%</b>
<b>Administracja</b>		<b>6</b>	<b>6</b>	<b>-14%</b>		<b>6</b>	<b>6</b>	<b>-33%</b>
<b>Ogółem w 2013 r.</b>	<b>2 495</b>	<b>955</b>	<b>3 450</b>	<b>20%</b>	<b>2 473</b>	<b>890</b>	<b>3 363</b>	<b>-24%</b>
<i>Ogółem w 2012 r.</i>	2 172	695	2 867		3 742	678	4 419	
<i>Zmiana między 2012 a 2013 r.</i>	15%	37%	20%		-34%	31%	-24%	

W załączniku 3 przedstawiono korekty finansowe wykonane w 2013 r. w ramach zarządzania dzielonego z podziałem na państwa członkowskie.

### 3.3. Środki odzyskane w związku z dochodami z tytułu zasobów własnych

Pobieranie około 98 % wszystkich ustalonych kwot TOR następuje bez żadnych szczególnych problemów. Pozostałe 2 % wiąże się z przypadkami nadużyć finansowych i innymi nieprawidłowościami. Państwa członkowskie są zobowiązane do odzyskania niewpłaconych kwot tradycyjnych zasobów własnych oraz do zarejestrowania ich w bazie danych OWNRES. W 2013 r. kwota do odzyskania z tytułu nadużyć finansowych i innych nieprawidłowości dotyczących kwoty tradycyjnych zasobów własnych w wysokości ponad 10 000 EUR wyniosła 380 mln EUR. Z tego państwa członkowskie odzyskały już 234 mln EUR w związku z przypadkami wykrytymi w 2013 r., co oznacza, że stopa odzysku w 2013 r. wyniosła 62 %, co stanowi najlepszy wynik w zakresie odzyskiwania środków w ostatnim dziesięcioleciu. Ponadto państwa członkowskie nadal prowadziły działania zmierzające do odzyskania kwot z lat poprzednich. W 2013 r. odzyskały łącznie około 130 mln EUR w związku z przypadkami nadużyć finansowych i nieprawidłowościami wykrytymi w latach 1989–2012.

Ogólna historyczna stopa odzysku (lata 1989–2010) wynosi 75 % przy uwzględnieniu w obliczeniach wyłącznie przypadków zamkniętych, w odniesieniu do których państwa członkowskie zakończyły prace mające na celu odzyskanie środków.

Zaklasyfikowanie danego przypadku jako nadużycia finansowego można wykorzystać jako wskaźnik przyszłych wyników w zakresie odzyskiwania środków. Odzyskiwanie środków w przypadkach nadużyć finansowych z reguły jest mniej skuteczne niż w przypadku nieprawidłowości (stopa odzysku wynosząca 24 % w porównaniu z 68 %).

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

#### **4. STRATEGIE ZAPOBIEGANIA NADUŻYCIOM FINANSOWYM NA SZCZEBLU UE**

##### **4.1. Inicjatywy podjęte przez Komisję w 2013 r. w celu zapobiegania nadużyciom finansowym**

###### *4.1.1. Rozporządzenie nr 883/2013 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez OLAF*

Rozporządzenie w sprawie OLAF-u, regulujące jego działalność, weszło w życie dnia 1 października 2013 r.<sup>34</sup>. Wzmocniono w nim prawa osób objętych dochodzeniem OLAF-u i wyjaśniono prawa świadków. Doprecyzowano w nim sposób przeprowadzania procedur dochodzeniowych. Podkreślono także zobowiązania do wymiany informacji między OLAF-em a państwami członkowskimi UE. Państwa członkowskie są teraz zobowiązane do wyznaczenia jednostki koordynującej zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS) w celu ułatwienia skutecznej współpracy i wymiany informacji z OLAF-em, w tym informacji o charakterze operacyjnym. OLAF pomaga i doradza państwom członkowskim w zakresie wykonania tego nowego zobowiązania. We wspomnianym rozporządzeniu znalazły się także przepisy dotyczące współpracy z organami ścigania UE i z państwami trzecimi<sup>35</sup>.

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

W 2012 r. Komisja przedłożyła wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego<sup>36</sup>. Ma on na celu wzmocnienie istniejących ram prawnych w tym obszarze poprzez utworzenie wspólnych minimalnych przepisów dotyczących definiowania przestępstw kryminalnych, sankcji i terminów przedawnień w odniesieniu do tych przestępstw. Dnia 6 czerwca 2013 r. Rada przyjęła podejście ogólne, a dnia 16 kwietnia 2014 r. Parlament Europejski przyjął sprawozdanie w pierwszym czytaniu.

---

<sup>34</sup> Dalsze informacje są dostępne pod adresem: [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/about-us/legal-framework/memo\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/legal-framework/memo_en.htm)

<sup>35</sup> Zob. również dokument roboczy służb Komisji pt. „Wykonanie art. 325 przez państwa członkowskie w 2013 r.”.

<sup>36</sup> COM(2012) 363 final.



#### 4.1.3. *Wniosek dotyczący ustanowienia Prokuratury Europejskiej*

Dnia 17 lipca 2013 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej<sup>37</sup>. Podstawę tej inicjatywy stanowi art. 86 TFUE. Prokuratura Europejska byłaby uprawniona do prowadzenia dochodzeń i postępowań karnych oraz do wnoszenia do sądów spraw dotyczących przestępstw naruszających interesy finansowe UE, zgodnie z definicją zawartą w przyszłej dyrektywie w sprawie zwalczania nadużyć finansowych<sup>38</sup>, a także do zapewniania prowadzenia tych działań w sposób zharmonizowany, niezależny i skuteczny. We wniosku proponuje się, aby Prokuratura Europejska składała się ze szczebla centralnego z ograniczoną liczbą prokuratorów europejskich i ze szczebla zdecentralizowanego obejmującego delegowanych prokuratorów europejskich w państwach członkowskich. Dochodzenia prowadziliby głównie delegowani prokuratorzy na szczeblu zdecentralizowanym, ale niektóre istotne decyzje byłyby podejmowane na szczeblu centralnym. Silne prawa do obrony gwarantowane prawami krajowymi państw członkowskich, prawo UE i Karta praw podstawowych równoważyłyby uprawnienia Prokuratury Europejskiej. Pod koniec 2013 r. negocjacje w Radzie nadal trwały.

#### 4.1.4. *Zwalczanie korupcji w UE*

W 2011 r. Komisja przedstawiła ogólną unijną politykę zwalczania korupcji<sup>39</sup> i zaapelowała o zwrócenie większej uwagi na korupcję w różnych dziedzinach polityki. Położono w niej nacisk na ściślejszą współpracę, aktualizację przepisów dotyczących konfiskaty mienia pochodzącego z działalności przestępczej, zmianę prawodawstwa dotyczącego zamówień publicznych, poprawę danych statystycznych dotyczących przestępczości i bardziej rygorystyczne stosowanie uwarunkowań w polityce współpracy i rozwoju.

Komisja zobowiązała się do publikowania co dwa lata sprawozdań dotyczących zwalczania korupcji w UE. Pierwsze sprawozdanie przyjęto w lutym 2014 r.<sup>40</sup>. Ma ono na celu wzmożenie działań z zakresu zwalczania korupcji w UE i zwiększenie zaufania między państwami członkowskimi. Określono w nim także tendencje ogólnounijne, ułatwiono wymianę najlepszych praktyk oraz przygotowano grunt pod przyszłe środki polityki UE. Korupcja w zamówieniach publicznych jest przekrojowym tematem pierwszego sprawozdania i stanowi uzupełnienie badania dotyczącego „Kosztów korupcji w zamówieniach publicznych” przedstawionego przez OLAF w 2013 r.<sup>41</sup>.

#### 4.1.5. *Polityka zwalczania oszustw celnych*

##### 4.1.5.1. Wzajemna pomoc administracyjna – wniosek w sprawie zmiany rozporządzenia nr 515/97

Dnia 25 listopada 2013 r. Komisja przyjęła wniosek w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 515/97<sup>42</sup>. Ma on na celu poprawę wykrywalności oszustw celnych i ich zwalczania poprzez zwiększenie dostępności danych, wyeliminowanie niewydolności związanej z podwójnym nadzorem ochrony danych, zapewnienie

---

<sup>37</sup> COM(2013) 532.

<sup>38</sup> Zob. pkt 4.1.2.

<sup>39</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 6 czerwca 2011 r. w sprawie zwalczania korupcji w UE – COM(2011) 308 final.

<sup>40</sup> COM(2014) 38 final z 3.2.2014.

<sup>41</sup> [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/pwc\\_olaf\\_study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/pwc_olaf_study_en.pdf)

<sup>42</sup> COM(2013) 796.

dopuszczalności dowodów w postępowaniach sądowych państw członkowskich oraz zwiększenie poufności danych.

Parlament Europejski przyjął rezolucję w tej sprawie w kwietniu 2014 r.<sup>43</sup>. Negocjacje w Radzie nadal trwają.

#### 4.1.5.2. Wspólne operacje celne (WOC)

Wspólne operacje celne są skoordynowanymi i ukierunkowanymi działaniami operacyjnymi wykonywanymi przez określony czas przez organy celne państw członkowskich i państw trzecich w celu zwalczania nielegalnego transgranicznego handlu towarami.

