Parlament Europejski
2024-2029

Komisja Kontroli Budżetowej

2025/2238(INI)

07.01.2026

PROJEKT SPRAWOZDANIA

w sprawie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej – zwalczania nadużyć finansowych – sprawozdanie roczne za rok 2024
(2025/2238(INI))

Komisja Kontroli Budżetowej

Sprawozdawca: Julien Sanchez

SPIS STREŚCI

Strona

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO 3

UZASADNIENIE 20

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej – zwalczania nadużyć finansowych – sprawozdanie roczne za rok 2024

(2025/2238(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 2025 r. zatytułowane „36. sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych – 2024 r.” (COM(2025)0426) (sprawozdanie o ochronie interesów finansowych UE za 2024 r.),

– uwzględniając sprawozdanie roczne Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) za 2024 r.[1] oraz sprawozdanie z działalności Komitetu Nadzoru OLAF za 2024 r.[2],

– uwzględniając sprawozdanie roczne Prokuratury Europejskiej (EPPO) za 2024 r. opublikowane 3 marca 2025 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 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[4] (rozporządzenie finansowe),

– uwzględniając rozporządzenie (UE) 2024/1624[5], rozporządzenie (UE) 2024/1620[6] i dyrektywę (UE) 2024/1640[7], wszystkie Parlamentu Europejskiego i Rady, wszystkie

[1] OLAF, „Dwudzieste piąte sprawozdanie Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r.”, 2024.
[2] Dz.U. C, C/2025/4091, 18.7.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/4091/oj.
[3] Dz.U. L 433 I z 22.12.2020, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj.
[4] Dz.U. L, 2024/2509, 26.9.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj.
[5] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1624 z dnia 31 maja 2024 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu (Dz.U. L, 2024/1624, 19.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1624/oj).
[6] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1620 z dnia 31 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia Urzędu ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1093/2010, (UE) nr 1094/2010 i (UE) nr 1095/2010 (Dz.U. L, 2024/1620, 19.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1620/oj).
[7] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1640 z dnia 31 maja 2024 r. w sprawie mechanizmów, które państwa członkowskie powinny wprowadzić w celu zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca dyrektywę (UE) 2019/1937 oraz zmieniająca i uchylająca dyrektywę (UE) 2015/849 (Dz.U. L, 2024/1640, 19.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1640/oj).

przyjęte 31 maja 2024 r. oraz wszystkie dotyczące zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, w tym poprzez ustanowienie Urzędu ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu,

– uwzględniając dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii[8] (dyrektywa o ochronie sygnalistów) oraz sprawozdanie Komisji z dnia 3 lipca 2024 r. z jej wdrażania i stosowania (COM(2024)0269),

– 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[9] (dyrektywa PIF),

– uwzględniając sprawozdanie Komisji z 16 września 2022 r. pt. „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 wspólne sprawozdanie Europolu i OLAF-u z 6 czerwca 2023 r. pt. „Assessing the Threats to the NextGenerationEU (NGEU) fund” [Ocena zagrożeń dla funduszu NextGenerationEU (NGEU)],

– uwzględniając sprawozdania roczne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) dotyczące wykonania budżetu Unii oraz działań finansowanych z dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) za rok budżetowy 2024[10],

– uwzględniając sprawozdanie specjalne ETO 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”[11],

– uwzględniając sprawozdanie specjalne ETO 03/2024 z 22 lutego 2024 r. pt. „Praworządność w UE – udoskonalono przepisy mające chronić interesy finansowe Unii, ale nie wyeliminowano wszystkich zagrożeń”[12],

– uwzględniając przegląd ETO nr 02/2025 z 6 maja 2025 r. pt. „Ukierunkowanie na wyniki, rozliczalność i przejrzystość – z niedociągnięć RRF warto wyciągnąć wnioski na przyszłość”,[13],

---

[8] Dz.U. L 305 z 26.11.2019, s. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj .
[9] Dz.U. L 198 z 28.7.2017, s. 29, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2017/1371/oj.
[10] ETO, sprawozdania roczne dotyczące wykonania budżetu UE za rok budżetowy 2024 oraz działań finansowanych z dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju za rok budżetowy 2024, https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/AR-2024/AR-2024_PL.pdf.
[11] Sprawozdanie specjalne ETO 06/2023, https://www.eca.europa.eu/pl/publications/SR-2023-06.
[12] Sprawozdanie specjalne ETO 03/2024, https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-03/SR-2024-03_PL.pdf.
[13] Przegląd ETO 02/2025, https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/RV-2025-02/RV-2025-02_PL.pdf.

