Parlament Europejski
2024–2029

Komisja Kontroli Budżetowej

2024/2083(INI)

18.12.2024

PROJEKT SPRAWOZDANIA

w sprawie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej – zwalczania nadużyć finansowych – sprawozdanie roczne za rok 2023
(2024/2083(INI))

Komisja Kontroli Budżetowej

Sprawozdawca: Gilles Boyer

SPIS TREŚCI

Strona

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO 3

UZASADNIENIE 26

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej – zwalczania nadużyć finansowych – sprawozdanie roczne za rok 2023
(2024/2083(INI))

Parlament Europejski,

– uwzględniając art. 310 ust. 6 i art. 325 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE),

– uwzględniając sprawozdanie Komisji z dnia 25 lipca 2024 r. zatytułowane „35. sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych – 2023 r.” (COM(2024)0318) (sprawozdanie o ochronie interesów finansowych UE (sprawozdanie PIF) za 2023 r.),

– uwzględniając sprawozdanie roczne Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) za rok 2023[1] oraz sprawozdanie z działalności Komitetu Nadzoru OLAF za rok 2023[2],

– uwzględniając sprawozdanie roczne Prokuratury Europejskiej (EPPO) za rok 2023 opublikowane 1 marca 2024 r.,

– uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii[3] (rozporządzenie w sprawie warunkowości),

– uwzględniając badanie pt. „Ocena zgodności środków przyjętych przez państwa członkowskie w celu dostosowania ich systemów do rozporządzenia Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażającego wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej” (rozporządzenie w sprawie EPPO) oraz jego rozszerzenie, które to dokumenty opublikowano w grudniu 2023 r.[4],

– uwzględniając dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii[5] (dyrektywa o ochronie sygnalistów) oraz sprawozdanie Komisji z dnia 3 lipca 2024 r. z jej wdrażania i stosowania (COM(2024)0269),

– uwzględniając komunikat Komisji z 5 lipca 2023 r. pt. „Sprawozdanie na temat praworządności z 2023 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej” (COM(2023)0800) oraz rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 28 lutego 2024 r. „Sprawozdanie w sprawie sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2023 r.”[6],

---

[1] OLAF, Dwudzieste czwarte sprawozdanie Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r., 2023.
[2] Dz.U. C, C/2024/5658, 23.9.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/5658/oj.
[3] Dz.U. L 433 I z 22.12.2020, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj.
[4] JUST/2022/PR/JCOO/CRIM/0004.
[5] Dz.U. L 305 z 26.11.2019, s. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj.
[6] Dz.U. C, C/2024/6743, 26.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6743/oj.

– uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii[7] (rozporządzenie finansowe),

– uwzględniając dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii[8] (dyrektywa PIF),

– uwzględniając sprawozdanie Komisji z dnia 16 września 2022 r. zatytułowane „Drugie sprawozdanie z wdrażania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii” (COM(2022)0466),

– uwzględniając sprawozdanie Komisji z wdrażania i stosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937[9] z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (COM(2024)0269),

– uwzględniając komunikat Komisji z dnia 5 lipca 2023 r. pt. „Sprawozdanie na temat praworządności z 2023 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej” (COM(2023)0800),

– uwzględniając badanie pt. „Strengthening the fight against organised crime: Assessing the legislative framework” [Skuteczniejsze zwalczanie przestępczości zorganizowanej: ocena ram legislacyjnych], opublikowane w grudniu 2022 r.[10],

– uwzględniając badanie pt. „Strengthening the fight against corruption: assessing the legislative and policy framework” [Skuteczniejsze zwalczanie korupcji: ocena ram legislacyjnych i politycznych], opublikowane w styczniu 2023 r.[11],

– uwzględniając wspólny komunikat Komisji i Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa z dnia 3 maja 2023 r. w sprawie zwalczania korupcji (JOIN(2023)0012) oraz wniosek Komisji z dnia 3 maja 2023 r. dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania korupcji, zastępującej decyzję ramową Rady 2003/568/WSiSW oraz Konwencję w sprawie zwalczania korupcji urzędników Wspólnot Europejskich i urzędników państw członkowskich Unii Europejskiej oraz zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 (COM(2023)0234),

– uwzględniając wspólne sprawozdanie Europolu i OLAF-u z dnia 6 czerwca 2023 r. zatytułowane „Assessing the Threats to the NextGenerationEU (NGEU) fund” [Ocena zagrożeń dla funduszu NextGenerationEU (NGEU)],

---

[7] Dz.U. L 2509 z 26.9.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj.
[8] Dz.U. L 198 z 28.7.2017, s. 29, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2017/1371/oj.
[9] Dz.U. L 305 z 26.11.2019, s. 17.
[10] Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych, Blondes, E., Disley, E., Hulme, S. i in., Badanie pt. Strengthening the fight against organised crime – Assessing the legislative framework [Skuteczniejsze zwalczanie przestępczości zorganizowanej: ocena ram legislacyjnych], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2022.
[11] Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych, EY i RAND Europe na zlecenie Komisji Europejskiej, styczeń 2023 r.

– uwzględniając notę zamykającą Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 12 września 2023 r. w sprawie inicjatywy strategicznej dotyczącej przejrzystości i rozliczalności Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w związku ze sprawą SI/6/2021/PVV otwartą 24 lutego 2022 r.,

– uwzględniając sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego zatytułowane „Działalność Trybunału w 2023 r.”, opublikowane 9 października 2024 r.,

– uwzględniając przegląd Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 04/2023 z 6 lipca 2023 r. zatytułowany „Cyfryzacja zarządzania funduszami unijnymi”,

– uwzględniając specjalne badanie Eurobarometr 534 dotyczące opinii obywateli na temat korupcji w UE w 2023 r.[12],

– uwzględniając sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 06/2023 z dnia 13 marca 2023 r. zatytułowane „Konflikt interesów w wydatkowaniu funduszy polityki spójności i polityki rolnej UE – Ustanowiono ramy, lecz utrzymują się luki dotyczące przejrzystości i środków wykrywania”,

– uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/785 z dnia 29 kwietnia 2021 r. ustanawiające Unijny program zwalczania nadużyć finansowych i uchylające rozporządzenie (UE) nr 250/2014[13],

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 18 stycznia 2024 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej – zwalczania nadużyć finansowych – sprawozdanie roczne 2022[14],

– uwzględniając art. 55 Regulaminu,

– uwzględniając sprawozdanie Komisji Kontroli Budżetowej (A10-0000/2024),

A. mając na uwadze, że zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 325 ust. 5 TFUE Komisja kieruje corocznie do Parlamentu Europejskiego i Rady sprawozdanie sporządzone we współpracy z państwami członkowskimi w sprawie środków podjętych w celu wykonania tego artykułu (tzw. sprawozdania PIF);

B. mając na uwadze, że podstawę sprawozdań PIF stanowią głównie informacje przekazywane przez państwa członkowskie, w tym dane dotyczące nieprawidłowości i nadużyć finansowych wykrytych za pośrednictwem systemu zarządzania nieprawidłowościami (IMS) oraz dane pochodzące z systemu rachunkowości Komisji (ABAC);

C. mając na uwadze, że skuteczne środki ochrony interesów finansowych UE na szczeblu UE należy wdrażać w oparciu o bazującą na danych wiedzę na temat konkretnej sytuacji w każdym państwie członkowskim, w szczególności w przypadkach dotyczących złożonej działalności przestępczej;

---

[12] Badanie przeprowadzone na zlecenie Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych (DG HOME) i koordynowane przez Dyrekcję Generalną Komisji Europejskiej ds. Komunikacji.
[13] Dz.U. L 172 z 17.5.2021, s. 110, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/785/oj.
[14] Dz.U. C, C/2024/5730, 17.10.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/5730/oj.

D. mając na uwadze, że liczba wykrytych i zgłoszonych nieprawidłowości obrazuje wyniki podejmowanych przez państwa członkowskie starań na rzecz zwalczania nielegalnej działalności w tym obszarze i nie należy postrzegać jej jako wskaźnika poziomu złego zarządzania lub nadużyć finansowych w państwach członkowskich;

E. mając na uwadze, że należyte zarządzanie zasobami publicznymi i ochrona interesów finansowych UE we wszystkich obszarach polityki UE powinny mieć kluczowe znaczenie w kontekście zwiększania zaufania obywateli przez zapewnienie właściwego i skutecznego wykorzystania pieniędzy podatników;

F. mając na uwadze, że w ochronę budżetu UE zaangażowanych jest wiele podmiotów na różnych szczeblach, które mogą realizować swoje zadania jedynie przez zorganizowaną sieć powiązań i koordynację w ramach struktury zwalczania nadużyć finansowych[15];

G. mając na uwadze, że należy odpowiednio uwzględnić różnorodność systemów prawnych i administracyjnych w państwach członkowskich oraz ich różne poziomy cyfryzacji, aby stworzyć bardziej ujednolicone, interoperacyjne i porównywalne systemy administracji i sprawozdawczości w UE w celu skutecznego zapobiegania nadużyciom finansowym, korupcji, nieprawidłowościom i innym naruszeniom oraz ich zwalczania;

H. mając na uwadze, że system wczesnego wykrywania i wykluczania (EDES) i ARACHNE są skutecznymi narzędziami ochrony budżetu UE przed ryzykiem niewypłacalności, zaniedbań, nadużyć finansowych lub nieprawidłowości ze strony podmiotów prywatnych w przypadku systemu EDES oraz za pomocą podejścia opartego na eksploracji danych i ocenie ryzyka w przypadku ARACHNE;

I. mając na uwadze, że siatki przestępcze działające w UE w pełni wykorzystują całą gamę najnowocześniejszych technologii informatycznych, w tym sztuczną inteligencję (AI), aby ułatwiać swoje działania przestępcze, co stwarza jeszcze bardziej złożone zagrożenie dla budżetu UE i stanowi nowe wyzwanie dla organów ścigania oraz wymaga od struktury zwalczania nadużyć finansowych przyspieszenia prac nad wykorzystaniem AI w walce z nadużyciami finansowymi;

J. mając na uwadze, że poszanowanie wartości, na których opiera się UE, oraz praw podstawowych, a także zgodność z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej to warunki wstępne dostępu do finansowania UE;

K. mając na uwadze, że mechanizm warunkowości w zakresie praworządności ma zastosowanie do całego budżetu UE jako warunek wstępny dostępu do wszystkich funduszy unijnych i zapewnia możliwość wprowadzenia środków w przypadkach naruszeń zasad praworządności, które wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu UE lub na ochronę interesów finansowych Unii;

L. mając na uwadze, że art. 22 rozporządzenia (UE) 2021/241 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i

[15] OLAF, EPPO, Europol, Eurojust, Komisja, Trybunał Obrachunkowy, Urząd ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (AMLA), Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) oraz organy państw członkowskich i jednostki koordynujące zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS).