W kontekście wzajemnej pomocy między organami celnymi UE a Komisją OLAF zapewnia platformę informatyczną, aplikacje informatyczne i pomieszczenie do zadań operacyjnych do użytku państw członkowskich wykonujących wspólne operacje celne. W 2013 r. OLAF wsparł lub współorganizował następujące wspólne operacje celne:

WOC HELIOS<sup>44</sup>: jej celem była walka z nielegalną działalnością na morzu<sup>45</sup> dotyczącą towarów obłożonych wysokim podatkiem i niedozwolonych środków odurzających lub innych towarów zakazanych/wrażliwych;

WOC HALYARD<sup>46</sup>: jej głównym celem było zidentyfikowanie, zlokalizowanie, przechwycenie jachtów i innych statków<sup>47</sup> podejrzewanych o przewóz niedozwolonych środków odurzających lub innych towarów zakazanych/wrażliwych (w tym papierosów) oraz wzmocnienie kontroli nad nimi. Organy celne w Zjednoczonym Królestwie przechwyciły 124 kg kokainy.

WOC WAREHOUSE<sup>48</sup>: ukierunkowana była na wyroby akcyzowe w tranzycie i wyroby akcyzowe importowane zgodnie z procedurą 42, a następnie włączone do systemu przemieszczania wyrobów akcyzowych w ramach procedury zawieszenia poboru akcyzy i VAT. Był to pierwszy przypadek, w którym organy podatkowe na szczeblu UE były zaangażowane w cały przebieg wspólnej operacji celnej. W rezultacie przechwycono prawie 45 mln przemyconych papierosów, blisko 140 000 litrów oleju napędowego i około 14 000 litrów wódki, których szacowana wartość wynosiła 9 mln EUR w postaci niezapłaconego cła.

---

<sup>43</sup> A7-2041/2014.

<sup>44</sup> Wspólna regionalna morska operacja celna, w którą zaangażowane były włoskie, hiszpańskie i francuskie służby celne.

<sup>45</sup> W strefie zachodniego Morza Śródziemnego między Gibraltarem i Sycylią.

<sup>46</sup> Wspólna regionalna operacja celna nadzoru morskiego, w której wzięły udział: Belgia, Niemcy, Irlandia, Hiszpania, Francja, Niderlandy, Portugalia i Zjednoczone Królestwo (w tym Gibraltar, Guernsey, Jersey i Wyspa Man).

<sup>47</sup> Płynących z Ameryki Południowej, Karaibów oraz Afryki Zachodniej i Północnej do obszaru europejskiego.

<sup>48</sup> OLAF i Litwa współorganizowali tę wspólną operację celną, w której udział wzięło wszystkie 28 państw członkowskich.

WOC ROMOLUK<sup>49</sup>: ukierunkowana była na przemysł alkoholu i papierosów. Operacja ta rozpoczęła także proces zacieśniania współpracy międzyagencji<sup>50</sup>. Współpraca ze strażą graniczną i Fronteksem doprowadziła do zwiększenia liczby konfiskat dokonanych przez mobilne grupy kontrolne na zielonej granicy i wewnątrz państw. Skonfiskowano około 23 mln przemyconych papierosów, zapobiegając potencjalnym stratom w należnościach celnych i podatkach w UE na kwotę blisko 4,6 mln EUR.

Poza wspólnymi operacjami celnymi OLAF wspierał projekt priorytetowego obszaru kontroli – DISMANTLE<sup>51</sup>, który trwał przez cały 2013 r.

#### 4.1.5.3. Inicjatywa dotycząca niedoszacowania

Nadużycie finansowe polegające na niedoszacowaniu w obszarze celnym oznacza błędny opis wartości towarów w celu uniknięcia uiszczenia pełnych należności celnych przy przywozie do UE. Wspomniane nadużycia finansowe mają bezpośredni wpływ zarówno na budżet UE, jak i na krajowe dochody podatkowe oraz przyczyniają się do zakłóceń handlu, krzywdząc te państwa członkowskie, które przeprowadzają zaostrzone kontrole pod kątem zadeklarowanych wartości celnych.

W celu wzmocnienia koordynacji/współpracy i równorzędnej ochrony interesów finansowych państw członkowskich OLAF wraz z szeregiem państw członkowskich uruchomił inicjatywę mającą na celu zaradzenie temu utrzymującemu się i złożonemu zjawisku. Inicjatywa ta opiera się na analizie przepływów handlowych i ma na celu wykrycie podejrzanych schematów i zidentyfikowanie określonych celów na potrzeby kontroli opartych na analizie ryzyka, skoordynowanie strategii kontroli i ostatecznie doprowadzenie do wszczęcia dochodzenia i ścigania.

Wejdzie ona w fazę operacyjną w 2014 r.

#### 4.1.5.4. System informacji w celu zwalczania nadużyć finansowych (AFIS)

Głównym celem systemu AFIS jest poprawa współpracy z partnerami, aby zapewnić im pomoc w prawidłowym stosowaniu prawa celnego UE. Państwa członkowskie korzystają z AFIS w celu zgłaszania przypadków nadużyć finansowych i nieprawidłowości. Do końca 2013 r. w AFIS zarejestrowanych było 8 642 użytkowników końcowych działających w imieniu 1 670 służb w państwach członkowskich, państwach trzecich, organizacjach międzynarodowych, Komisji i innych instytucjach UE.

---

<sup>49</sup> OLAF i Rumunia współorganizowali tę wspólną regionalną operację celną, którą przeprowadzono na granicach rumuńsko-mołdawskich i rumuńsko-ukraińskich.

<sup>50</sup> Obejmowała ona FRONTEX, EUROPOL i EU BAM.

<sup>51</sup> DG ds. Podatków i Unii Celnej w ścisłej współpracy z OLAF i z jego wsparciem powołał priorytetowy obszar kontroli – DISMANTLE. Odnosił się on do zagrożenia przemycańcem papierosów i alkoholu oraz ich przenikaniem z określonych zidentyfikowanych państw trzecich przez wschodnią granicę. Obejmował on także konkretne zagrożenia związane z tranzytem i akcją zidentyfikowane przez ekspertów z państw członkowskich. Wspomniany projekt realizowano od dnia 1 lutego 2013 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. Poparł go Komitet Kodeksu Celnego (sekcja zarządzania ryzykiem celnym), a jego podstawą był kodeks celny.

W 2013 r. użytkownicy wymienili 10 978 wiadomości elektronicznych MAB<sup>52</sup>. W bazach danych i modułach AFIS dotyczących wzajemnej pomocy<sup>53</sup> opublikowano ogółem 8 598 przypadków. Do bazy informacji tranzytowych (ATIS) wpłynęły informacje dotyczące siedmiu milionów nowych przesyłek tranzytowych, co stanowi ogółem 35 milionów przypadków przepływu towarów. Do końca 2013 r. do systemu zarządzania nieprawidłowościami (IMS) wpłynęły 23 282 nowe zgłoszenia (z których 9 998 dotyczyło nowych przypadków, a 12 740 stanowiło aktualizację istniejących przypadków) dotyczących nieprawidłowości z państw członkowskich i krajów kandydujących, a ich łączna historyczna liczba wynosi 174 000. W 2013 r. przeprowadzono ogółem cztery wspólne operacje celne, trzy regionalne i jedną ogólnounijną, z wykorzystaniem wirtualnej jednostki koordynacji działań celnych (VOCU) w ramach systemu AFIS jako narzędzia komunikacji.

#### 4.1.6. *Zwalczanie oszustw związanych z VAT*

W 2013 r. przyjęto dyrektywę 2013/42<sup>54</sup>, aby wdrożyć mechanizm szybkiego reagowania mający na celu uporanie się ze znaczącymi i nagłymi oszustwami, których nie można zatrzymać za pomocą tradycyjnych środków. Rozszerzono także zakres stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia<sup>55</sup>. Do Rady skierowano dwa zalecenia, które są obecnie przedmiotem dyskusji; umożliwiłyby one rozpoczęcie negocjacji z Rosją i Norwegią dotyczących porozumienia z UE w sprawie współpracy administracyjnej w obszarze VAT. Sieć Eurofisc jest w pełni funkcjonalna i badane są nowe sposoby usprawnienia jej działań, w tym nowy transgraniczny projekt analizy ryzyka. Dwuletnie badanie dotyczące luki w VAT opublikowane w 2013 r.<sup>56</sup> umożliwia lepsze zrozumienie ostatnich tendencji w zakresie oszustw związanych z VAT.

#### 4.1.7. *Postanowienia w sprawie zwalczania nadużyć finansowych w umowach międzynarodowych*

W celu ochrony interesów finansowych UE i zapewnienia właściwego stosowania przepisów celnych międzynarodowe umowy UE zawierają postanowienia dotyczące wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach celnych oraz środki dotyczące egzekwowania preferencyjnego traktowania.

W 2013 r. obowiązywało 46 umów zawierających postanowienia w sprawie wzajemnej pomocy administracyjnej z 69 państwami trzecimi, a z 51 państwami prowadzono dwustronne lub regionalne negocjacje. W 2013 r. umowy zawierające postanowienia w sprawie wolnego handlu zaczęły w pełni obowiązywać między UE a Peru, Kolumbią i regionem Ameryki Środkowej. zainicjowano również takie umowy z Singapurem, Mołdawią i Gruzją. Należy również zauważyć, że w 2013 r. Rada UE przyjęła zmienioną decyzję o stowarzyszeniu zamorskim<sup>57</sup> obejmującą 25 krajów i terytoriów zamorskich UE oraz, po raz pierwszy, w decyzji uwzględniono środki dotyczące egzekwowania preferencyjnego traktowania.