– uwzględniając sprawozdanie specjalne ETO 08/2025 z 24 marca 2025 r. pt. „Oszustwa związane z VAT w imporcie – Uproszczone przywozowe procedury celne nie gwarantują wystarczającej ochrony interesów finansowych UE”[14] oraz sprawozdanie Komisji pt. „VAT gap in the EU – 2024 report [Luka w podatku VAT w UE – sprawozdanie za 2024 r.]”[15],

– uwzględniając sprawozdanie specjalne ETO 09/2025 z 10 marca 2025 r. pt. „Systemy zapewniające zgodność wydatków z RRF z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych i zasadami pomocy państwa – Nastąpiła poprawa, lecz niewystarczająca”[16],

– uwzględniając sprawozdanie specjalne ETO 13/2025 z 18 czerwca 2025 r. pt. „Pomoc humanitarna UE objęta zarządzaniem zdalnym – może ratować życie, ale w stosowanym podejściu występują uchybienia”[17],

– uwzględniając sprawozdanie specjalne ETO 26/2025 z 15 grudnia 2025 r. pt. „Organy UE zajmujące się zwalczaniem nadużyć finansowych – Mandaty zostały jasno określone, ale wymiana informacji i nadzór ze strony Komisji są wciąż niewystarczające”[18],

– uwzględniając specjalne badanie Eurobarometr 548 dotyczące opinii obywateli na temat korupcji w UE w 2024 r.[19],

– uwzględniając swoją rezolucję z 6 maja 2025 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej – zwalczania nadużyć finansowych – sprawozdanie roczne 2023[20],

– uwzględniając art. 55 Regulaminu,

– uwzględniając sprawozdanie Komisji Kontroli Budżetowej (A10-0000/2025),

A. mając na uwadze, że co roku Komisja przedkłada Parlamentowi i Radzie sprawozdanie, zwane sprawozdaniem o ochronie interesów finansowych UE, sporządzane we współpracy z państwami członkowskimi, w sprawie środków podjętych w celu wdrożenia art. 325 ust. 5 TFUE;

B. mając na uwadze, że należyte zarządzanie zasobami UE, zarówno w odniesieniu do wydatków, jak i dochodów, oraz ochrona interesów finansowych UE powinny stanowić kluczowe elementy każdej polityki UE, tak aby wspierać jej skuteczne wdrażanie, zapewnić właściwe i skuteczne wykorzystywanie pieniędzy podatników oraz zwiększyć zaufanie obywateli do instytucji europejskich;

---

[14] Sprawozdanie specjalne ETO 08/2025, https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2025-08/SR-2025-08_PL.pdf.
[15] Komisja Europejska: Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych (CASE), Oxford Economics i Syntesia, VAT gap in the EU – 2024 report [Luka w podatku VAT w UE – sprawozdanie za 2024 r.], G. Poniatowski (red.), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2024 r. https://data.europa.eu/doi/10.2778/2476549.
[16] Sprawozdanie specjalne ETO 09/2025, https://www.eca.europa.eu/pl/publications/SR-2025-09.
[17] Sprawozdanie specjalne ETO 13/2025, https://www.eca.europa.eu/pl/publications?ref=SR-2025-15.
[18] Sprawozdanie specjalne ETO 26/2025, https://www.eca.europa.eu/pl/publications/SR-2025-26.
[19] Specjalne badanie Eurobarometr 548, https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3217.
[20] Teksty przyjęte, P10_TA(2025)0075.

C. mając na uwadze, że roczne sprawozdanie o ochronie interesów finansowych UE opiera się głównie na informacjach dostarczonych przez państwa członkowskie za pośrednictwem systemu zarządzania nieprawidłowościami (IMS) oraz przez Komisję za pośrednictwem jej systemu rachunkowości (ABAC), który zawiera dane dotyczące nieprawidłowości i wykrytych nadużyć finansowych; dane te są analizowane w celu zidentyfikowania obszarów uznanych za najbardziej narażone;

D. mając na uwadze, że zawarte w sprawozdaniu o ochronie interesów finansowych UE opis i analiza środków przyjętych w celu zwalczania nadużyć finansowych i nieprawidłowości powinny umożliwić określenie i wdrożenie bardziej ukierunkowanych działań zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym;