Zwiększania Odporności[16] (rozporządzenie w sprawie RRF) zawiera przepisy dotyczące ochrony interesów finansowych UE;

Uwagi ogólne dotyczące sprawozdań o ochronie interesów finansowych UE (PIF) i głównych zagrożeń

1. z zadowoleniem przyjmuje sprawozdanie PIF za 2023 r. i przedstawione w nim analizy dotyczące istotnych ustaleń oraz popiera zawarte w nim zalecenia;

2. podziela pogląd, że skuteczna ochrona interesów finansowych Unii wymaga przyspieszenia transformacji cyfrowej, która ułatwia dzielenie się wiedzą oraz dostęp do danych i ich przetwarzanie, a także że usprawniłaby zarządzanie całą strukturą zwalczania nadużyć finansowych; podkreśla, że zarówno UE, jak i organy krajowe powinny zintensyfikować wykorzystanie narzędzi cyfrowych w celu ułatwienia współpracy;

3. przypomina, że bardziej wymierne i zorientowane na wyniki zarządzanie działaniami wielu elementów struktury zwalczania nadużyć finansowych ma kluczowe znaczenie w kontekście skutecznej ochrony interesów finansowych Unii;

4. przypomina, że niezbędna jest solidna współpraca między organami administracyjnymi i sądowymi prowadzącymi dochodzenia na szczeblu zarówno UE, jak i państw członkowskich; ponownie wyraża zaniepokojenie utrzymującą się nieoptymalną sytuacją, w szczególności w odniesieniu do wykrywania i zgłaszania podejrzeń popełnienia nadużycia finansowego i podejrzewanych nieprawidłowości oraz podejmowanych w związku z nimi działań następczych, w przypadku których występują znaczne różnice między państwami członkowskimi;

5. zauważa, że ogólna liczba przypadków nadużyć finansowych i nieprawidłowości zgłoszonych przez właściwe organy unijne i krajowe nieznacznie wzrosła w 2023 r. (13 563) w porównaniu z 2022 r. (12 455); zwraca ponadto uwagę, że łączne finansowanie związane z tymi przypadkami w 2023 r. (1,90 mld EUR) było wyższe niż w 2022 r. (1,77 mld EUR), co wskazuje na znaczne ryzyko strat dla budżetu UE; uznaje, że wieloletni cykl wdrażania licznych programów sprawia, że porównania oparte na średniej pięcioletniej są bardziej odpowiednie niż porównania rok do roku na potrzeby identyfikacji sytuacji w czasie rzeczywistym i uzyskania wiarygodnej analizy tendencji i wzorców; docenia zatem**,** że w sprawozdaniu PIF za 2023 r. odniesiono się do wyników z okresu 2019–2023;

6. wyraża zaniepokojenie ogólnym scenariuszem przedstawionym w wieloletniej analizie zawartej w sprawozdaniu PIF za 2023 r.; podkreśla, że obecna sytuacja uzasadnia starania podjęte w celu skuteczniejszego rozlokowania odpowiednich zasobów i ich wydajniejszego wykorzystania, co wymaga sprawniejszego zarządzania i lepszej współpracy; wzywa komisarzy do spraw budżetu, nadużyć finansowych i administracji publicznej oraz do spraw demokracji, sprawiedliwości i praworządności do ścisłej i natychmiastowej współpracy nad uruchomieniem inicjatyw, dzięki którym działania i wyniki prac struktury zwalczania nadużyć finansowych staną się wymierne i bardziej

[16] Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj.

namacalne, oraz do przedstawienia ich Parlamentowi, zgodnie ze zobowiązaniem podjętym podczas wysłuchań zatwierdzających;

7. ponawia wezwanie do przyjęcia całościowego podejścia w sprawozdaniach PIF, które również uznaje się za narzędzie zarządzania strukturą zwalczania nadużyć finansowych; jest świadomy, że – jak podkreślono w sprawozdaniu PIF za 2023 r. – operacyjną ochronę interesów finansowych Unii przed nadużyciami finansowymi, nieprawidłowościami i innymi nielegalnymi działaniami powierzono organom krajowym, OLAF-owi i EPPO, i z zadowoleniem przyjmuje uwzględnienie ustaleń OLAF-u i EPPO w sprawozdaniu PIF za 2023 r.; zwraca się o przeprowadzenie bardziej szczegółowej analizy interakcji między elementami struktury zwalczania nadużyć finansowych;

8. z zadowoleniem przyjmuje wyniki dochodzeniowe OLAF-u, w szczególności zwiększoną liczbę wydanych zaleceń (309 w porównaniu z 275 w 2022 r.) i ogólną kwotę środków finansowych, których odzyskanie zalecono (1 043,8 mln w porównaniu z 426,8 mln w 2022 r.), przy stabilnej liczbie spraw wszczętych (190 w 2023 r. i 192 w 2022 r.) i zakończonych (265 w 2023 r. i 256 w 2022 r.); zwraca w szczególności uwagę, że w latach 2019–2023 ponad 88 % nieprawidłowości zidentyfikowanych jako potencjalnie mające charakter nadużyć finansowych i związanych z wydatkami poniesionymi w ramach zarządzania bezpośredniego zostało wykrytych w następstwie dochodzeń OLAF-u; ubolewa, że długi czas trwania dochodzeń może mieć negatywny wpływ ze względu na wynikające z tego późne uruchomienie środków naprawczych; ponawia wniosek o dostarczenie kompleksowych i odpowiednio szczegółowych danych liczbowych dotyczących kwot skutecznie odzyskanych przez Komisję na podstawie zaleceń finansowych wydanych przez OLAF; wzywa również Komisję do włączenia do kolejnych sprawozdań PIF sekcji ad hoc dotyczących OLAF-u, aby umożliwić bardziej szczegółową analizę i sprawozdawczość w zakresie jego działalności i przeprowadzonych odzyskań środków finansowych;

9. z zadowoleniem przyjmuje sposób, w jaki EPPO, która działa od czerwca 2021 r., rozwinęła i zintensyfikowała swoje działania, co znajduje wyraźne odzwierciedlenie w liczbie wszczętych dochodzeń (1 371 w porównaniu z 865 w 2022 r.), ogólnej liczbie obecnie prowadzonych dochodzeń (1 927 w porównaniu z 1 117 w 2022 r.) oraz liczbie aktów oskarżenia (139 w porównaniu z 87 w 2022 r.); docenia poziom szczegółowości sprawozdań EPPO, które zawierają istotne informacje na temat wielu tendencji i sytuacji w uczestniczących państwach członkowskich;

10. jest zaniepokojony faktem, że znaczne straty finansowe wynikające z oszustw związanych z podatkiem od wartości dodanej (VAT) zgłoszone przez Prokuraturę Europejską mają szkodliwy wpływ na budżety krajowe państw członkowskich; podkreśla, że VAT jest ważnym źródłem dochodów również dla budżetu Unii; uważa, że przy określaniu wpływu finansowego działalności EPPO należy wziąć pod uwagę złożoność przepisów leżących u podstaw systemu zasobów własnych Unii[17]; zwraca uwagę na niepokojącą liczbę dochodzeń w sprawie programów odbudowy i zwiększania odporności (233) oraz szacowane straty finansowe (1,86 mld EUR);

[17] Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom, Dz.U. L 424 z 15.12.2020, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2020/2053/oj.

11. wzywa Komisję do opracowania i wdrożenia rozwiązań umożliwiających podejmowanie działań następczych w związku z zaleceniami OLAF-u i postępowaniami prowadzonymi przez EPPO, ich analizę i określenie rzeczywistego wpływu ich działań na ochronę budżetu Unii pod względem odzyskiwania zarówno niewłaściwie zarządzanych środków, jak i niepobranych zasobów, tak aby zapewnić dodatkowe uzasadnienie dla kształtowania polityki ukierunkowanej na wyniki;

12. stwierdza, że komunikacja i przejrzystość mają zasadnicze znaczenie w kontekście zwalczania nadużyć finansowych i korupcji; podkreśla, jak ważne jest zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego, mediów i dziennikarstwa śledczego w zwiększanie świadomości;

13. wyraża zaniepokojenie z powodu wyraźnego ostrzeżenia ze strony EPPO i Europolu dotyczącego rosnącej obecności grup zorganizowanych przestępców stojących za najpoważniejszymi przypadkami transgranicznych nadużyć finansowych; zwraca uwagę, że w sprawozdaniu rocznym EPPO wskazano, że do końca 2023 r. prowadzono postępowania przygotowawcze w sprawie 209 przestępstw dotyczących organizacji przestępczych zorientowanych na interesy finansowe UE; jest świadomy, że przestępczość zorganizowana ma znaczny wpływ na zasoby Unii; zdaje sobie sprawę, że obecne narzędzia analizy i sprawozdawczości nie pozwalają na jej ilościowe określenie w sposób zadowalający pod kątem oceny skuteczności lub niedoskonałości stosowanych środków i strategii politycznych; wzywa Komisję do szybkiego podjęcia niezbędnych działań w celu rozstrzygnięcia kwestii analizy i sprawozdawczości;

14. zwraca uwagę na wyniki badania Eurobarometru z 2023 r. dotyczącego opinii obywateli na temat korupcji w UE w 2023 r., które pokazują, że korupcja jest poważnym problemem dla obywateli UE i przedsiębiorstw w UE; utrzymuje, że korupcja na wysokim szczeblu, w tym w instytucjach UE, nie tylko wpływa na interesy finansowe Unii i całą gospodarkę UE, ale także podważa zaufanie obywateli do instytucji demokratycznych zarówno w UE, jak i w państwach członkowskich;