<sup>52</sup> Zabezpieczone wiadomości elektroniczne w systemie AFIS.

<sup>53</sup> Na żądanie państw członkowskich 1 779 z tych przypadków przekazano Światowej Organizacji Celnej (wyłącznie dane nieosobowe).

<sup>54</sup> Dz.U. L 201 z 26.7.2013, s. 1.

<sup>55</sup> Dyrektywa 2013/43.

<sup>56</sup> Dnia 19 września 2013 r.

<sup>57</sup> (2013/755/UE), Dz.U. L 344 z 19.12.2013, s. 1.

#### 4.1.8. *Zwalczanie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi*

##### 4.1.8.1. Komunikat w sprawie intensyfikacji walki z przemytem papierosów i innymi formami nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi

W czerwcu 2013 r. przyjęto kompleksową strategię UE i plan działania<sup>58</sup>. Komunikat opiera się na polityce zwalczania przemytu obowiązującej przy wschodnich granicach UE i proponuje się w nim środki mające na celu wzmocnienie współpracy z głównymi państwami pochodzenia i tranzytu przemycanych wyrobów tytoniowych oraz środki służące zabezpieczeniu łańcucha dostaw wyrobów tytoniowych, takie jak śledzenie ruchu<sup>59</sup> i śledzenie pochodzenia<sup>60</sup>. Proponuje się środki mające na celu organizowanie ukierunkowanych operacji celnych, zwiększanie zdolności w zakresie egzekwowania prawa z bardziej skoordynowanym finansowaniem, pomocą techniczną i szkoleniami oraz z udostępnianiem najlepszych praktyk. Zwrócono uwagę na walkę z korupcją, zmniejszanie się liczby czynników zachęcających powstałych w wyniku braków i luk prawnych w przepisach akcyzowych, zaostrzenie sankcji i podniesienie świadomości opinii publicznej na temat zagrożeń związanych z nielegalnymi papierosami. Zrealizowano większość działań zaplanowanych na 2013 r., a realizacja planu działania będzie kontynuowana w 2014 r.

##### 4.1.8.2. Ramowa Konwencja Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu – protokół w sprawie wyeliminowania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi

W 2013 r.<sup>61</sup> protokół dołączony do ramowej konwencji o ograniczeniu użycia tytoniu<sup>62</sup> podpisały 54 strony, w tym UE, i wejdzie on w życie po ratyfikacji przez 40 państw, które muszą to uczynić. Obecnie UE i jej państwa członkowskie są w trakcie przygotowywania zakończenia prac nad protokołem i przyjmowania decyzji w tej sprawie.

Przedmiotowy protokół ma na celu walkę z nielegalnym obrotem wyrobami tytoniowymi poprzez wprowadzenie różnych środków. Środki te obejmują między innymi zobowiązanie wszystkich producentów wyrobów tytoniowych do rejestrowania informacji umożliwiających śledzenie ruchu i śledzenie pochodzenia ich produktu oraz do zgłaszania tych informacji na żądanie do ogólnościatowego punktu kontaktowego. Ponadto w protokole przewidziano przepisy dotyczące wydawania licencji producentom i osobom zajmującym się przywozem i wywozem wyrobów tytoniowych oraz zobowiązania nałożone na producentów w zakresie należytej staranności pod względem przestrzegania przez ich klientów praw i przepisów mających zastosowanie w tej dziedzinie. Wspomniane przepisy dotyczące kontroli łańcucha dostaw są uzupełnione przepisami dotyczącymi przestępstw, współpracy w zakresie egzekwowania prawa, wzajemnej pomocy administracyjnej i prawnej oraz ekstradycji i współpracy międzynarodowej.

---

<sup>58</sup> COM(2013) 324 final z 6.6.2013.

<sup>59</sup> Monitorowanie przemieszczania.

<sup>60</sup> W celu wykrycia momentu, w którym produkt wypadł z legalnego łańcucha dostaw.

<sup>61</sup> Dnia 20 grudnia 2013 r.

<sup>62</sup> Przedmiotowy protokół jest traktatem międzynarodowym dołączonym do Ramowej Konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu.

Komisja jest w pełni zaangażowana w prace nad protokołem dołączonym do ramowej konwencji o ograniczeniu użycia tytoniu i jego ratyfikację na szczeblu ogólnosiwiatowym.

#### 4.1.8.3. Umowy o współpracy między Unią Europejską, państwami członkowskimi i czterema producentami papierosów

Zawarto wiążące umowy między UE, państwami członkowskimi i czterema producentami papierosów<sup>63</sup>. Umowę z PMI zawarto w 2004 r., z JTI w 2007 r., a umowy z BAT i ITL w 2010 r. Wszystkie państwa członkowskie przystąpiły do umów o współpracy, z wyjątkiem Szwecji, która jeszcze nie zawarła umów z BAT<sup>64</sup> ani ITL. Do umów o współpracy przystąpiła także Chorwacja<sup>65</sup>. OLAF monitoruje realizację przedmiotowych umów, co obejmuje zgodność z przepisami dotyczącymi ogólnosiwiatowego śledzenia ruchu i pochodzenia produktów, aby nie trafiły one na nielegalny rynek.

#### 4.1.9. Przepisy dotyczące zamówień publicznych

Zamówienia publiczne są najbardziej zagrożone nadużyciami finansowymi i korupcją. W pierwszym sprawozdaniu z początku 2014 r. dotyczącym zwalczania korupcji w UE obszar ten wybrano jako specjalny rozdział<sup>66</sup>. Przepisy UE dotyczące zamówień publicznych przyczyniają się do zapobiegania, wykrywania i zwalczania korupcji. Nowe dyrektywy w sprawie udzielania zamówień publicznych i koncesji<sup>67</sup> przyczyniają się do zwiększenia przejrzystości, np. poprzez wprowadzenie obowiązkowych elektronicznych zamówień publicznych, uregulowanie udzielania koncesji i uważne przyjrzenie się szczególnie wrażliwemu etapowi po udzieleniu koncesji lub zamówienia publicznego. Podkreśla się w nich cel walki z korupcją, np. poprzez zdefiniowanie konfliktów interesów, rozszerzenie podstaw wykluczenia o znowę między oferentami i bezprawny nacisk na instytucję zamawiającą oraz poprzez wprowadzenie obowiązków w zakresie monitorowania i sprawozdawczości w celu ograniczenia nadużyć finansowych w zamówieniach publicznych i innych poważnych nieprawidłowości.

---

<sup>63</sup> Philip Morris International (PMI), Japan Tobacco (JTI), British American Tobacco (BAT) i Imperial Tobacco Limited (ITL).

<sup>64</sup> Treść umów jest dostępna pod adresem: [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette\\_smuggling\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette_smuggling_en.htm)

<sup>65</sup> Zob. również sprawozdanie OLAF-u za 2013 r.

<sup>66</sup> Zob. również pkt 4.1.4.

<sup>67</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE i dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE.

#### 4.1.10. *Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie prawnokarnych środków ochrony euro i innych walut przed fałszowaniem*

W 2013 r. Komisja przedłożyła wniosek dotyczący dyrektywy<sup>68</sup> w sprawie prawnokarnych środków lepszej ochrony euro i innych walut przed fałszowaniem. Dyrektywę 2014/62/UE<sup>69</sup> przyjęto w pierwszej połowie 2014 r.<sup>70</sup>

Wspomniana dyrektywa opiera się na decyzji ramowej Rady 2000/383/WSiSW w sprawie zwiększenia ochrony poprzez sankcje karne i inne sankcje za fałszowanie przyjętej w związku z wprowadzeniem euro i zastępuje tę decyzję. W dyrektywie tej utrzymano przepisy decyzji ramowej i wprowadzono następujące nowe przepisy:

- skuteczne środki dochodzeniowe, takie jak te wykorzystywane w sprawach dotyczących przestępczości zorganizowanej lub w innych poważnych sprawach, udostępnione w przypadkach fałszowania pieniędzy;
- wspólne kary maksymalne za najpoważniejsze przestępstwa fałszowania, w tym kara pozbawienia wolności na okres co najmniej ośmiu lat za produkcję i pięciu lat za dystrybucję fałszywych pieniędzy;
- przekazywanie przechwyconych fałszywych banknotów i monet euro Krajowym Centrum Analiz i Krajowym Centrum Analiz Monet w trakcie trwającego postępowania sądowego do celów analizy i identyfikacji, aby umożliwić dalsze wykrywanie fałszywych euro w obiegu; oraz
- zobowiązanie do zgłaszania Komisji co dwa lata liczby popełnionych przestępstw fałszowania i liczby skazanych osób.

#### 4.1.11. *Strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (CAFS)*

Przyjęta w czerwcu 2011 r. strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (CAFS)<sup>71</sup> jest skierowana głównie do służb Komisji. Obecnie przedmiotową strategię wdrożono i Komisja jest zobowiązana do przedstawienia w tym roku sprawozdania dotyczącego jej realizacji.