E. mając na uwadze, że ochrona interesów finansowych UE musi być poparta analizą opartą na wiarygodnych danych;

F. mając na uwadze, że ze względu na różnice między państwami członkowskimi, w szczególności w zakresie wykrywania i zgłaszania nieprawidłowości, różnorodność systemów administracyjnych w państwach członkowskich utrudnia osiągnięcie celu, jakim jest wspólny poziom krajowych systemów zarządzania, kontroli i sprawozdawczości w Unii; mając na uwadze, że jeżeli różnorodność systemów administracyjnych w państwach członkowskich nie zostanie uwzględniona w spójny sposób poprzez zwiększenie interoperacyjności i cyfryzacji, może to zagrozić wiarygodności, porównywalności i użyteczności danych i sprawozdań; mając na uwadze, że w tym celu konieczne wydaje się skuteczne i efektywne wdrożenie prawdziwych wspólnych wytycznych godnych tej nazwy oraz solidnych standardowych procedur, aby osiągnąć bardziej znormalizowane i jednolite zarządzanie funduszami europejskimi i ich wykorzystywanie oraz ochronę interesów finansowych Unii w taki sam sposób we wszystkich państwach członkowskich;

G. mając na uwadze, że UE i jej państwa członkowskie ponoszą wspólną odpowiedzialność za ochronę interesów finansowych Unii, co obejmuje wykorzystanie środków w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)[21] oraz wdrażanie krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności; mając na uwadze, że rola organów krajowych w zapewnianiu odpowiedniego poziomu ochrony interesów finansowych Unii znacznie wzrosła w ramach NextGenerationEU (NGEU) i wniosku dotyczącego przyszłych wieloletnich ram finansowych (WRF);

H. mając na uwadze, że organizacje przestępcze, przyciągane bezprecedensową ilością środków finansowych wykorzystywanych w ramach programów WRF i NGEU, są szczególnie aktywne w przechwytywaniu funduszy UE i są w stanie wykorzystywać heterogeniczność systemów administracyjnych, kontroli i sankcji państw członkowskich, aby przenikać do ich tkanki gospodarczej, finansowej, handlowej, społecznej i politycznej, podważając tym samym interesy finansowe Unii;

I. mając na uwadze, że ochrona budżetu UE opiera się na strukturze zwalczania nadużyć finansowych[22], w którą zaangażowanych jest wiele podmiotów na szczeblu UE i państw

[21] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).
[22] OLAF, EPPO, Europol, Eurojust, Komisja, Trybunał Obrachunkowy, Urząd ds. Przeciwdziałania Praniu

członkowskich i która umożliwia współpracę między organami odpowiedzialnymi za postępowania administracyjne i karne; mając na uwadze, że działania EPPO, OLAF-u, Europolu i Eurojustu przyczyniły się do zwalczania przestępstw naruszających interesy finansowe Unii, ale ich skuteczność zależy od lepszej koordynacji między nimi oraz z właściwymi organami krajowymi i partnerami międzynarodowymi;

J. mając na uwadze, że podatek od wartości dodanej (VAT) jest ważnym źródłem dochodów budżetów krajowych i zasobów własnych opartych na VAT, które stanowiły około 14 % całkowitych zasobów własnych UE w 2024 r. i około 10 % w 2023 r.; mając na uwadze, że w ostatnich latach nasiliły się przypadki oszustw karuzelowych związanych z VAT, w których coraz częściej uczestniczą zorganizowane sieci przestępcze;

K. mając na uwadze, że korupcja jest jednym z najpoważniejszych przestępstw o wymiarze transgranicznym i dotyka w różnym stopniu wszystkie państwa członkowskie; mając na uwadze, że podważa to zaufanie obywateli do Unii oraz szkodzi interesom finansowym i całej gospodarce Unii, a także demokracji i praworządności w Unii;

L. mając na uwadze, że konflikty interesów nie są należycie i w pełni zgłaszane w obecnych bazach danych służących monitorowaniu; mając na uwadze, że zasługują one na najwyższą uwagę, ponieważ stanowią poważne zagrożenie dla wiarygodności instytucji i organów wspierających oraz naruszają zaufanie podatników;