15. zwraca uwagę, że w odniesieniu do przypadków korupcji Prokuratura Europejska zgłosiła, że do końca 2023 r. prowadzono 131 postępowań przygotowawczych w sprawie przestępstw (w 2022 r. było ich 87) oraz że w latach 2019–2023 11 państw zgłosiło Komisji 65 spraw za pośrednictwem IMS[18], a zgłoszone nieprawidłowe kwoty związane z tymi sprawami wynoszą około 50,5 mln EUR;

16. potwierdza, że państwa członkowskie stosują strategie walki z korupcją; wzywa do oceny i okresowego przeglądu tych strategii;

17. uznaje starania Komisji mające na celu zapobieganie przypadkom konfliktu interesów w zarządzaniu zasobami Unii i eliminowanie ich; zwraca uwagę, że w latach 2019–2023 za pośrednictwem IMS zgłoszono 419 spraw związanych z konfliktem interesów (w latach 2018–2022 było ich 375), które łącznie dotyczyły kwoty wynoszącej około 112 mln EUR; podkreśla, że Trybunał Obrachunkowy wskazał w swoich pracach kontrolnych[19], że głównym źródłem informacji na temat konfliktu interesów jest IMS

[18] System elektroniczny opracowany w celu zgłaszania nadużyć i nieprawidłowości wykrytych w państwach członkowskich i wykorzystywany przez 35 krajów.
[19] Sprawozdania specjalne nr 01/2019 pt. „Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE”, pkt 23–28, nr 06/2019 pt. „Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE w obszarze spójności”,

oraz że ilość i jakość danych zarejestrowanych w tym systemie różni się w zależności od państwa członkowskiego; podkreśla, że jeżeli państwa członkowskie uznają konflikt interesów za pomniejszy element w szerszej sprawie dotyczącej nadużycia finansowego, nie zgłaszają takich przypadków jako dotyczących konfliktu interesów; wzywa Komisję do przyjęcia inicjatyw niezbędnych do zapewnienia spójnej i odpowiednio szczegółowej sprawozdawczości w ramach IMS w odniesieniu do powyższych sytuacji;

Przychody

18. zauważa, że w 2023 r. ogólna liczba nieprawidłowości związanych i niezwiązanych z nadużyciami finansowymi dotyczących tradycyjnych zasobów własnych (TZW) (5 118 w porównaniu z 4 661 w 2022 r.) była o 10 % wyższa w porównaniu ze średnią z pięciu lat (2019–2023), ale kwota spadła o 12 % do 478 mln EUR (w porównaniu z 783 mln EUR do 2022 r.); wyraża ubolewanie, że chociaż dane wskazują na poprawę w zakresie odzyskiwania środków w sprawach niezwiązanych z nadużyciami finansowymi (82 %), wskaźnik odzyskiwania środków w sprawach związanych z nadużyciami finansowymi pozostaje na niezmienionym poziomie 25 %, co nadal jest niską wartością;

19. zwraca uwagę, że w 2023 r. Komisja uznała, że tylko w pięciu nowych sprawozdaniach dotyczących odpisanych należności przedłożonych jej przez państwa członkowskie wykazano w sposób zadowalający, że TZW zostały utracone z przyczyn, których nie można przypisać danym państwom członkowskim, oraz że państwa te nie ponoszą odpowiedzialności finansowej za stratę; z drugiej strony zauważa, że w 81 przypadkach, opiewających na kwotę blisko 69 mln EUR, Komisja uznała, że państwa członkowskie nie wykazały w sposób zadowalający, że TZW zostały utracone z przyczyn, których nie można im przypisać, oraz że w związku z tym ponoszą one odpowiedzialność finansową za stratę;

20. wyraża uznanie dla obecnych ram prawnych dotyczących współpracy z OLAF-em, EPPO i Eurofisc; wzywa Komisję do przyspieszenia procesu przeglądu obecnych ram prawnych w celu zapewnienia jasnej podstawy prawnej umożliwiającej bezpośrednią współpracę między Eurofisc a Prokuraturą Europejską; zachęca OLAF do maksymalnego wykorzystania możliwości oferowanych przez praktyki wzajemnej pomocy administracyjnej w celu wykrywania i identyfikowania oszustw celnych i powiązanych oszustw związanych z VAT, a także do niezwłocznego zgłaszania takich przypadków Prokuraturze Europejskiej; podkreśla, że w 2023 r. EPPO wykryła oszustwa związane z VAT w około 20 % swoich aktywnych postępowań (873 przypadki), co stanowi drugi najczęstszy rodzaj przestępstwa po oszustwach związanych z wydatkami niezwiązanymi z zamówieniami publicznymi (1 586 przypadków); wyraża zaniepokojenie rosnącym udziałem grup zorganizowanych przestępców w operacjach dotyczących oszustw związanych z VAT oraz zidentyfikowanymi powiązaniami między tego rodzaju oszustwami a innymi rodzajami bardzo poważnych przestępstw, takich jak pranie pieniędzy;

---

pkt 47–57, oraz sprawozdanie specjalne Trybunału nr 06/2023 z dnia 13 marca 2023 r. pt. „Konflikt interesów w wydatkowaniu funduszy polityki spójności i polityki rolnej UE – Ustanowiono ramy, lecz utrzymują się luki dotyczące przejrzystości i środków wykrywania”, pkt 80.

21. ponawia swój apel do Komisji o ponowne rozważenie progu 10 mln EUR określonego w dyrektywie PIF, który ma duży wpływ na działania Prokuratury Europejskiej w sprawach dotyczących oszustw związanych z VAT; utrzymuje, że różne interpretacje metod obliczania tego progu sprawiają, że sytuacja jest niejasna; podkreśla, że obecny próg ogranicza efekt odstraszający i umożliwia sprawcom wybieranie najsłabszej jurysdykcji w celu uniknięcia interwencji Prokuratury Europejskiej; uważa, że w ramach przeglądu dyrektywy PIF należy albo usunąć próg, albo znacznie go obniżyć; wzywa Komisję, aby w międzyczasie zapewniła odpowiednie wytyczne dotyczące metody obliczania w sprawach sprzed zmiany dyrektywy PIF;

22. podkreśla znaczenie skutecznej i efektywnej współpracy między OLAF-em a EPPO w tym konkretnym sektorze dochodów i utrzymuje, że odpowiednie wykrywanie i przekazywanie danych przez OLAF do EPPO może zwiększyć pobór wpływów z VAT i ceł do budżetu UE;

Wydatki

23. wyraża zaniepokojenie wysokim poziomem nadużyć finansowych i nieprawidłowości wykrytych zarówno w 2023 r., jak i w 2022 r. w ramach wspólnej polityki rolnej, w zakresie zarówno rozwoju obszarów wiejskich, jak i wsparcia rolnictwa; zwraca uwagę, że dane potwierdzają wzorce i zagrożenia zidentyfikowane w poprzednich latach; zauważa, że w okresie 2019–2023 wzrosła liczba przypadków nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi zgłoszonych w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich, głównie ze względu na rosnącą liczbę nieprawidłowości wykrytych w okresie programowania 2014–2020; zwraca uwagę, że w okresie 2019–2023 liczba przypadków nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich stale rosła wraz z wdrażaniem programów;

24. zwraca uwagę, że w obszarze polityki spójności liczba i kwoty finansowe nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi zgłoszonych w okresie programowania 2014–2020 są znacznie niższe niż w przypadku nieprawidłowości zgłoszonych w ciągu pierwszych 10 lat wdrażania okresu programowania 2007–2013; zwraca uwagę, że wskaźnik wykrywalności nadużyć finansowych[20] w okresie programowania 2014–2020 jest podobny (0,53 %) jak w okresie programowania 2007–2013, podczas gdy wskaźnik wykrywalności nieprawidłowości jest znacznie niższy (0,67 %) niż wskaźnik odnotowany w okresie programowania 2007–2013 (2,5 %);

25. z zadowoleniem przyjmuje sprawozdanie analityczne OLAF-u pt. „Fraud and irregularities by areas of the cohesion policy – comparing risks” [Nadużycia finansowe i nieprawidłowości w poszczególnych obszarach polityki spójności – porównanie ryzyka], w którym odniesiono się do informacji z państw członkowskich dotyczących okresu programowania 2014–2020 do grudnia 2023 r. i zidentyfikowano obszary szczególnie narażone na ryzyko nadużyć finansowych (takie jak inwestycje na rzecz środowiska, zmiana klimatu i przejście na gospodarkę niskoemisyjną, badania, rozwój i

[20] Wskaźnik wykrywalności nadużyć finansowych (FDR) oblicza się jako odsetek nieprawidłowych kwot powiązanych z nieprawidłowościami związanymi z nadużyciami finansowymi w stosunku do całkowitej kwoty płatności. Wskaźnik wykrywalności nieprawidłowości (IDR) oblicza się jako odsetek nieprawidłowych kwot finansowych powiązanych z nieprawidłowościami niezwiązanymi z nadużyciami finansowymi w stosunku do całkowitej kwoty płatności.

innowacje); zwraca uwagę, że najwyższe kwoty finansowe w przypadkach nadużyć dotyczyły ochrony środowiska oraz badań, rozwoju technologii i innowacji;

26. ponownie wyraża zaniepokojenie długimi procedurami administracyjnymi dotyczącymi rozpatrywania zgłoszonych przypadków nadużyć finansowych; zwraca uwagę, że w okresie 2019–2023 w ramach wspólnej polityki rolnej średnio potrzeba było prawie czterech lat od momentu wystąpienia nieprawidłowości, aby stwierdzić podejrzenie nadużyć finansowych, i prawie trzech kolejnych lat, aby zamknąć sprawę po jej zgłoszeniu Komisji; podkreśla, że w obszarze spójności, średnio i w okresie 2014–2020, potrzeba było około półtora roku, aby stwierdzić podejrzenie wystąpienia nieprawidłowości związanej z nadużyciami finansowymi, i ponad dwóch lat, aby zamknąć sprawę po jej zgłoszeniu Komisji; zwraca się do Komisji o zintensyfikowanie dialogu z organami państw członkowskich i zapewnienie im doradztwa w celu skrócenia czasu trwania procedur administracyjnych;