Podsumowując, zrealizowano trzy działania priorytetowe<sup>72</sup>, które należało ukończyć do końca 2013 r.:

- do nowych ram prawnych programów wydatków w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020 dodano przepisy dotyczące zwalczania nadużyć finansowych;
- wszystkie służby Komisji, z wyjątkiem jednej, opracowały strategię zwalczania nadużyć finansowych, w których zaproponowały działania w zakresie

<sup>68</sup> COM(2013) 42 final.

<sup>69</sup> Dz.U. L 151 z 21.5.2014, s. 1.

<sup>70</sup> W październiku 2013 r. Rada przyjęła podejście ogólne, a w grudniu 2013 r. Parlament Europejski przyjął swoją opinię.

<sup>71</sup> COM(2011) 376 final.

<sup>72</sup> Zob. dokument roboczy służb Komisji w sprawie realizacji strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych.

zwalczania nadużyć finansowych właściwe dla ich sektora. Jedna ze służb Komisji nadal opracowuje swoją strategię i ukończy ją w niedługim czasie;

- zmieniono dyrektywy w sprawie zamówień publicznych, aby dodać środki mające na celu zapobieganie nadużyciom finansowym oraz ich wykrywanie i korygowanie<sup>73</sup>.

#### 4.1.12. Programy Herkules i Perykles

##### 4.1.12.1. Realizacja programów Herkules II i Perykles

W 2013 r. w ramach programu Herkules II (2007–2013) nadal wspierano działania mające na celu zwiększenie zdolności operacyjnych i dochodzeniowych organów celnych i organów ścigania w zakresie zwalczania nadużyć finansowych na szkodę UE. W ramach programu zapewniono dotacje na pomoc (7 mln EUR), działania szkoleniowe, w tym dwa cyfrowe szkolenia kryminalistyczne (3 mln EUR), szkolenia i analizy prawnicze (0,7 mln EUR) oraz wsparcie informatyczne na zakup danych i informacji udostępnionych organom państw członkowskich (3,3 mln EUR). Beneficjenci zgłosili, że za pomocą sprzętu zakupionego w ramach programu osiągnięto znaczące rezultaty, w szczególności w walce z przemytem papierosów i korupcją na szkodę interesów finansowych UE.

W 2013 r. w ramach programu Perykles dla ochrony banknotów i monet euro przed nadużyciami finansowymi i fałszowaniem Komisja (OLAF) uczestniczyła w 13 działaniach, w tym w konferencjach, seminariach oraz wymianach pracowników zorganizowanych przez Komisję (OLAF) lub państwa członkowskie. Wydarzenia te dotyczyły w szczególności rozwijania sieci kontaktów i regularnej współpracy w strefach wrażliwych oraz umacniania współpracy między różnymi kategoriami zawodowymi odgrywającymi rolę w ochronie euro przed fałszowaniem. W 2013r. rozdysponowano 95,42 % środków budżetowych przeznaczonych na program Perykles w wysokości 1 mln EUR.

##### 4.1.12.2. Wieloletnie ramy finansowe (WRF) 2014–2020

Negocjacje w sprawie wniosku<sup>74</sup> dotyczącego programu Herkules III z powodzeniem zakończono porozumieniem politycznym w listopadzie 2013 r. i przyjęciem rozporządzenia (UE) nr 250/2014<sup>75</sup>. Jeżeli chodzi o program Perykles 2020<sup>76</sup>, w dniu 11 marca 2014 r. przyjęto rozporządzenie (UE) nr 331/2014<sup>77</sup> ustanawiające program wymiany, pomocy i szkoleń w dziedzinie ochrony euro przed fałszowaniem, a przed końcem 2014 r. oczekuje się przyjęcia wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady rozszerzającego stosowanie rozporządzenia (UE) nr 331/2014 na państwa członkowskie spoza strefy euro.

---

<sup>73</sup> Zob. punkt 4.1.9.

<sup>74</sup> COM(2011) 914 final.

<sup>75</sup> Dz.U. L 84 z 20.3.2014, s. 6.

<sup>76</sup> COM(2011) 913 final.

<sup>77</sup> Dz.U. L 103 z 5.4.2014, s. 1.



#### **4.2. Komitet Doradczy ds. Koordynacji w zakresie Nadużyć Finansowych (COCOLAF)**

Zgodnie z art. 325 TFUE państwa członkowskie kontynuowały ścisłą i regularną współpracę organów odpowiedzialnych za zapobieganie nadużyciom finansowym. Wspierała je Komisja, w tym Komitet Doradczy ds. Koordynacji w zakresie Nadużyć Finansowych (COCOLAF)<sup>78</sup>, który prowadzi działalność koordynującą działania państw członkowskich i którego posiedzenia organizuje OLAF.

W 2013 r. odbyły się dwa posiedzenia COCOLAF-u i OLAF zasięgnął jego opinii w sprawie głównych zmian w inicjatywach ustawodawczych i politycznych dotyczących zwalczania nadużyć finansowych, takich jak inicjatywy dotyczące prawnokarnej ochrony interesów finansowych UE oraz ustanowienia Prokuratury Europejskiej.

COCOLAF wyraził swoje poglądy na temat wdrażania nowego rozporządzenia w sprawie OLAF-u<sup>79</sup>, w szczególności w odniesieniu do wyznaczenia we wszystkich państwach członkowskich jednostki koordynującej zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS) w celu ułatwienia skutecznej współpracy i wymiany informacji. OLAF doradzał administracjom państw członkowskich w kwestii wyznaczenia ich jednostek AFCOS.

Zrestrukturyzowano grupy ekspertów COCOLAF-u w celu dalszej poprawy ich ogólnego funkcjonowania.

#### **4.3. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 lipca 2013 r. w sprawie Sprawozdania rocznego za rok 2011 dotyczącego ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych**

W rezolucji<sup>80</sup> z zadowoleniem przyjęto prace OLAF-u w zakresie wdrażania planu działania na rzecz zwalczania przemytu papierosów<sup>81</sup> oraz protokołu w sprawie wyeliminowania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi.

Przedstawiono wnioski Komisji w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej i zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego. Celem wspomnianych inicjatyw jest wspomaganie dochodzeń, ściganie przestępstw i wprowadzenie wspólnych definicji przestępstw kryminalnych, sankcji i terminów przedawnień w odniesieniu do tych przestępstw.

Aby rozwiązać problemy związane z porównywalnością w systemach zwalczania nadużyć finansowych, przeprowadzono prace mające na celu zharmonizowanie ram prawnych. Opracowanie standardowych kryteriów oceny jest trudne, ponieważ pojęcie „nieprawidłowości” definiuje się zgodnie z przepisami krajowymi. Stanowi to także wyzwanie w zakresie porównywania danych na temat realizacji zobowiązań dotyczących zgłaszania nadużyć finansowych.

---

<sup>78</sup> Ustanowiony decyzją Komisji 94/140/WE z dnia 23 lutego 1994 r., zmienioną dnia 25 lutego 2005 r.

<sup>79</sup> Zob. pkt 4.1.1.

<sup>80</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0318+0+DOC+XML+V0//PL>

<sup>81</sup> Do sukcesu operacji „Barrel” przyczyniła się współpraca 24 państw członkowskich i szeregu podmiotów zewnętrznych, w wyniku czego przejęto 1,2 mln papierosów.

Komisja popiera zalecenie Parlamentu Europejskiego dla państw członkowskich dotyczące ułatwienia urzędnikom podatkowym dostępu do danych celnych.

Komisja przyjęła nowe przepisy dotyczące nieprawidłowych płatności, zgodnie z wnioskiem Parlamentu Europejskiego w ramach dyskusji dotyczących systemu odzyskiwania środków w sektorze rolnym.

OLAF i jego Komitet Nadzoru zawarli tymczasowe porozumienia robocze we wrześniu 2012 r. Następnie w styczniu 2014 r. zawarto stałe porozumienia robocze. Rolę Komitetu wyjaśniono w nowym rozporządzeniu w sprawie OLAF-u, które weszło w życie w dniu 1 października 2013 r.

Komisja docenia poparcie Parlamentu dla strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w odniesieniu do porozumień administracyjnych zawartych z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi.

Komisja w pełni zgadza się z Parlamentem co do potrzeby niepodejmowania ingerencji politycznych w toczące się postępowania sądowe i poszanowania poufności. Zauważa ona, że Komitet Nadzoru OLAF-u nie stwierdził żadnych naruszeń praw podstawowych ani gwarancji proceduralnych.

OLAF zauważa, że na podstawie jego priorytetów polityki dochodzeniowej nie wprowadzono żadnych progów w ramach wyboru przypadków, które zostaną objęte dochodzeniem.

Komisja zgadza się, że oszustwa celne wymagają szczególnej uwagi, ale nie podziela opinii Parlamentu, iż większość spraw celnych można przypisać korupcji, ponieważ mniej niż 1 % dochodzeń celnych OLAF-u dotyczy podejrzewanej lub stwierdzonej korupcji.

Komisja nie zgadza się z Parlamentem co do tego, że od 2011 r. nie podjęto żadnych kroków w odniesieniu do deklaracji krajowych. Jako element rozporządzenia finansowego z 2012 r. przyjęto obowiązkowe przedkładanie sprawozdań w ramach zarządzania dzielonego.