M. mając na uwadze, że ochrona interesów finansowych Unii musi być w pełni zintegrowana ze wszystkimi instrumentami działań zewnętrznych UE, ponieważ wsparcie finansowe dla państw spoza UE z natury wiąże się z większym ryzykiem nadużyć finansowych, sprzeniewierzenia i niewłaściwego wykorzystania środków finansowych w porównaniu z wykonaniem bezpośrednim, a zatem muszą mu towarzyszyć solidne środki ochronne zapewniające spójne wykorzystanie funduszy unijnych, a także mechanizmy umożliwiające interwencje ochronne w dowolnym momencie w celu zapobiegania ewentualnym naruszeniom, ich wykrywania i korygowania;

Uwagi ogólne na temat sprawozdań o ochronie interesów finansowych UE i głównych kwestii

1. przyjmuje do wiadomości sprawozdanie o ochronie interesów finansowych UE za 2024 r., popiera zawarte w nim cztery zalecenia, ale uważa je za niewystarczająco ambitne, zwłaszcza w odniesieniu do przejrzystości i środków, za pomocą których obywatele i wybrani przez nich przedstawiciele mogą monitorować wykorzystanie funduszy, ponieważ same sprawozdania roczne dają jedynie częściowy i przefiltrowany obraz rzeczywistych problemów;

2. przypomina, że ochrona interesów finansowych Unii stoi w obliczu poważnych wyzwań w coraz bardziej złożonym i szybko zmieniającym się kontekście oraz że jej skuteczność można osiągnąć jedynie poprzez wspólne i skoordynowane działania organów sądowych i administracyjnych, instytucji i podmiotów europejskich oraz państw członkowskich;

Pieniędzy (AMLA), Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) oraz organy państw członkowskich i jednostki koordynujące zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS).

3. podkreśla, że jedynie zwiększona cyfryzacja, w tym poprzez krajowe strategie zwalczania nadużyć finansowych, cyfryzację procesów i wykorzystanie wspólnych narzędzi cyfrowych, umożliwi dzielenie się wiedzą, dostępność i przetwarzanie danych, a także kompleksową sprawozdawczość niezbędną do zarządzania opartego na wynikach w celu ochrony interesów finansowych Unii; zauważa, że jedynie zwiększona cyfryzacja może stanowić podstawę prawdziwej przejrzystości dla obywateli i ich wybranych przedstawicieli, co ma zasadnicze znaczenie w przypadku środków publicznych;

4. zauważa, że liczba nieprawidłowości zgłoszonych przez właściwe organy UE i organy krajowe w 2024 r. była nieco niższa niż w 2023 r. (łącznie 13 589 w 2024 r., 13 947 w 2023 r. i 12 455 w 2022 r.), podczas gdy odnotowane kwoty nieprawidłowości pozostały na stosunkowo stabilnym poziomie (1,84 mld EUR w 2024 r. w porównaniu z 1,90 mld EUR w 2023 r. i 1,77 mld EUR w 2022 r.); zauważa, że przypadki nadużyć finansowych stanowią około 10 % wszystkich zgłoszonych nieprawidłowości, przy czym ich liczba gwałtownie wzrosła do 1 364 (o 26 % więcej niż w 2023 r.); zauważa, że kwoty finansowe związane z tymi przypadkami nadużyć finansowych również wzrosły do 548,8 mln EUR w 2024 r. (+138,7 % w porównaniu z 2023 r.); zwraca uwagę, że ponieważ kontrole nie są systematyczne, ale często są przeprowadzane metodą doboru próby, dane te należy interpretować ostrożnie;

5. wyraża zaniepokojenie, że liczba nieprawidłowości zgłoszonych w 2024 r. była o 3,6 % wyższa niż średnia z pięciu lat, a odnośne kwoty finansowe były o 12 % wyższe, oraz że liczba nadużyć finansowych zgłoszonych w 2024 r. była o 19 % wyższa, a odnośne kwoty były o 56 % wyższe niż średnia z pięciu lat;

6. zauważa, że wyniki dochodzeń OLAF-u są stabilne i wskazują, że OLAF zamknął 246 dochodzeń (265 w 2023 r. i 256 w 2022 r.) oraz wydał 301 zaleceń (309 w 2023 r. i 275 w 2022 r.), przy czym zalecana kwota do odzyskania wyniosła 871,5 mln EUR (1 043,8 mln EUR w 2023 r. w porównaniu z 426,8 mln EUR w 2022 r.);