27. zwraca uwagę, że w odniesieniu do zarządzania bezpośredniego w latach 2019–2023 OLAF wskazano jako źródło wykrycia 88,4 % pozycji dotyczących odzyskania środków w związku z nieprawidłowościami związanymi z nadużyciami finansowymi, co odpowiada 92,1 % łącznych kwot odzyskanych; zwraca się do Komisji o przedstawienie jasnych informacji na temat danych oraz działań podjętych w celu usprawnienia procesu szybkiego odzyskiwania środków, w tym danych dotyczących ogólnych poziomów odzyskiwania środków w odniesieniu do nieprawidłowości związanych i niezwiązanych z nadużyciami finansowymi;

28. podkreśla, że odzyskiwanie środków umożliwia ochronę interesów finansowych Unii oraz prawidłową realizację polityki UE i zwrot wydatkowanych środków, które są niezgodne z wymogami finansowania; zwraca uwagę na ustalenia zawarte w sprawozdaniu specjalnym Trybunału Obrachunkowego nr 07/2024[21] w odniesieniu do okresu 2014–2020, w którym zgłoszone nieprawidłowe wydatki – podlegające zwrotowi w drodze odzyskania środków – wyniosły 14 mld EUR; wzywa Komisję, aby zaproponowała odpowiednie środki w celu dostarczenia wyczerpujących informacji na temat nieprawidłowych wydatków i podjętych w związku z nimi środków naprawczych;

29. zdaje sobie sprawę, że Komisja, w związku z brakiem poparcia w Radzie dla jej inicjatyw z 2004 i 2014 r., nie jest skłonna przedstawić kolejnego wniosku ustawodawczego dotyczącego wzajemnej pomocy administracyjnej w obszarach wydatkowania UE, w których obecnie nie przewiduje się takiej praktyki; zachęca Komisję, aby skorzystała z przeglądu rozporządzenia w sprawie OLAF-u[22], które już zapewnia Urzędowi ds. koordynacji działań państw członkowskich wzmocniony mandat do dalszego rozwijania obecnych przepisów w celu wyeliminowania tej luki;

NextGenerationEU (NGEU) i Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)

[21] Sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 07/2024 pt. „Systemy Komisji służące do odzyskiwania nieprawidłowych wydatków UE – Można zwiększyć kwotę odzyskanych środków i tempo odzyskiwania”.

[22] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999, Dz.U. L 248 z 18.9.2013, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/883/oj.

30. docenia działania podjęte przez Komisję podczas przeglądu 27 planów odbudowy i zwiększania odporności (RRP) w celu dostosowania się do zakłóceń na rynku energii w następstwie pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę; zwraca uwagę, że włączenie REPowerEU do RRP powinno przyczynić się do zmniejszenia zależności i poczynienia postępów w zakresie zielonej transformacji;

31. zauważa, że ramy kontrolne Komisji dotyczące RRF opierają się przede wszystkim na odpowiedzialności państw członkowskich za ochronę interesów finansowych UE; wzywa Komisję do utrzymania wysokiego poziomu uwagi poświęcanej wypełnianiu przez państwa członkowskie określonych kamieni milowych w zakresie audytu i kontroli dodanych do tych RRP, które nie były wystarczająco solidne, oraz do kontynuowania wysiłków na rzecz wyeliminowania luk w zakresie rozliczalności; zwraca uwagę na działania podjęte przez Komisję w następstwie zaleceń Trybunału dotyczących możliwych do zidentyfikowania niedociągnięć w systemach kontroli i sprawozdawczości niektórych państw członkowskich;

32. zwraca uwagę, że w odniesieniu do RRF w 2023 r. w sprawozdaniu PIF za 2023 r. wskazano liczbę przypadków podejrzeń popełnienia nadużycia finansowego zgłoszonych przez Komisję (15) oraz liczbę audytów (13 w porównaniu z 16 przeprowadzonymi w 2022 r.), ale nie uwzględniono niepokojąco wysokiej liczby dochodzeń prowadzonych przez Prokuraturę Europejską (233 dochodzenia dotyczące programów odbudowy i zwiększania odporności, w przypadku których straty finansowe szacuje się na 1,86 mld EUR); wyraża zaniepokojenie analizami sugerującymi możliwy wzrost wykładniczy liczby przypadków nadużyć finansowych, korupcji, podwójnego finansowania i konfliktów interesów w nadchodzących latach, co może oznaczać, że wpływ RRP okazał się daremny;

33. zwraca się do OLAF-u o kontynuowanie analizy ryzyka, która w 2023 r. została udostępniona państwom członkowskim wraz ze zaktualizowaną wersją „ram ryzyka w ramach RRF” oraz ze szkoleniami i seminariami dla organów państw członkowskich; popiera wykorzystanie IMS do celów zgłaszania nieprawidłowości w zakresie RRF; ponawia swój apel do Komisji, wyspecjalizowanych agencji i organów UE oraz do państw członkowskich o aktywną współpracę i interakcję w celu zapewnienia ochrony interesów finansowych UE przy wdrażaniu NGEU;

34. zwraca uwagę, że wśród wytycznych dotyczących planów odbudowy i zwiększania odporności Komisja przyjęła[23] załącznik IV dotyczący ram ograniczania i odzyskiwania w ramach RRF; rozumie, że zmniejszenie płatności jest wykonalne, gdy wciąż są do wykonania płatności; przypomina, że okres obowiązywania RRF kończy się w 2026 r.; podkreśla, że odzyskiwanie należności należy uruchamiać dopiero wtedy, gdy nie ma już kolejnych transz; wyraża zaniepokojenie faktem, że ta procedura odzyskiwania należności, zapożyczona z modelu wdrażania funduszy spójności, okazała się niezwykle nieskuteczna i została porzucona w obecnych wieloletnich ramach finansowych (WRF); wyraża głębokie ubolewanie, że do końca 2023 r. w ABAC nie wydano żadnego nakazu odzyskania środków odnoszących się do RRF ani że państwa członkowskie nadal nie mają obowiązku zgłaszania nieprawidłowości związanych z RRF za pośrednictwem IMS;

[23] Zawiadomienie Komisji – Wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności (C(2024)4618).

35. powtarza, że przejrzystość odgrywa kluczową rolę w ujawnianiu oszukańczych procederów i zniechęcaniu oszustów; ponownie wyraża niezadowolenie z przyjętej przez Komisję interpretacji pojęcia „ostatecznego odbiorcy” w RRF; odrzuca niepełną i wprowadzającą w błąd interpretację Komisji[24]; zauważa, że nawet zgodnie z wytycznymi Komisji[25] „ostateczny odbiorca” jest „ostatnim podmiotem”, który otrzymuje środki finansowe na realizację działania w ramach RRF, oraz że żaden początkowy lub pośredni odbiorca finansowania, taki jak ministerstwa lub agencje działające jedynie jako dystrybutorzy środków, nie powinien być uznawany za „ostatni podmiot”; ponownie wzywa Komisję, aby zwróciła się do państw członkowskich o dostarczenie informacji na temat „ostatecznego odbiorcy” lub „ostatniego podmiotu” i aby nie przyjmowała od państw członkowskich żadnych informacji na temat „odbiorców drugiego stopnia”, które nie są zgodne z porozumieniem między współprawodawcami;

36. wyraża zaniepokojenie opinią[26] Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w sprawie rosnącego ryzyka podwójnego wydatkowania funduszy UE na ten sam środek i podwójnego przyznawania środków na to samo działanie; rozumie, że odpowiednie działania w podobnych obszarach, takich jak infrastruktura transportowa i energetyczna, są finansowane zarówno z budżetu UE, jak i z RRF, ponieważ unijny fundusz odbudowy po pandemii finansuje działania podobne do działań objętych standardowymi programami UE; przyznaje, że komplementarność między RRF a innymi instrumentami UE jest dozwolona, ale zauważa, że może to prowadzić do osiągnięcia kamieni milowych, które są w pełni finansowane z funduszy innych niż RRF, ponieważ RRF nie jest powiązany ze zwrotem faktycznie poniesionych kosztów, ale raczej nagradza osiągnięcie kamieni milowych i celów; podkreśla, że kilka szczebli zarządzania, rozdrobniony krajobraz IT i ograniczona wymiana danych lub wykorzystanie narzędzi eksploracji danych takich jak ARACHNE uniemożliwiają wykrywanie podwójnego finansowania, a zatem istniejące mechanizmy kontroli mogą być niewystarczające, aby odpowiednio ograniczyć to zwiększone ryzyko; stwierdza, że brak bezpośredniego dostępu do pełnego wykazu odbiorców końcowych RRF ogranicza zdolność Komisji do wykrywania potencjalnych przypadków podwójnego finansowania; uważa, że środki ostrożności przyjęte przez niektóre państwa członkowskie, polegające na unikaniu łączenia RRF z innymi instrumentami UE, przyczyniają się do ograniczenia ryzyka podwójnego finansowania; wzywa Komisję do zwiększenia kontroli w tym zakresie;

37. zwraca uwagę, że państwa członkowskie mogą uwzględniać w swoich RRP środki bez szacunkowych kosztów lub z zerowymi szacunkowymi kosztami [27]; wskazuje również, że te „bezkosztowe” kamienie milowe są głównym punktem odniesienia dla oceny prawidłowego wykorzystania zasobów RRF zgodnie z ich przeznaczeniem; rozumie, że płatności za te „bezkosztowe” kamienie milowe lub kamienie milowe „o zerowych kosztach” są uruchamiane po ich osiągnięciu, niezależnie od poniesionych kosztów,