Zakres uproszczenia przepisów dotyczących zamówień publicznych nie był tak szeroki, jak oczekiwał Parlament. Komisja będzie w dalszym ciągu zachęcała i wspierała państwa członkowskie w pracach mających na celu uproszczenie.

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

### **5.1. Środki służące do zwalczania nadużyć finansowych i innych nieprawidłowości naruszających interesy finansowe UE**

Co roku państwa członkowskie przekazują Komisji sprawozdania dotyczące głównych środków podjętych na podstawie art. 325 TFUE w celu zwalczania nadużyć finansowych i innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe UE. W 2013 r. państwa członkowskie wdrożyły różne przepisy – zarówno ogólne, jak i szczegółowe – mające na celu poprawę w zakresie zapobiegania takim nadużyciom finansowym i zwalczania ich.

Znaczna większość środków ustawodawczych przyjętych przez państwa członkowskie osobno lub jako część pakietów<sup>82</sup> dotyczyła zamówień publicznych i przyjęto je głównie w połączeniu z innymi środkami odnoszącymi się do przestępstw finansowych, konfliktów interesów, korupcji, nadużyć finansowych i przestępczości zorganizowanej, mającymi skutki horyzontalne i sektorowe<sup>83</sup>. Dziesięć państw członkowskich wprowadziło specjalne środki lub zestawy środków dotyczących zamówień publicznych w celu zmniejszenia korupcji i zwiększenia przejrzystości, skuteczności zarządzania i skuteczności kontroli oraz audytów<sup>84</sup>. Środki te obejmowały także środki operacyjne mające skutki sektorowe<sup>85</sup>.

Niektóre państwa członkowskie<sup>86</sup> przedstawiły sprawozdania dotyczące realizacji odrębnych ogólnych środków odnoszących się do korupcji, przestępstw finansowych (w tym prania pieniędzy) i przestępczości zorganizowanej. Republika Czeska i Grecja wprowadziły środki antykorupcyjne w swoich krajowych strategiach antykorupcyjnych.

Większość państw członkowskich zgłosiła wprowadzenie środków administracyjnych<sup>87</sup>, dotyczących zasadniczo większego monitorowania i kontroli dokumentacji przeprowadzanych przez instytucje zarządzające, agencje lub organy zaangażowane w kontrole finansowe i dochodzenia. Obejmowało to przyjęcie nowych wytycznych, instrukcji i podręczników.

Środki organizacyjne przyjęte przez państwa członkowskie były głównie związane z reorganizacją istniejących organów i dostosowaniem ich kompetencji oraz ze współpracą międzyinstytucjonalną<sup>88</sup>, szkoleniami ogólnymi i szkoleniami dotyczącymi świadomości w zakresie nadużyć finansowych<sup>89</sup>.

Wiele państw członkowskich wprowadziło środki operacyjne, które obejmowały głównie nowe lub udoskonalone narzędzia informatyczne, zgłoszenia internetowe i gorące linie<sup>90</sup> oraz poprawione wskaźniki zagrożenia i zwiększoną liczbę kontroli<sup>91</sup>. Cztery państwa członkowskie zgłosiły wzmocnioną współpracę z organami ścigania i organami sądowymi<sup>92</sup>.

## **5.2. Wykonanie art. 3 ust. 4 nowego rozporządzenia w sprawie OLAF-u dotyczącego wyznaczenia jednostki koordynującej zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS)**

Szczególnym tematem kwestionariusza z 2013 r. jest wykonanie art. 3 ust. 4 nowego rozporządzenia w sprawie OLAF-u<sup>93</sup>, w którym zobowiązuje się państwa członkowskie do

<sup>82</sup> Środki ustawodawcze, administracyjne, organizacyjne i operacyjne.

<sup>83</sup> Pojedyncze środki ustawodawcze dotyczące udzielania zamówień publicznych przyjęły Bułgaria, Republika Czeska, Hiszpania, Litwa, Malta, Rumunia i Szwecja, natomiast pakiety środków (ustawodawczych, administracyjnych, organizacyjnych lub operacyjnych) przyjęły Estonia i Grecja.

<sup>84</sup> Niemcy, Grecja, Włochy, Cypr, Łotwa, Węgry, Malta, Rumunia, Słowenia i Zjednoczone Królestwo.

<sup>85</sup> Niemcy, Cypr, Łotwa, Węgry, Słowenia i Zjednoczone Królestwo.

<sup>86</sup> Belgia, Bułgaria, Dania, Cypr, Łotwa, Malta, Polska Rumunia i Finlandia.

<sup>87</sup> Belgia, Dania, Niemcy, Estonia, Irlandia, Grecja, Francja, Chorwacja, Włochy, Łotwa, Luksemburg, Niderlandy, Rumunia, Słowenia, Słowacja, Finlandia i Zjednoczone Królestwo.

<sup>88</sup> Grecja, Hiszpania, Francja, Luksemburg, Węgry, Polska, Portugalia i Rumunia.

<sup>89</sup> Grecja, Hiszpania, Włochy, Łotwa i Zjednoczone Królestwo.

<sup>90</sup> Bułgaria, Estonia, Irlandia, Grecja, Luksemburg, Węgry, Rumunia i Słowenia.

<sup>91</sup> Bułgaria, Irlandia, Grecja, Polska i Słowenia.

<sup>92</sup> Francja, Litwa, Malta i Rumunia.

<sup>93</sup> Rozporządzenie (UE, EURATOM) nr 883/2013, art. 3 ust. 4.

wyznaczenia jednostki koordynującej zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS) w celu ułatwienia skutecznej współpracy i wymiany informacji z OLAF-em, w tym również informacji o charakterze operacyjnym.

AFCOS może odpowiadać za koordynację wszystkich krajowych zobowiązań ustawodawczych, administracyjnych i dochodzeniowych oraz działań związanych z ochroną interesów finansowych UE i musi zapewnić współpracę z OLAF-em i innymi państwami członkowskimi. Jeżeli danej AFCOS powierzono uprawnienia dochodzeniowe (administracyjne lub karne), może ona w pożyteczny sposób uzupełniać i wspierać dochodzenia OLAF-u (kontrole na miejscu) w państwach członkowskich.

Dotychczas 23 państwa członkowskie<sup>94</sup> wyznaczyły AFCOS<sup>95</sup>. Należą do nich wszystkie państwa członkowskie, które przystąpiły do UE po 2004 r., oraz Belgia, Dania, Grecja, Francja, Włochy, Niderlandy, Austria, Portugalia, Finlandia i Zjednoczone Królestwo<sup>96</sup>.

Cztery pozostałe państwa członkowskie, które formalnie nie wyznaczyły jeszcze swoich AFCOS, zgłosiły, że procedury w dalszym ciągu się toczą<sup>97</sup> oraz że oczekuje się ich zakończenia przed końcem 2014 r. lub w ciągu dwóch lat<sup>98</sup>. Niemcy zgłosiły, że federalne ministerstwo finansów<sup>99</sup> nadal koordynuje sprawy związane z OLAF-em na szczeblu krajowym.

Wszystkim wyznaczonym AFCOS powierzono obowiązki z zakresu koordynacji, które są szczególnie rozległe w Bułgarii, Republice Czeskiej, Estonii, Chorwacji, we Włoszech, na Cyprze, Litwie, Węgrzech, Malcie, w Portugalii, Rumunii, Słowenii i Słowacji.

W ośmiu państwach członkowskich<sup>100</sup> AFCOS posiadają także pewne uprawnienia dochodzeniowe. Cypr, Rumunia, Portugalia i Malta zgłosiły szeroki zakres kompetencji AFCOS. Cypr, Litwa i Rumunia określiły, że ich AFCOS posiadają kompetencje dochodzeniowe w zakresie dochodzeń w sprawach karnych.

Umowy o współpracy między AFCOS a organami sądowymi sporządzono w Bułgarii, Republice Czeskiej, Estonii, Chorwacji, Łotwie, Malcie, Rumunii i Słowenii. W Belgii, we Francji, Włoszech, Cyprze, Litwie, na Węgrzech, w Niderlandach, Polsce, Portugalii i Finlandii współpraca odbywa się na zasadach określanych w poszczególnych przypadkach.

AFCOS działa jako punkt kontaktowy w ramach dochodzeń OLAF-u w Belgii, Bułgarii, na Cyprze, Litwie, Malcie, w Portugalii, Rumunii i Słowacji. Niemcy ponownie potwierdziły swoją umowę o współpracy z OLAF-em<sup>101</sup>.

---

<sup>94</sup> Dania, Grecja, Austria, Portugalia i Zjednoczone Królestwo wyznaczyły swoje służby AFCOS w 2014 r.

<sup>95</sup> Do czerwca 2014 r.

<sup>96</sup> Finlandia zgłosiła rozwiązanie tymczasowe.

<sup>97</sup> Irlandia, Hiszpania, Luksemburg i Szwecja.

<sup>98</sup> Hiszpania.

<sup>99</sup> Departament EA6.

<sup>100</sup> Belgia, Bułgaria, Cypr, Litwa, Malta, Portugalia, Rumunia i Słowacja.

<sup>101</sup> Umowę zawarto w kwietniu 2008 r. i wyznaczono punkt kontaktowy dla OLAF-u.