---

[24] Odpowiedzi Komisji na sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego z dnia 2 września 2024 r. zatytułowane „Absorpcja środków z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – postępy są powolne, a ukończenie działań i tym samym osiągnięcie celów RRF jest wciąż niepewne”, s. 4.
[25] Zawiadomienie Komisji – Wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności (C(2024)4618).
[26] Sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 22/2024 zatytułowane „Podwójne finansowanie z budżetu UE – w systemach kontroli brakuje istotnych elementów, które zredukowałyby zwiększone ryzyko wynikające z zastosowanego w RRF modelu finansowania niepowiązanego z kosztami” oraz sprawozdania roczne Trybunału z wykonania budżetu UE za rok budżetowy 2022.
[27] Dokument roboczy służb Komisji z dnia 22 stycznia 2022 r. zatytułowany „Wytyczne dla państw członkowskich – plany odbudowy i zwiększania odporności” (SWD(2021)0012).

zgodnie z podejściem „finansowania niepowiązanego z kosztami odnośnych operacji” w ramach RRF; zwraca jednak uwagę, że takie kamienie milowe uniemożliwiają weryfikację należytego zarządzania płatnymi zasobami RRF, ponieważ takie zasoby są wypłacane w związku z kamieniem milowym, w odniesieniu do którego nie zostały wykorzystane; wzywa Komisję, aby ponownie rozważyła założenie, że środek o zerowych kosztach nie może powodować podwójnego finansowania, niezależnie od tego, czy do jego wdrożenia wykorzystywane są inne fundusze UE; zdecydowanie wzywa Komisję do wzmocnienia kontroli środków o zerowych kosztach oraz do udzielenia państwom członkowskim wskazówek, w jaki sposób należy uwzględnić finansową konstrukcję przedmiotowych środków, aby zapobiec takiemu ryzyku;

38. ponownie wzywa Komisję do utrzymania odpowiednich procedur audytu ex post i do zwrócenia szczególnej uwagi na ryzyko odwrócenia po dokonaniu płatności za osiągnięcie celów uprzednio poddanych audytowi i ocenionych jako zrealizowane w sposób zadowalający;

39. kontynuuje strategiczną inicjatywę Rzecznika Praw Obywatelskich, rozpoczętą w lutym 2022 r. i zakończoną we wrześniu 2023 r., dotyczącą przejrzystości i rozliczalności RRF, której wyniki w pełni popiera; z zadowoleniem przyjmuje toczący się dialog między Komisją a Rzecznikiem Praw Obywatelskich w celu wyeliminowania stwierdzonych nieoptymalnych sytuacji, w szczególności w odniesieniu do tablicy wyników i proaktywnej publikacji dokumentów związanych z RRF;

Cyfryzacja i przejrzystość w celu wzmocnienia walki z oszustwami

40. z zadowoleniem przyjmuje osiągnięcie porozumienia politycznego w sprawie proponowanego przekształconego tekstu rozporządzenia finansowego; uważa, że rozszerzenie zakresu systemu EDES w celu uwzględnienia zarządzania dzielonego oraz przyjęcie podstawy prawnej do wykorzystania ARACHNE jako modelu na potrzeby ogólnounijnego narzędzia do eksploracji danych i oceny ryzyka wzmocni ochronę interesów finansowych UE;

41. podziela pogląd, że IMS, czyli system, za pośrednictwem którego państwa członkowskie zgłaszają Komisji nieprawidłowości i nadużycia finansowe mające wpływ na budżet UE, ma potencjał w zakresie większej interoperacyjności z innymi narzędziami korporacyjnymi Komisji, takimi jak ARACHNE i system EDES, oraz z narzędziami cyfrowymi w państwach członkowskich; zwraca się z prośbą o informowanie go, po przekształceniu rozporządzenia finansowego, o postępach w zakresie interfejsu EDES-IMS oraz o możliwym wykorzystaniu danych z IMS na potrzeby narzędzia do eksploracji danych i oceny ryzyka (ARACHNE);

42. ponawia swój apel o zwiększenie interoperacyjności między systemami danych oraz o harmonizację sprawozdawczości, monitorowania i audytu w Unii; ma świadomość przekrojowego charakteru interoperacyjności i docenia przyjęcie aktu w sprawie Interoperacyjnej Europy[28];

[28] Dz.U. L 903 z 22.3.2024, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/903 z dnia 13 marca 2024 r. w sprawie ustanowienia środków na rzecz wysokiego poziomu interoperacyjności sektora publicznego na terytorium Unii (akt w sprawie Interoperacyjnej Europy), Dz.U. L 903 z 22.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/903/oj.

43. podkreśla ustalenia przeglądu Trybunału Obrachunkowego nr 04/2023 z dnia 6 lipca 2023 r. w sprawie cyfryzacji zarządzania funduszami unijnymi; przypomina o pozytywnym wpływie cyfryzacji na zapobieganie nadużyciom finansowym i nieprawidłowościom oraz ich wykrywanie, a także na zarządzanie funduszami unijnymi, ich kontrolę i audyt, przez umożliwienie łatwiejszego i szybszego dostępu do danych i zdalnych kontroli krzyżowych, a tym samym ograniczenie kosztów dzięki zmniejszeniu zapotrzebowania na kontrole i kontrole na miejscu;

44. podziela pogląd, że cyfryzacja powinna być podstawą każdej strategii zwalczania nadużyć finansowych, a w szczególności że powinna być zintegrowana z krajowymi strategiami zwalczania nadużyć finansowych, aby umożliwić koordynację między jej częściami składowymi oraz uwzględnienie zagrożeń stwarzanych przez nowe technologie;

45. uważa, że cyfryzacja oferuje możliwości wymiernych usprawnień w zarządzaniu siecią zwalczającą nadużycia finansowe oraz że dzięki ułatwieniu komunikacji i dostępności przyczynia się do poprawy sprawozdawczości, a tym samym umożliwia lepsze zrozumienie utrzymujących się barier oraz szybszą i bardziej kompleksową reakcję decydentów i współprawodawców;

46. z zadowoleniem przyjmuje starania wielu elementów struktury zwalczania nadużyć finansowych w zakresie oceny i dalszego rozwoju możliwości oferowanych przez sztuczną inteligencję i uczenie maszynowe w identyfikowaniu i wykrywaniu nieprawidłowości oraz dążeniu do zwiększenia wydajności zarówno w zakresie analizy, jak i klasycznych zadań administracyjnych; powtarza, że ocena przez człowieka musi pozostać kluczową cechą każdego procesu; dodaje, że sztuczna inteligencja może potencjalnie zmienić zasady gry w walce z nadużyciami finansowymi, ponieważ umożliwia szybką analizę dużych zbiorów danych, a także usprawnia wykrywanie nadużyć finansowych i identyfikację wzorców nadużyć; przypomina, że skuteczne wykorzystanie sztucznej inteligencji opiera się na efektywnej współpracy między wszystkimi zainteresowanymi stronami oraz na dostępności wysokiej jakości danych, przy wydajnym wykorzystaniu ARACHNE; wzywa Komisję do podjęcia działań na rzecz rozwoju sztucznej inteligencji w Europie w celu utrzymania suwerenności danych i zapewnienia solidnej ochrony danych, zgodnie z zasadami określonymi w akcie w sprawie sztucznej inteligencji[29] i ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych[30] (RODO); wzywa wszystkie podmioty zajmujące się zwalczaniem nadużyć finansowych do zacieśnienia współpracy w celu skutecznego i odpowiedzialnego wykorzystania sztucznej inteligencji w walce z nadużyciami finansowymi;

Wewnętrzna warstwa struktury zwalczania nadużyć finansowych UE – najważniejsze działania na szczeblu UE w 2023 r.

[29] Dz.U. L 1689 z 12.7.2024, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828, Dz.U. L 1689 z 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj.

[30] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych, Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj.

47. podkreśla fakt, że unijna struktura zwalczania nadużyć finansowych jest złożoną strukturą instytucjonalną mającą na celu wykrywanie nadużyć finansowych i innych form uchybień mających wpływ na interesy finansowe UE, zapobieganie im i ich zwalczanie oraz opiera się na wielopoziomowej sieci współpracy, w której pierwszy poziom (OLAF, EPPO, Europol, Eurojust, AMLA, Komisja, Trybunał Obrachunkowy i Europejski Bank Inwestycyjny (EBI)) opiera się na współpracy horyzontalnej między instytucjami, organami, urzędami i agencjami UE, natomiast podstawą pozostałych poziomów są stosunki wertykalne między UE a organami krajowymi oraz między organami UE a organizacjami międzynarodowymi; zwraca uwagę, że struktura zwalczania nadużyć finansowych ewoluowała na przestrzeni lat za sprawą szeregu odrębnych decyzji, które doprowadziły do powstania innowacyjnej sieci podmiotów; podkreśla, że ich skoordynowane działania w ostatnich latach przyniosły cenne doświadczenia, które należy uwzględnić w przyszłym przeglądzie odpowiednich przepisów; zaznacza, że wraz z utworzeniem Prokuratury Europejskiej ustanowiono pierwszy europejski organ ścigania uzupełniający działalność dochodzeniową prowadzoną przez OLAF oraz że doświadczenia zdobyte w pierwszych latach działalności operacyjnej muszą zostać odpowiednio włączone do ram prawnych, aby umożliwić pełne wykorzystanie dostępnych narzędzi i zasobów;

48. z zadowoleniem przyjmuje uwzględnienie w sprawozdaniu PIF za 2023 r. głównych wyników administracyjnych i sądowych osiągniętych odpowiednio przez OLAF i Prokuraturę Europejską, co stanowi odpowiedź na liczne apele Parlamentu o bardziej kompleksową sprawozdawczość z działań prowadzonych przez elementy struktury zwalczania nadużyć finansowych; uważa jednak, że należy rozwiązać kwestię różnic w charakterze, zakresie i szczegółowości między tymi dwoma sprawozdaniami oraz wyraźnie wskazać obszary współpracy; uważa, że różnice w danych liczbowych przedstawionych przez OLAF, EPPO i w sprawozdaniu PIF za 2023 r. są uzasadnione w obecnych okolicznościach; podkreśla, że organy sprawozdawcze w państwach członkowskich mogą informować o dochodzeniach karnych tylko wtedy, gdy odpowiednie organy sądowe udzielą im na to zezwolenia, co oznacza, że chociaż EPPO i OLAF przedstawiają dane dotyczące trwających dochodzeń, organy sprawozdawcze często nie są w stanie wprowadzić tych danych szczegółowych do bazy danych IMS ze względu na konieczność zachowania poufności i zapewnienia właściwego przebiegu dochodzeń; rozumie, że przypadki te skutkują rozbieżnością w danych („delta”), którą można wyeliminować dopiero po zakończeniu dochodzeń i uwzględnieniu odpowiednich danych w sprawozdaniach dla Komisji, tak aby można je było włączyć do przyszłego sprawozdania PIF;