Komisja będzie uważnie monitorować, czy każda wyznaczona AFCOS spełnia wymagania określone w art. 3 ust. 4 rozporządzenia w sprawie OLAF-u oraz czy zapewnia skuteczną i efektywną współpracę z OLAF-em.

### 5.3. Wdrożenie zaleceń z 2012 r.

W sprawozdaniu dotyczącym ochrony interesów finansowych Unii w 2012 r. Komisja przedstawiła szereg zaleceń skierowanych do państw członkowskich, w szczególności dotyczących wyznaczenia krajowych jednostek koordynujących zwalczanie nadużyć finansowych (AFOCS); potrzeby wprowadzenia odpowiednich sankcji za nadużycia finansowe nakładanych na podstawie prawa karnego; szybkiego przyjęcia i transponowania dyrektyw w sprawie zamówień publicznych; zwiększenia efektywności zgłaszania nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi; potrzeby utworzenia skutecznych systemów oceny ryzyka w odniesieniu do kontroli przywozu towarów wysokiego ryzyka; oraz przyjęcia i wdrożenia przepisów określonych w wieloletnich ramach finansowych dotyczących zapobiegania nadużyciom finansowym w programach wydatków. Wdrożenie tych zaleceń – co przedstawiono w sprawozdaniu za 2013 r. – było ogólnie odpowiednie, chociaż nie uwzględniono w pełni niektórych obaw.

Większość państw członkowskich wyznaczyła AFCOS, ale niektóre z nich nadal są w trakcie wyznaczania takich jednostek, dyskutując o miejscu w administracji publicznej, w którym należy tę jednostkę umieścić, lub jeszcze nie podjęły żadnych kroków, aby ją wyznaczyć<sup>102</sup>.

Chociaż większość państw członkowskich przyjęła i wdrożyła przepisy prawa karnego obejmujące nadużycia finansowe, z ich sprawozdań uzupełniających wynika, że nadal brakuje spójności w zakresie sankcji za nadużycia finansowe oraz terminów przedawnień w odniesieniu do przestępstw w całej UE.

Szereg państw członkowskich przedstawił swoje zobowiązanie dotyczące wdrożenia pakietu reform uwzględnionego w dyrektywach w sprawie zamówień publicznych natychmiast po jego przyjęciu oraz wskazał na postępującą transpozycję przedmiotowych dyrektyw.

W sprawozdaniu z 2012 r. dotyczącym zgłaszania niewielu nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi w polityce spójności wymieniono w szczególności trzy państwa członkowskie. Grecja przedstawiła przeprowadzone aktualizacje swoich procedur wewnętrznych i od czasu ich wdrożenia zaobserwowano znaczący postęp. Hiszpania bada bardziej zintegrowane podejście mające na celu wzmocnienie mechanizmów analizy ryzyka na okres programowania 2014–2020. Francja podkreśliła, że w ramach kontroli przeprowadzonych przez Komisję i Trybunał Obrachunkowy nie wykazano żadnych przypadków podejrzewanych nadużyć finansowych.

Większość państw członkowskich poinformowała, że przy planowaniu kontroli dotyczących polityki spójności biorą pod uwagę wyniki analizy zawartej w sprawozdaniu i dołączonych do niego dokumentach roboczych służb Komisji. Kilka państw członkowskich przedstawiło zmiany już wprowadzone lub planowane w wyniku ustaleń w ramach sprawozdania<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> Zob. pkt 5.2.

<sup>103</sup> Cypr zgłosił, że nie ma formalnych procedur umożliwiających uwzględnienie wspomnianych dokumentów, ale przedstawił zamiar zmiany tego stanu rzeczy. Słowacja jest zdania, że przedmiotowe

Poproszono państwa członkowskie o zintensyfikowanie działań mających na celu wyeliminowanie elementów ryzyka w projektach dotyczących inwestycji w rozwój obszarów wiejskich, na które zwrócono uwagę. Po tym, jak w następstwie przeglądu procedur z 2012 r. zidentyfikowano „poważne lub bardzo poważne uchybienia”, Szwecja zgłosiła znaczną poprawę systemów i płać w 2013 r. W następstwie zaleceń Komisji i Trybunału Obrachunkowego Hiszpania przedstawiła wprowadzone ulepszenia, w tym procedury kontrolne i szkolenia dla inspektorów. W sprawozdaniu z 2013 r. dotyczącym naruszeń Słowenia podkreśliła znaczące niedoskonałości, w szczególności w obszarze zamówień publicznych. Poinformowała ona także o przeprowadzeniu seminariów, które miały na celu udoskonalenie procedur.

Jeżeli chodzi o dochody i kontrole celne dotyczące przywożonych towarów wysokiego ryzyka, prawie wszystkie państwa członkowskie poinformowały, że wprowadzono już odpowiednie systemy analizy ryzyka i od 2012 r. nie nastąpiły żadne zmiany.

W większości przypadków instytucje zarządzające i odpowiednie organy odpowiedzialne za zwalczanie nadużyć współpracują ze sobą w sposób ustrukturyzowany. Jeżeli chodzi o określone narzędzia informatyczne służące do analizy ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych, Belgia zgłosiła zamiar wykorzystania ARACHNE w następnym okresie programowania. Dania stwierdziła, że rozważa wykorzystanie ARACHNE w odniesieniu do funduszy strukturalnych i będzie próbowała zastosować narzędzia informatyczne w rolnictwie.

Większość państw członkowskich poinformowała o postępujących przygotowaniach do wdrażania wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 oraz swoim dalszym zobowiązaniu do przestrzegania przepisów związanych z WRF.

## **6. WNIOSKI I ZALECENIA**

Z uwagi na fakt, że mandat obecnego składu Komisji dobiega już końca, warto przyrzeć się najważniejszym inicjatywom podjętym w przeszłości i wynikom osiągniętym w ostatnich pięciu latach w dziedzinie ochrony interesów finansowych UE i zwalczania nadużyć finansowych.

### **6.1. Bezprecedensowy zestaw środków zwalczania nadużyć finansowych**

Podjęto bezprecedensowe środki prawne i administracyjne oraz przyjęto wnioski, które znacząco wpływają na sposób, w jaki Komisja i państwa członkowskie zajmują się ochroną interesów finansowych UE.

#### *6.1.1. Początek drogi: strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (CAFS)*

W 2011 r. Komisja przyjęła wieloletnią strategię w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (CAFS)<sup>104</sup>. Początkowo skierowana do służb Komisji strategia miała

---

zalecenie nie odzwierciedla obszarów ryzyka wymagających ukierunkowanych działań ze strony słowackiej instytucji audytowej.

<sup>104</sup> Zob. pkt 4.1.11.

zasadnicze znaczenie w podnoszeniu świadomości na temat nadużyć finansowych i zwróceniu uwagi na kwestie wykrywania nadużyć finansowych i zapobiegania im.

Przedmiotowa strategia przyczyniła się do przyjęcia przez służby Komisji i agencje UE strategii sektorowych i strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Ważnym osiągnięciem było także dodanie przepisów dotyczących zwalczania nadużyć finansowych do nowych ram prawnych programów wydatków na lata 2014–2020<sup>105</sup>.

Działania zrealizowane w ramach strategii przyczyniły się do zwiększenia świadomości i zdolności Komisji i organów krajowych.

#### 6.1.2. *Reforma Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych*

W 2012 r. Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych przeprowadził szeroko zakrojoną reorganizację w celu zwiększenia efektywności swoich procesów dochodzeniowych oraz usprawnienia zarządzania i środków z zakresu polityki.

Przyjęcie rozporządzenia (UE) nr 883/2013 zapewniło udoskonalone ramy prawne, co przyczynia się do wzmocnienia praw osób objętych dochodzeniem OLAF-u oraz do zacieśnienia niezbędnej współpracy z państwami członkowskimi poprzez wyznaczenie AFCOS.

#### **Zalecenie 1:**

**Cztery państwa członkowskie, które nie wyznaczyły jeszcze swoich AFCOS, zachęca się do powołania tych jednostek przed końcem 2014 r.**

#### 6.1.3. *Środki zwalczania nadużyć finansowych i korupcji w zamówieniach publicznych*

Zamówienia publiczne są najbardziej zagrożone nadużyciami finansowymi i korupcją. W 2012 r. Komisja rozpoczęła aktualizację obowiązujących przepisów w celu zwiększenia ich przejrzystości i wzmocnienia ich antykorupcyjnego charakteru. W lutym 2014 r. przyjęto trzy dyrektywy<sup>106</sup>.

W 2013 r. OLAF przedstawił badanie dotyczące „Kosztów korupcji w zamówieniach publicznych”, a w lutym 2014 r. przyjęto pierwsze sprawozdanie dotyczące zwalczania korupcji w UE<sup>107</sup>. W obu sprawozdaniach zawarto zalecenia i podkreślono najlepsze praktyki.

Dodatkowo państwa członkowskie zgłosiły szereg środków ustawodawczych i administracyjnych mających na celu intensyfikację prac w tej dziedzinie.

#### **Zalecenie 2:**

<sup>105</sup> Zob. pkt 6.1.5.

<sup>106</sup> Zob. pkt 4.1.9.

<sup>107</sup> Zob. pkt. 4.1.4.