49. wyraża zadowolenie z przyjęcia przez Komisję w maju 2023 r. pakietu środków antykorupcyjnych, który obejmuje wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie zwalczania korupcji; uważa, że należy zintensyfikować działania na rzecz zapobiegania korupcji i jej ścigania, i zwraca się do Komisji o ściślejsze monitorowanie egzekwowania środków w państwach członkowskich;

50. z zadowoleniem przyjmuje ustanowienie sieci na rzecz walki z korupcją, której pierwsze posiedzenie odbyło się 20 września 2023 r.; uważa, że opracowanie mapy obszarów wysokiego ryzyka korupcji może skutecznie przyczynić się do dalszego rozwoju strategii antykorupcyjnej UE;

51. zwraca uwagę, że czwarte sprawozdanie Komisji z 2023 r. w sprawie praworządności, przyjęte w lutym 2024 r., stanowi kontynuację zaleceń zawartych w ubiegłorocznym sprawozdaniu na temat praworządności; przyznaje, że w ramach walki z korupcją różne państwa członkowskie zaktualizowały lub rozpoczęły przegląd swoich krajowych strategii lub planów działania, podczas gdy inne zreformowały prawo karne w celu wzmocnienia walki z korupcją; zauważa, że dla wielu państw członkowskich główną przeszkodą w walce z korupcją są ograniczone zasoby prokuratury; apeluje, aby Komisja nadal zachęcała państwa członkowskie do prowadzenia działań na rzecz reformy i poprawy skuteczności postępowań karnych oraz podejmowania innych wyzwań wskazanych w sprawozdaniu, a także wspierała te działania; przypomina Komisji, że należy efektywnie wykorzystywać skuteczne narzędzia służące wzmocnieniu praworządności, takie jak postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, warunkowość przyznawania środków i procedury określone w art. 7 TUE;

52. podkreśla, że poszanowanie praworządności, obejmujące walkę z korupcją, jest kluczowym wyznacznikiem otoczenia jednolitego rynku, które sprzyja inwestycjom, wzrostowi gospodarczemu, zatrudnieniu i innowacjom oraz chroni małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) i podmioty gospodarcze prowadzące działalność transgraniczną; zaznacza, że Komisja jest odpowiedzialna za rygorystyczną weryfikację, jako warunek wypłaty finansowania, realizacji kamieni milowych związanych z praworządnością, uwzględnionych w poszczególnych planach odbudowy i zwiększania odporności państw członkowskich; przypomina, że komisarz do spraw demokracji, wymiaru sprawiedliwości i praworządności, działający w ścisłej współpracy z niedawno mianowanym komisarzem do spraw budżetu i administracji publicznej oraz zwalczania nadużyć finansowych, ponosi główną odpowiedzialność za pełne stosowanie ogólnego systemu warunkowości; wzywa Komisję, aby nie wykorzystywała „dialogu” z państwami członkowskimi ani procedury „pilotażowej” jako otwartego środka pozwalającego uniknąć wszczynania faktycznych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego; z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie komisarza do spraw budżetu i administracji publicznej oraz zwalczania nadużyć finansowych do wprowadzenia solidnych zabezpieczeń w zakresie praworządności w następnych WRF;

53. utrzymuje, że korupcja jest nierozerwalnie powiązana z praniem pieniędzy oraz że pranie pieniędzy jest jednym z najważniejszych czynników umożliwiających zorganizowanym przestępcom prowadzenie nielegalnej działalności, ponieważ pozwala im przenosić dochody z przestępstw do legalnej gospodarki; z zadowoleniem przyjmuje wstępne porozumienie osiągnięte w grudniu 2023 r. w sprawie zadań, uprawnień i struktury nowego Urzędu ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu (AMLA);

54. podziela pogląd, że ochronę interesów finansowych UE wzmocniono dzięki porozumieniu politycznemu z 7 grudnia 2023 r. w sprawie przekształcenia rozporządzenia finansowego; zwraca uwagę, że zakres systemu EDES został rozszerzony, aby objąć zarządzanie dzielone i bezpośrednie oraz zapewnić nowe podstawy wykluczenia; z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie podstawy prawnej dla narzędzia oceny ryzyka i eksploracji danych, które ma być stosowane przez wszystkie państwa członkowskie i we wszystkich trybach zarządzania; wyraża ubolewanie, że oba te środki wejdą w życie dopiero w 2028 r. i dopiero począwszy od

następnych WRF, ale rozumie, że takie ramy czasowe są potrzebne, aby zagwarantować interoperacyjność systemów i baz danych oraz umożliwić państwom członkowskim odpowiednie dostosowanie ich procedur;

55. z zadowoleniem przyjmuje włączenie zaktualizowanego planu działania[31] do strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (CAFS) na 2019 r.; zauważa, że obejmuje on 44 działania podzielone na siedem tematów obejmujących w szczególności cyfryzację, współpracę, RRF, oszustwa celne oraz podnoszenie świadomości w kwestiach etycznych i związanych z kulturą zwalczania nadużyć finansowych;

56. zwraca uwagę, że Unijny program zwalczania nadużyć finansowych (UAFP) jest jedynym programem wydatkowania środków ukierunkowanym konkretnie na zwalczanie nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe UE i że zapewnia on odpowiednie wsparcie organom wszystkich państw członkowskich stanowiących element zewnętrznego poziomu struktury zwalczania nadużyć finansowych w celu wzmocnienia walki z nadużyciami finansowymi; zwraca uwagę, że UAFP charakteryzuje się elastycznością niezbędną do dostosowania się do stale zmieniającego się krajobrazu zwalczania nadużyć finansowych i jest spójny z siedmioletnim okresem (2021–2027) obecnych WRF; zauważa, że do tej pory 55 % całkowitego wdrożenia UAFP przyczyniło się do transformacji cyfrowej;

57. apeluje do Komisji, aby wykorzystała sukces UAFP, i zachęca komisarza do spraw budżetu i zwalczania nadużyć finansowych do rozważenia UAFP jako modelu, który należy rozszerzyć w następnych WRF, zgodnie z zadaniem wskazanym w piśmie określającym zadania, polegającym na zapewnieniu wsparcia dla starań państw członkowskich na rzecz ochrony interesów finansowych Unii;

58. z zadowoleniem przyjmuje pierwszy wniosek o stowarzyszenie w ramach UAFP otrzymany w 2023 r. od państwa spoza UE, a mianowicie Ukrainy, z którą wynegocjowano układ o stowarzyszeniu obejmujący jej udział w programie, przyjęty w marcu 2024 r.;

59. zwraca uwagę na ponawiane przez Prokuraturę Europejską apele o wzmocnienie zdolności odpowiednich elementów struktury zwalczania nadużyć finansowych do wykrywania nadużyć finansowych i przypomina, że zgodnie z CAFS należy skoncentrować się na analizie danych jako narzędziu wykrywania nadużyć finansowych; zachęca Komisję do szerszego wykorzystania IMS jako narzędzia wspierającego analizę ryzyka przeprowadzaną przez audytorów podczas przygotowywania działań audytowych; zachęca OLAF do zwiększenia oferty szkoleniowej dla pracowników Komisji, w tym audytorów i odpowiednich podmiotów w obiegu przepływów finansowych;

60. jest świadomy, że zdecentralizowana struktura Prokuratury Europejskiej wiąże się z interakcją między prawem krajowym a prawem UE oraz między organami krajowymi a Prokuraturą Europejską; rozumie, że działalność Prokuratury Europejskiej opiera się na bezpośrednio stosowanych rozporządzeniach UE, ale wymaga również przyjęcia odpowiednich środków wykonawczych za pośrednictwem przepisów krajowych transponujących dyrektywę PIF i inne odpowiednie akty unijne; apeluje do Komisji o zapewnienie pełnej zgodności przepisów krajowych z rozporządzeniem w sprawie

[31] COM(2023)0405 i SWD(2023)0245.

Prokuratury Europejskiej i dyrektywą PIF, wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i zaproponowanie przeglądu tych aktów prawnych w celu zwiększenia skuteczności Prokuratury Europejskiej w wykonywaniu jej uprawnień;

61. przyjmuje do wiadomości wyniki oceny zgodności środków przyjętych przez państwa członkowskie w celu dostosowania ich systemów do rozporządzenia w sprawie EPPO[32], które przedstawiono we wrześniu 2023 r.[33]; wyraża ubolewanie, że wiele sytuacji jest nadal nieoptymalnych i wymaga podjęcia działań, ponieważ osłabiają one skuteczność ochrony interesów finansowych Unii za pomocą dochodzeń w sprawach karnych; odnosi się w szczególności do podziału kompetencji między krajowymi organami ścigania a EPPO; podkreśla również, że w rozporządzeniu w sprawie EPPO nałożono obowiązek zgłaszania ewentualnych spraw EPPO bezpośrednio i bez zbędnej zwłoki; wzywa Komisję do zweryfikowania i monitorowania przestrzegania przez państwa członkowskie rozporządzenia w sprawie EPPO oraz niezwłocznego zgłaszania bezpośrednio do niej podejrzeń nadużyć finansowych w obszarach objętych zakresem kompetencji EPPO;

62. wyraża zaniepokojenie faktem, że w wielu państwach członkowskich wyznaczony organ krajowy rozstrzygający spory między Prokuraturą Europejską a organami krajowymi w sprawie właściwości do prowadzenia postępowania nie jest „sądem” ani „trybunałem”; wzywa Komisję do zweryfikowania i monitorowania, czy państwa członkowskie w pełni przestrzegają art. 25 ust. 6 i art. 42 ust. 2 lit. c) rozporządzenia w sprawie EPPO, w których wymaga się zapewnienia możliwości odwołania się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) od decyzji organu krajowego w sprawie przyznania właściwości;