**Zachęca się państwa członkowskie do wzięcia pod uwagę zaleceń zawartych w sprawozdaniach dotyczących zwalczania korupcji i podkreślonych w nich najlepszych praktyk.**

#### 6.1.4. Środki sektorowe: dochody

Aby zintensyfikować zwalczanie oszustw związanych z VAT, w 2013 r. przyjęto dyrektywę mającą na celu wdrożenie mechanizmu szybkiego reagowania, aby rozwiązać problem znaczących i nagłych oszustw związanych z VAT. Ustanowiona w 2010 r.<sup>108</sup> sieć Eurofisc rozpoczęła działalność operacyjną w 2011 r., stopniowo ustanawiając cztery dziedziny robocze i konkretne projekty z zakresu analizy ryzyka.

Zwalczanie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi nabrało tempa. W 2010 r. zawarto dwie najnowsze umowy o współpracy z producentami wyrobów tytoniowych. W 2011 r. Komisja przygotowała plan działania na rzecz zwalczania przemytu papierosów i alkoholu przez wschodnią granicę UE. W czerwcu 2013 r. przyjęto kompleksową strategię UE i plan działania na rzecz zwalczania przemytu i innych form nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi. Pod koniec 2013 r. UE sfinalizowała i podpisała protokół w sprawie zlikwidowania wszelkich form nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi załączony do Ramowej konwencji Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) o ograniczeniu użycia tytoniu.

#### 6.1.5. Środki sektorowe: wydatki

W 2013 r. przyjęto główne przepisy wykonawcze dotyczące programów wydatków na lata 2014–2020. Po raz pierwszy zawarto w nich specjalny wymóg, aby organy krajowe ustanowiły skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych, uwzględniając zidentyfikowane rodzaje ryzyka.

Krajowe instytucje audytowe i Komisja będą monitorować prawidłową realizację tych wymogów. Ponadto we współpracy z organami krajowymi przygotowano wytyczne dotyczące ocen ryzyka nadużyć finansowych oraz skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych<sup>109</sup>.

Państwa członkowskie będą musiały przestrzegać wspomnianych wymogów w celu zapewnienia ochrony interesów finansowych UE przed nadużyciami finansowymi.

#### **Zalecenie 3:**

**Komisja zaleca, aby państwa członkowskie wdrożyły wymogi prawne zgodnie z przyjętymi wytycznymi.**

#### 6.1.6. Plany na przyszłość

W poprzednich latach przedstawiono współustawodawcom trzy główne wnioski ustawodawcze, które czekają na zatwierdzenie:

<sup>108</sup> Rozporządzenie (UE) nr 904/2010.

<sup>109</sup> W 2013 i 2014 r.



- 1) wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie zwalczania nadużyć finansowych za pośrednictwem prawa karnego;
- 2) wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej;
- 3) wniosek w sprawie zmiany rozporządzenia nr 515/97 w sprawie wzajemnej pomocy administracyjnej w obszarze celnym.

Przyjęcie tych wniosków przyczyniło by się do uzupełnienia i wzmocnienia ram prawnych ukształtowanych w latach 2009–2013. Przyczyniło by się to do poprawy skuteczności zwalczania nadużyć finansowych i zapewnienia lepszej koordynacji z państwami członkowskimi i między nimi.

**Zalecenie 4:**

**Komisja zachęca współustawodawców do szybkiego ukończenia rozpoczętych działań ustawodawczych oraz do przyjęcia wniosków oczekujących na rozpatrzenie.**

## **6.2. Wyniki operacyjne: zróżnicowane tempo**

Mimo że w ostatnich kilku latach stan prawny znacznie się zmienił, z analizy opisaney w pkt 2.2 niniejszego sprawozdania wynika, iż skutki przedmiotowych środków nie są tak widoczne, jak można by się spodziewać.

Z jednej strony w ramach ogólnej tendencji w zakresie wykrywania i zgłaszania potencjalnych nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi w ostatnich pięciu latach zaobserwowano powolny spadek, mimo że wydaje się, iż od 2012 r. tendencja ta się odwróciła. Z drugiej strony stopniowo rosła liczba nieprawidłowości niezgłoszonych jako nadużycia finansowe. Tendencja spadkowa jest bardziej widoczna po stronie dochodów niż po stronie wydatków.

### *6.2.1. Dochody: jakość informacji i strategie kontroli*

Po stronie dochodów nie jest jasne, czy tendencja ta wynika ze zmiany w kierunku wykrywania przypadków nieprawidłowości czy też ze sposobu, w jaki państwa członkowskie klasyfikują przypadki. Inne możliwe przyczyny obejmują: nowe środki zapobiegania nadużyciom finansowym wdrażane przez państwa członkowskie w celu określenia słabych punktów; możliwość realizacji interesów finansowych przez państwa członkowskie bez dalszego dochodzenia potencjalnych przestępstw; możliwą konieczność uwzględnienia bardziej dynamicznych czynników w strategiach kontroli państw członkowskich w celu lepszego dostosowania się do zmieniającego się otoczenia.

**Zalecenie 5:**

**Biorąc pod uwagę zmniejszającą się liczbę zgłoszonych przypadków nadużyć finansowych, Komisja zaleca państwom członkowskim dokonanie przeglądu ich strategii kontroli, aby zapewnić wprowadzenie dobrze ukierunkowanych**

**kontroli celnych opartych na analizie ryzyka w celu umożliwienia skutecznego wykrywania operacji przywozu związanych z nadużyciami finansowymi.**

Podczas analizy zgłoszonych informacji wykryto jednak pewne problemy dotyczące jakości. Porównując liczbę przypadków nadużyć finansowych i nieprawidłowości w latach 2009–2013 z danymi liczbowymi z poprzednich sprawozdań, wydaje się, że istnieje luka czasowa pomiędzy momentem wykrycia przypadków a momentem ich zgłoszenia za pośrednictwem wniosku w ramach OWNRES. Chociaż działania państw członkowskich mające na celu regularne aktualizowanie informacji dotyczących przypadków nadużyć finansowych i nieprawidłowości można przyjąć z pełnym zadowoleniem, należy jednak przestrzegać terminowego zgłaszania przypadków nadużyć finansowych i nieprawidłowości.

**Zalecenie 6:**

**Państwa członkowskie powinny zintensyfikować prace mające na celu zapewnienie terminowego zgłaszania przypadków nadużyć finansowych i nieprawidłowości oraz terminowego aktualizowania informacji na ich temat. W celu zapewnienia skutecznego monitorowania i działań następczych wiarygodne informacje na temat przypadków nadużyć finansowych i nieprawidłowości należy wprowadzać do bazy OWNRES.**

6.2.2. *Wydatki: rozwój sytuacji*

Jeżeli chodzi o wydatki, zmiany liczby przypadków nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi zgłoszonych w ostatnich pięciu latach są trudniejsze do interpretacji (ich liczba zmniejszała się w latach 2009–2011, a następnie rosła w kolejnych dwóch latach). Wydaje się jednak, że jest to bardziej związane z faktem, że większość programów wydatków ma charakter wieloletni (fundusze strukturalne i Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz pomoc przedakcesyjna).

W 2013 r. zaobserwowano nieoczekiwaną zmianę w sektorze rolnym (znaczny wzrost liczby wykrytych i zgłoszonych przypadków potencjalnych nadużyć finansowych); może być to wynikiem dochodzeń *ad hoc* i może nie utrwalić się w nadchodzących latach.

Rola instytucji zarządzających w wykrywaniu nadużyć finansowych zwiększyła się jednak w szczególności od 2012 r. W nadchodzących latach powinny one odgrywać jeszcze większą rolę dzięki opracowanym niedawno strategiom zapobiegania nadużyciom finansowym, które zostaną w pełni wdrożone w latach 2014–2020.

**Zalecenie 7:**

**Komisja zaleca, aby państwa członkowskie prawidłowo wdrażały przepisy dotyczące zwalczania nadużyć finansowych w oparciu o starannie opracowane i aktualne oceny ryzyka nadużyć finansowych oraz przy wsparciu za pomocą**

odpowiednich narzędzi informatycznych, które pomogą im lepiej ukierunkować kontrole.

**Okazało się, że ustrukturyzowana koordynacja (wymiana danych i informacji) między organami odpowiedzialnymi za zwalczanie nadużyć finansowych a instytucjami zarządzającymi jest najlepszą praktyką i należy ją wprowadzić we wszystkich państwach członkowskich.**

Praktyki w zakresie wykrywania nadużyć finansowych nadal bardzo się różnią w poszczególnych państwach członkowskich i Komisję w dalszym ciągu niepokoi niewielka liczba nieprawidłowości potencjalnie związanych z nadużyciami finansowymi zgłoszonych przez niektóre państwa. Komisja będzie kontynuowała prace służące podnoszeniu świadomości na temat nadużyć finansowych oraz zapewnianiu wytycznych mających na celu większe ujednoczenie krajowych systemów, aby skuteczniej chronić interesy finansowe UE przed nadużyciami finansowymi.

**Zalecenie 8:**

**Z uwagi na fakt, że niektóre państwa członkowskie zgłaszają bardzo niewielką liczbę nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi, Komisja zaleca następującym państwom intensyfikację ich działań związanych z wykrywaniem lub zgłaszaniem nadużyć finansowych:**

- w obszarze polityki spójności: Irlandii, Hiszpanii, Francji, Węgrom, Danii i Niderlandom;
- w obszarze rolnictwa: Litwie, Niderlandom, Portugalii i Finlandii.

## ZAŁĄCZNIK 1 – Nieprawidłowości zgłoszone jako nadużycia finansowe

(Liczba nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia finansowe stanowi miarę wyników działań państw członkowskich na rzecz zwalczania nadużyć finansowych i innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe UE; nie należy interpretować jej jako poziomu nadużyć finansowych na terytoriach państw członkowskich)<sup>110</sup>

Państwa członkowskie	Rolnictwo		Rybołówstwo		Polityka spójności		Polityka przedakcesyjna		WYDATKI OGÓŁEM		DOCHODY	
	Liczba	EUR	Liczba	EUR	Liczba	EUR	Liczba	EUR	Liczba	EUR	Liczba	EUR
Belgique/België					2	0			2	0	34	10 257 534
Bulgaria	82	2 930 979	2	477 927	5	528 970	8	5 455 219	97	9 393 095	8	300 422
Ceská republika	15	1 509 736			20	11 588 466			35	13 098 203	3	45 098
Danmark	66	2 555 374				0			66	2 555 374	4	711 748
Deutschland	9	915 590			38	22 838 370			47	23 753 960	70	7 856 134
Eesti	4	1 220 196			3	5 645 673			7	6 865 869		0
Éire/Ireland						0			0	0	5	566 258
Ellada	25	1 844 031			30	1 557 248			55	3 401 279	20	2 187 041
España	12	801 903				0			12	801 903	121	12 160 427
France	15	1 460 097			1	197 681			16	1 657 777	84	5 124 158
Hrvatska						0	2	12 113	2	12 113	5	109 626
Italia	213	36 666 995	17	7 433 523	72	24 395 501			302	68 496 019	137	12 485 615
Kypros			3	203 450	3	111 735			6	315 185	1	76 603
Latvija	3	274 528			27	10 957 478			30	11 232 006	11	517 936
Lietuva					2	106 391			2	106 391	24	1 931 919
Luxembourg	1	252 050				0			1	252 050		0
Magyarország					2	226 808			2	226 808	6	131 689
Malta	5	113 814			14	246 439			19	360 253	4	444 171
Nederland	1	6 349 557				0			1	6 349 557	19	951 905
Österreich	6	53 167				0			6	53 167	13	301 255
Polska	42	4 382 479	1	1 034 465	48	35 770 370			91	41 187 314	17	2 544 607
Portugal					4	994 602			4	994 602	1	108 890
Romania	60	4 397 573			23	23 107 715	26	9 059 616	109	36 564 903	15	288 581
Slovenija	2	213 708			4	6 168 418			6	6 382 126	4	324 517
Slovensko	1	520 942			4	237 024			5	757 966		0
Suomi/Finland					2	179 375			2	179 375	5	351 061
Sverige	2	32 411				0			2	32 411		0
United Kingdom	1	14 278			17	10 878 059			18	10 892 337	22	741 066
<b>OGÓŁEM</b>	<b>565</b>	<b>66 509 407</b>	<b>23</b>	<b>9 149 365</b>	<b>321</b>	<b>155 736 322</b>	<b>36</b>	<b>14 526 948</b>	<b>945</b>	<b>245 922 042</b>	<b>633</b>	<b>60 518 262</b>

<sup>110</sup> Informacje dotyczące kwot związanych z obszarem rolnictwa w Niderlandach znajdują się w przypisie 9 i pkt 3.4.1 dokumentu roboczego służb Komisji pt. „Ocena statystyczna nieprawidłowości”.

## ZAŁĄCZNIK 2 – Nieprawidłowości niezgłoszone jako nadużycia finansowe

Państwa członkowskie	Rolnictwo		Rybołówstwo		Polityka spójności		Polityka przedakcesyjna		WYDATKI OGÓŁEM		DOCHODY	
	Liczba	EUR	Liczba	EUR	Liczba	EUR	Liczba	EUR	Liczba	EUR	Liczba	EUR
Belgique/België	24	939 877			70	2 524 864			94	3 464 741	128	9 202 531
Bulgaria	6	1 171 207			58	13 195 366	26	1 595 814	90	15 962 386	13	2 320 240
Ceská republika	61	1 443 547	1	1 113 878	998	356 518 778			1 060	359 076 203	54	2 990 937
Danmark	18	731 486	13	2 287 911	5	70 106			36	3 089 502	36	1 425 161
Deutschland	173	5 252 533			220	22 409 261			393	27 661 793	1 310	98 989 081
Eesti	37	1 215 724	6	388 015	75	9 901 878			118	11 505 617	4	348 729
Éire/Ireland	139	4 058 132			167	52 559 106			306	56 617 238	19	1 504 686
Ellada	57	3 648 198	1	14 377	194	152 746 607			252	156 409 182	0	0
España	215	15 245 207	28	3 713 821	277	86 834 854			520	105 793 883	236	16 965 571
France	146	9 930 695			13	194 218			159	10 124 913	207	17 645 859
Hrvatska						0	19	244 806	19	244 806	3	54 764
Italia	188	7 422 239	4	469 956	331	37 185 218			523	45 077 413	135	12 599 046
Kypros	20	962 878	1	11 516	5	126 693			26	1 101 087	16	1 008 764
Latvija	20	497 353	3	156 007	79	31 542 662			102	32 196 021	8	507 947
Lietuva	78	2 243 509			142	29 912 978			220	32 156 487	23	768 756
Luxembourg						0			0	0	0	0
Magyarország	381	13 837 519	1	17 339	156	18 091 359	3	3 174	541	31 949 391	54	1 547 596
Malta					10	836 470			10	836 470	0	0
Nederland	125	57 996 815	2	150 676	62	8 833 503			189	66 980 994	405	39 922 499
Österreich	12	537 448	1	17 645	9	564 071			22	1 119 164	49	3 305 185
Polska	282	13 325 663	16	1 022 798	685	107 518 991	1	89 357	984	121 956 809	90	6 406 122
Portugal	106	3 924 486	8	448 165	171	19 517 973			285	23 890 624	18	1 005 056
Romania	509	30 802 914	25	3 408 417	242	44 643 607	128	43 740 166	904	122 595 105	65	4 266 685
Slovenija	11	383 467			46	7 474 094			57	7 857 561	8	227 567
Slovensko	34	7 342 186			152	121 074 694			186	128 416 879	8	1 744 504
Suomi/Finland	11	509 009			6	341 593			17	850 602	38	2 078 425
Sverige	37	1 825 448	2	20 578	29	1 284 837			68	3 130 863	61	11 507 877
United Kingdom	124	2 870 444	21	1 106 944	472	52 116 514			617	56 093 902	1 156	89 018 202
<b>OGÓŁEM</b>	<b>2 814</b>	<b>188 117 982</b>	<b>133</b>	<b>14 348 044</b>	<b>4 674</b>	<b>1 178 020 295</b>	<b>177</b>	<b>45 673 317</b>	<b>7 798</b>	<b>1 426 159 637</b>	<b>4 144</b>	<b>327 361 789</b>

### ZAŁĄCZNIK 3 – Korekty finansowe dokonane w ramach zarządzania dzielonego w 2013 r. (w mln EUR)<sup>111</sup>

Państwo członkowskie	EFRG	Rozwój obszarów wiejskich	EFRR	Fundusz spójności	EFS	Inne*	Ogółem w 2013 r.	Ogółem w 2012 r.
	w mln EUR	w mln EUR	w mln EUR	w mln EUR	w mln EUR	w mln EUR	w mln EUR	w mln EUR
Belgique/België	7	0	12		5		24	14
Bulgaria	13	2	3	0	0	0	19	30
Ceská republika	5	6	22	2	41		76	125
Danmark	10	1	0		0	1	12	22
Deutschland	7	5	3		23	0	39	10
Eesti	0		10		1		10	1
Éire/Irland	5	2	1			0	9	9
Ellada	-1		86	7	-110	0	-18	262
España	4	2	193	46	459	14	717	2 172
France	6	35	17		36	1	96	123
Hrvatska				1			1	-
Italia	111	6	157		106	2	382	275
Kypros	0	0					0	8
Latvija	0	1	19	8	-5	0	24	12
Lietuva	0	8	0	0	0	0	8	10
Luxembourg	0	0	0				0	0
Magyarország	15	4	51	89	1		160	6
Malta	0	0					0	0
Nederland	2				44	1	47	20
Österreich	1				0		1	1
Polska	24	118	8	33	11	0	195	162
Portugal	0		3	22	6	0	31	134
Romania	28	17	0	21	219		285	139
Slovenija	4	5	12	2	0		23	0
Slovensko	1	4	23	45	1		73	57
Suomi/Finland	5	1	0		0	0	6	1
Sverige	20				0	1	22	74
United Kingdom	211	12	2		3	0	228	50
Międzyregionalnie / Transgranicznie			1				1	24
<b>WYKONANE OGÓLEM</b>	<b>481</b>	<b>230</b>	<b>622</b>	<b>277</b>	<b>842</b>	<b>21</b>	<b>2 472</b>	<b>3 742</b>

Uwaga: Powyższe dane liczbowe są wstępne i mają być skontrolowane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

<sup>111</sup> Ze względu na zaokrąglenie sumy liczb w poszczególnych wierszach i kolumnach mogą nie odpowiadać podanej sumie wartości.