63. podkreśla, że obecna kontrola organów krajowych nad „niezbędnymi” zasobami i wyposażeniem delegowanych prokuratorów europejskich (EDP) oraz konieczność odwoływania się do przepisów organów krajowych dotyczących „odpowiednich ustaleń” w zakresie zabezpieczenia społecznego, emerytur i ubezpieczenia mogą ograniczać autonomię i niezależność działań Prokuratury Europejskiej; wzywa Komisję do zaproponowania odpowiednich rozwiązań w nadchodzącym przeglądzie rozporządzenia w sprawie EPPO;

64. zwraca uwagę, że transpozycja dyrektywy PIF różni się w poszczególnych państwach członkowskich, co w niektórych przypadkach wpływa na transgraniczne wykonywanie kompetencji Prokuratury Europejskiej; wzywa Komisję do zapewnienia właściwego wdrożenia dyrektywy PIF i zaproponowania jej przeglądu w oparciu o zebrane doświadczenia;

65. podkreśla, że art. 25 ust. 3 rozporządzenia w sprawie Prokuratury Europejskiej, który doprecyzowuje wykonywanie kompetencji Prokuratury Europejskiej w przypadku przestępstw niebędących przestępstwami naruszającymi interesy finansowe Unii nierozerwalnie związanych z przestępstwami naruszającymi interesy finansowe Unii,

[32] JUST/2022/PR/JCOO/CRIM/0004 – Umowa ramowa JUST/2020/PR/03/0001 dotycząca usług analizy prawnej, w tym oceny zgodności krajowych środków transpozycji, w obszarach polityki dotyczących sprawiedliwości i konsumentów.
[33] Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej („EPPO”) (Dz.U. L 283 z 31.10.2017, s. 1).

budzi wątpliwości prawne i praktyczne oraz wymaga dalszego usprawnienia w celu skutecznego wykorzystania ram prawnych Prokuratury Europejskiej; wzywa Komisję do zaproponowania odpowiednich rozwiązań w nadchodzącym przeglądzie rozporządzenia w sprawie EPPO;

66. powtarza[34], że EPPO odgrywa ważną rolę w ochronie praworządności i zwalczaniu korupcji w Unii, i zachęca Komisję do ścisłego monitorowania poziomu współpracy państw członkowskich z EPPO w sprawozdaniach dotyczących praworządności; ponownie wzywa do przystąpienia do EPPO państwa członkowskie, które jeszcze tego nie uczyniły;

67. ponawia swój apel o rozpoczęcie wymiany poglądów na temat ewentualnego doprecyzowania kompetencji EPPO w ramach jej uprawnień określonych w Traktacie w odniesieniu do ochrony interesów finansowych Unii;

68. zwraca uwagę, że w 2023 r. zacieśniono współpracę między odpowiednimi podmiotami, a na koniec 2023 r. EPPO i Eurojust prowadziły współpracę w 26 toczących się sprawach; zauważa, że również w 2023 r. EPPO i Europol skutecznie współpracowały w różnych kwestiach operacyjnych, i ma świadomość, że współpraca ta niemal podwoiła się w 2023 r., a Europol zapewnił wsparcie w 47 sprawach na wniosek EPPO;

69. z zadowoleniem przyjmuje starania OLAF-u i EPPO zmierzające do zacieśnienia współpracy; rozumie, że wymiana informacji prowadzona między tymi dwoma urzędami służy uniknięciu równoległych dochodzeń w tych samych sprawach oraz że w 2023 r. OLAF wszczął 22 dochodzenia uzupełniające, a EPPO zwróciła się o cztery dochodzenia wspierające; zdaje sobie sprawę, że synergia wynikająca ze stosowania dochodzeń uzupełniających (dawny art. 12 lit. f) rozporządzenia w sprawie EPPO) i dochodzeń prowadzonych w celu wsparcia (dawny art. 12 lit e) tego rozporządzenia) nie jest optymalna; wzywa Komisję do podjęcia dialogu z tymi dwoma urzędami oraz zastanowienia się, jak można osiągnąć lepszą koordynację i współpracę, w razie potrzeby w drodze przeglądu rozporządzenia dotyczącego tych organów;

70. wyraża zaniepokojenie brakiem analizy i dokładnych informacji na temat środków odzyskanych do budżetu Unii, które to analizy i informacje powinny iść w ślad za dochodzeniami OLAF-u i EPPO; zdaje sobie sprawę, że wpływ struktury zwalczania nadużyć finansowych na bezpieczeństwo obywateli i egzekwowanie praworządności w Unii wykracza poza samo ilościowe odzyskiwanie środków finansowych; podkreśla jednak, że wyniki działań podjętych w celu utworzenia struktury zwalczania nadużyć finansowych powinny być mierzalne i konkretne, przynajmniej w odniesieniu do aspektów budżetowych; podkreśla, że przy przydzielaniu zasobów i określaniu uprawnień należy ocenić i wziąć pod uwagę wpływ działań realizowanych w celu ochrony interesów finansowych Unii;

71. rozumie, że Komisja nie przekazała jeszcze danych na temat środków odzyskanych do budżetu Unii w następstwie działań EPPO zgłoszonych Komisji, zgodnie z art. 103 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EPPO; zauważa, że zamrożenie aktywów ma zasadnicze znaczenie dla zwalczania przestępczości mającej wpływ na budżet UE, lecz musi mu

[34] Projekt rezolucji Parlamentu Europejskiego – Sprawozdanie w sprawie sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2023 r. (2023/2113(INI)).

towarzyszyć faktyczne odzyskiwanie środków; podkreśla, że jak dotąd różnica pomiędzy kwotami zajętymi a skonfiskowanymi jest znaczna (1,5 mld EUR zajęte i 60 mln EUR skonfiskowane w 2023 r.) oraz że nie należy oczekiwać, aby skonfiskowana kwota domyślnie wróciła do budżetu Unii; zauważa, że zgodnie z art. 38 rozporządzenia w sprawie EPPO potencjalne przychody wynikające z zajęć i konfiskat prowadzonych przez EDP w państwach członkowskich powinny wpływać z powrotem do budżetu UE i mogłyby być rozliczane w budżecie UE jako przychody nieprzeznaczone na określony cel[35]; wzywa Komisję do dokonania niezbędnych ustaleń z odpowiednimi organami krajowymi, aby umożliwić przekazanie tych kwot do budżetu UE;

72. zwraca uwagę, że dane dotyczące skutecznego odzyskiwania środków w następstwie zaleceń finansowych OLAF-u nie są publikowane w sprawozdaniu rocznym OLAF-u ani w żadnym innym oficjalnym sprawozdaniu Komisji; ubolewa, że udostępniane są jedynie dane zagregowane, które odnoszą się do 2299 zaleceń finansowych wydanych przez OLAF w latach 2012–2023 na łączną kwotę około 9 mld EUR; zauważa, że analiza dostępnych danych wskazuje na znaczne możliwości poprawy; zauważa, że istnieje duża rozbieżność między kwotami zalecanymi do odzyskania przez OLAF, kwotą ustaloną jako możliwa do odzyskania przez służby Komisji i kwotą ostatecznie skutecznie odzyskaną; wyraża zaniepokojenie niskimi wskaźnikami odzyskiwania nieuzasadnionych wydatków (w przypadku działań realizowanych w trybie zarządzania dzielonego i pośredniego wskaźnik ten wynosi odpowiednio 34 % i 11 %, a w przypadku odzyskiwania środków w trybie zarządzania bezpośredniego tylko 18 %); wzywa Komisję do przekazywania odpowiednio szczegółowych danych na temat odzyskiwania oraz do przeprowadzenia oceny przyczyn luki w odzyskiwaniu;

Zewnętrzna warstwa struktury zwalczania nadużyć finansowych UE – najważniejsze działania na szczeblu krajowym w 2023 r.

73. rozumie, że ogólny poziom wdrożenia przez państwa członkowskie zaleceń Komisji wydanych w sprawozdaniu PIF za 2022 r. uznaje się za zadowalający; podkreśla jednak, że między państwami członkowskimi utrzymują się znaczne różnice; wyraża zaniepokojenie w szczególności z powodu przypadków nieodpowiedniego zgłaszania nieprawidłowości przez niektóre państwa członkowskie za pośrednictwem systemu zarządzania nieprawidłowościami; przypomina, że zgodnie z obowiązującymi przepisami zgłaszanie jest obowiązkowe, i zachęca OLAF do wzmocnienia działań w zakresie nadzoru i monitorowania w celu osiągnięcia jednolitej sprawozdawczości w całej Unii;

74. wzywa Komisję do monitorowania kompleksowości sprawozdawczości w systemie zarządzania nieprawidłowościami przez kraje korzystające z pomocy przedakcesyjnej i z zadowoleniem przyjmuje inicjatywy Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia mające na celu egzekwowanie od krajów kandydujących obowiązku regularnego zgłaszania nieprawidłowości w tym systemie;

75. zachęca państwa członkowskie do zgłaszania w systemie nieprawidłowości związanych z RRF, zgodnie z zaleceniami Trybunału; wzywa Komisję do ułatwienia państwom członkowskim takiego korzystania z systemu zarządzania nieprawidłowościami w

[35] Opinia w sprawie budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2025 – wszystkie sekcje (2024/0176(BUD)) – 25.7.2024.

drodze zapewnienia wsparcia w postaci szkoleń, seminariów i wymiany najlepszych praktyk;

76. z zadowoleniem przyjmuje udział Szwecji i Polski w EPPO, ogłoszony w 2024 r.; nalega, aby państwa członkowskie, które jeszcze nie uczestniczą w EPPO, bezzwłocznie do EPPO przystąpiły, i wzywa Komisję do zachęcania do udziału w EPPO za pomocą pozytywnych środków;

77. przypomina, że nieskuteczna, nieterminowa współpraca lub brak współpracy państw członkowskich z EPPO i OLAF-em stanowią podstawę do podjęcia działań na mocy rozporządzenia w sprawie warunkowości; wzywa Komisję do należytego uwzględnienia wszystkich informacji przekazywanych przez EPPO i OLAF na temat sytuacji, w których państwa członkowskie nie wywiązują się ze swoich zobowiązań;

78. podkreśla, że krajowe strategie zwalczania nadużyć finansowych są najskuteczniejszym narzędziem koordynacji między poszczególnymi organami krajowymi, regionalnymi i sektorowymi oraz wieloma podmiotami lokalnymi, które stanowią szkielet organizacyjny cyklu zwalczania nadużyć finansowych; zauważa, że w 2023 r. 21 z 27 państw członkowskich powiadomiło o swojej strategii zwalczania nadużyć finansowych; odnotowuje, że spośród tych 21 państw członkowskich tylko 10 posiadało pełną krajową strategię zwalczania nadużyć finansowych,[36] i ubolewa nad faktem, że sześć państw członkowskich nie posiada żadnej takiej strategii; wyraża głębokie ubolewanie z powodu tej wysoce niezadowalającej sytuacji;

79. uważa, że państwa członkowskie skorzystałyby na okresowej ocenie swoich ram zwalczania nadużyć finansowych; wzywa Komisję do zachęcania państw członkowskich do przeprowadzania niezależnych lub wzajemnych ocen ich ram przeciwdziałania nadużyciom finansowym w celu zwiększenia spójności i zapewnienia wysokich standardów;

80. zachęca Komisję do przedstawienia możliwych do wyegzekwowania inicjatyw mających na celu wyjaśnienie relacji i rozważenie ustanowienia powiązania między przyjęciem przez państwa członkowskie krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych a poziomem wsparcia finansowego, jakie otrzymują;

81. powtarza, że sygnaliści odgrywają kluczową rolę w usprawnianiu wykrywania nadużyć finansowych, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie i ścigania ich; rozumie, że do końca 2023 r. 24 państwa członkowskie przyjęły przepisy krajowe w celu transpozycji dyrektywy o ochronie sygnalistów i zadeklarowały ukończenie transpozycji; ubolewa jednak, że w marcu 2023 r., po przeanalizowaniu przyjętych środków krajowych, Komisja była zmuszona skierować do TSUE sprawy przeciwko sześciu państwom członkowskim w związku z brakiem transpozycji dyrektywy i brakiem powiadomienia o krajowych środkach transpozycji i zwrócić się do Trybunału o nałożenie sankcji finansowych; wyraża zaniepokojenie dalszymi postępowaniami w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego[37] toczącymi się przeciwko sześciu innym państwom członkowskim; wzywa Komisję do intensywniejszego monitorowania

[36] Spośród tych 10 krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych jedna nie obejmuje wszystkich etapów cyklu zwalczania nadużyć finansowych, w jednej nie uwzględniono perspektywy wieloletniej, a dwie wymagają aktualizacji.
[37] COM(2024)0269 z 3 lipca 2024 r.

krajowych środków transpozycji oraz do przedstawiania Parlamentowi odpowiednich sprawozdań;

82. zwraca się do Komisji o rozpoczęcie – w ramach przygotowań do zmiany rozporządzenia w sprawie OLAF-u – monitorowania sytuacji funkcjonujących w państwach członkowskich jednostek koordynujących zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS); zachęca Komisję do zaplanowania aktualizacji i przeprojektowania ich struktury, ról, obowiązków i uprawnień;

83. zauważa, że do końca 2023 r. dział dochodzeniowy Europejskiego Banku Inwestycyjnego (IG/IN EBI) skierował 10 spraw do EPPO, a 17 do OLAF-u; zdaje sobie sprawę, że podmioty, które IG/IN EBI uznał za dopuszczające się niedozwolonych praktyk, mogą podlegać wykluczeniu, innymi słowy zostać uznane za niekwalifikujące się, przez ustalony okres, do otrzymywania zamówień i nawiązywania relacji z EBI; zauważa, że w 2023 r. te postępowania w sprawie wykluczenia doprowadziły do wykluczenia pięciu podmiotów gospodarczych na minimalny okres trzech lat, podczas gdy pięć innych przedsiębiorstw zawarło ugody warunkujące ich kwalifikowalność;

Wymiar zewnętrzny ochrony interesów finansowych UE

84. z zadowoleniem przyjmuje reakcję Komisji na swoje wezwanie do wzmożenia monitorowania i kontroli środków finansowych w ramach Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – „Globalny wymiar Europy” przeznaczonych na pomoc dla państw spoza UE, a także za pośrednictwem wspólnego komunikatu z wysokim przedstawicielem Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa[38]; docenia nieustające starania Komisji na rzecz włączenia środków antykorupcyjnych do instrumentów działań zewnętrznych UE; ponawia swoje zalecenie dotyczące zawieszenia wsparcia budżetowego i wycofania funduszy dla państw spoza UE, w tym krajów kandydujących, w których władze wyraźnie nie podejmują rzeczywistych działań przeciwko powszechnej korupcji, bez narażania na szwank wsparcia dla ludności cywilnej;

85. zauważa, że Ukraina nadal będzie potrzebować znacznego wsparcia w kolejnych WRF, a w perspektywie trwałego porozumienia pokojowego będzie potrzebować wsparcia na odbudowę powojenną, w tym na służby i reformy rządu centralnego; uważa, że należy odpowiednio zmienić kształt trzech filarów Instrumentu na rzecz Ukrainy i że odbudowa powinna być dostosowana do wymogów przedakcesyjnych; wzywa Komisję do wdrożenia odpowiednich działań, w tym w drodze przeprowadzania dokładniejszych kontroli, aby zagwarantować odpowiednie monitorowanie i kontrolę unijnych środków finansowych wysyłanych do Ukrainy i krajów sąsiadujących oraz zapewnić, by środki te trafiały do osób najbardziej potrzebujących;

86. podkreśla, że zawieszenie wsparcia budżetowego w państwach niebędących członkami UE, w tym w krajach kandydujących, jest odpowiednim środkiem w przypadku niepodjęcia realnych działań przeciwko powszechnej korupcji; oczekuje priorytetowego traktowania walki z korupcją w negocjacjach przedakcesyjnych przy jednoczesnym budowaniu zdolności przez ustanowienie wyspecjalizowanych organów

[38] JOIN(2023)0012 z 3 maja 2023 r.

antykorupcyjnych; zwraca się do Komisji o zapewnienie, również w przypadkach zawieszania finansowania, wsparcia dla ludności cywilnej, jeżeli to możliwe, za pośrednictwem alternatywnych kanałów;

°

° °

87. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszej rezolucji Radzie i Komisji.

UZASADNIENIE

Na mocy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 325 ust. 5) Komisja jest zobowiązana do sporządzenia rocznego sprawozdania o ochronie interesów finansowych UE (sprawozdanie PIF), w którym wyszczególnione zostaną środki podjęte na szczeblach europejskim i krajowym w celu zwalczania nadużyć finansowych mających wpływ na budżet UE. W niniejszym sprawozdaniu, którego podstawą są dane przekazywane przez państwa członkowskie, zwrócono uwagę na obszary, w których występuje największe ryzyko, co pozwala na bardziej ukierunkowane działania mające na celu ochronę interesów finansowych Unii. Sprawozdanie PIF stanowi kluczowy instrument służący przejrzystości, rozliczalności i wytyczaniu kierunków polityki.

Ochrona interesów finansowych UE stoi w obliczu poważnych wyzwań w coraz bardziej złożonym i szybko zmieniającym się otoczeniu. Szybki rozwój technologii, systemów finansowych i globalnych sieci przestępczych wymaga od UE sprawnego dostosowania się do pojawiających się zagrożeń. Rozdrobnienie prawodawstwa i niedostateczne zasoby krajowych instytucji zwalczających nadużycia finansowe utrudniają walkę z nadużyciami, a do skutecznego wdrożenia unijnych środków zwalczania nadużyć finansowych niezbędne są wzmocnione ramy krajowe. Złożoność dochodzeń o charakterze transgranicznym, w szczególności związanych ze śledzeniem przepływów finansowych, uwypukla znaczenie ścisłej współpracy między Komisją, EPPO, Europolem, OLAF-em i organami krajowymi. Ponadto wzrost cyberprzestępczości i wykorzystanie sztucznej inteligencji przez przestępców stanowią bezprecedensowe zagrożenie dla budżetu UE. W związku z powyższym struktura zwalczania nadużyć finansowych musi nadążać za zmianami, co oznacza konieczność opracowywania innowacyjnych narzędzi i strategii.

W sprawozdaniach z własnej inicjatywy położono nacisk na pilną potrzebę wzmocnienia i modernizacji unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych w świetle nowych wyzwań i możliwości.

Główny nacisk kładzie się na zarządzanie strukturą, która musi być solidna i elastyczna oraz zapewniać skuteczną koordynację pomiędzy jej komponentami, w szczególności po utworzeniu Prokuratury Europejskiej (EPPO) i w świetle jej dotychczasowych doświadczeń operacyjnych. Dostosowanie struktury zwalczania nadużyć finansowych z myślą o bardziej harmonijnym uwzględnieniu roli EPPO ma zasadnicze znaczenie dla usprawnienia dochodzeń transgranicznych i zapewnienia konsekwencji w ochronie interesów finansowych UE.

Równie ważne jest dostosowanie środków zwalczania nadużyć finansowych do nowych technologii. Ponieważ przestępcy w coraz większym stopniu wykorzystują zaawansowane narzędzia informatyczne i sztuczną inteligencję (AI) do wyprowadzania funduszy UE, należy inwestować we własne możliwości technologiczne struktury zwalczania nadużyć finansowych. Obejmuje to cyfryzację procesów, interoperacyjność baz danych oraz wykorzystanie sztucznej inteligencji do wykrywania nadużyć finansowych i zapobiegania im.

Ponadto należy zmaksymalizować finansowy wpływ działań z zakresu zwalczania nadużyć finansowych przez skuteczniejsze odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych i skonfiskowanych środków.

Rozwiązanie tych problemów będzie wymagało ściślejszej współpracy, zharmonizowanych systemów oraz niezachwianego dążenia do przejrzystości i uczciwości zarówno na szczeblu

unijnym, jak i krajowym. Zwalczając przestępczość zorganizowaną, korupcję i konflikty interesów, UE może zapewnić ochronę swoich interesów finansowych z korzyścią dla wszystkich obywateli UE.