7. zauważa, że od czerwca 2021 r. działalność EPPO stale się nasila pod względem liczby wszczętych postępowań przygotowawczych (w 2024 r. – 1 504 postępowania przygotowawcze w porównaniu z 1 371 w 2023 r. i 865 w 2022 r.), liczby postępowań przygotowawczych będących obecnie w toku (2 666 w 2024 r. w porównaniu z 1 927 w 2023 r. i 1 117 w 2022 r.), liczby aktów oskarżenia (205 w 2024 r. w porównaniu ze 139 w 2023 r. i 87 w 2022 r.), liczby wyroków skazujących (102 sprawy karne zamknięto w 2024 r. – jeden wyrok skazujący w porównaniu z 48 sprawami w 2023 r. i 20 sprawami w 2022 r.) oraz liczby uzyskanych nakazów zabezpieczenia (w 2024 r. na kwotę 2,42 mld EUR w porównaniu z 1,5 mld EUR w 2023 r. i 359,1 mln EUR w 2022 r.);

8. zauważa, że w 2024 r. EPPO poinformowała, iż Europol udzielił wsparcia (wymiana informacji, wsparcie analityczne i wiedza fachowa) w odpowiedzi na 83 wnioski oraz że do końca 2024 r. 25 spraw było w toku przy wsparciu biur krajowych Eurojustu; zauważa, że w 2024 r. OLAF skierował do EPPO 74 sprawy w celu wszczęcia postępowania przygotowawczego oraz że EPPO wszczęła 69 spraw na podstawie informacji przekazanych przez OLAF, a w tym samym roku OLAF zamknął 26 dodatkowych dochodzeń i wszczął 17; oczekuje, że zmiana struktury zwalczania nadużyć finansowych stworzy możliwości wzmocnienia tej współpracy i wyznaczenia ambitnych celów dostosowanych do priorytetów UE;

9. podkreśla, że walka z nadużyciami finansowymi wymaga kompleksowego podejścia obejmującego szerokie grono podmiotów i powiązanych ze sobą procesów, które wzajemnie na siebie oddziałują i obejmują cztery główne etapy cyklu zwalczania nadużyć finansowych, a mianowicie zapobieganie, wykrywanie, prowadzenie dochodzeń i ściganie, a także odzyskiwanie środków i sankcje;

Zapobieganie i wykrywanie

10. przypomina, że walka z nadużyciami finansowymi nie może być prowadzona jedynie a posteriori, lecz musi dotyczyć wszystkich instytucji europejskich już na etapie opracowywania systemów finansowania, instrumentów i programów; podkreśla w związku z tym, że większe zaangażowanie podmiotów zajmujących się zwalczaniem nadużyć finansowych oraz Parlamentu na etapie opracowywania ustaleń, instrumentów i programów z pewnością doprowadziłoby do lepszej ochrony interesów finansowych Unii; wzywa Komisję do uwzględnienia tej kwestii i lepszego zaangażowania wszystkich podmiotów na wcześniejszym etapie;

11. podkreśla, że oprócz niezbędnych wysiłków na rzecz ograniczenia nadużyć finansowych poprzez opracowywanie polityki publicznej potrzebne są również bardziej zdecydowane i proaktywne działania w celu wykrywania i zwalczania nadużyć finansowych; podkreśla, że sztuczna inteligencja jest jednym z narzędzi, które należy wykorzystać do optymalizacji tej walki;

12. zauważa, że sprawozdania z naruszeń przedkładane EPPO, informacje na temat potencjalnych interesów w zakresie prowadzenia dochodzeń przekazywane OLAF-owi oraz zgłaszanie nieprawidłowości, a także okresowe aktualizacje tych informacji przekazywane Komisji za pośrednictwem systemu zarządzania nieprawidłowościami są głównym źródłem danych służących do oceny poziomów wykrywalności; zauważa, że poziomy wykrywalności różnią się w zależności od państwa członkowskiego i źródła informacji, oraz utrzymuje, że poziom wykrywalności w danym obszarze geograficznym lub sektorze budżetowym lub politycznym niekoniecznie odpowiada faktycznemu występowaniu nadużyć finansowych lub innych nieprawidłowości w tym obszarze lub sektorze; podkreśla ponadto, że wyniki działań w zakresie wykrywania różnią się znacznie w zależności od sektora i kraju;

13. zauważa, że we wspólnej polityce rolnej (WPR), polityce spójności i sektorach rybołówstwa w latach 2020–2024 analiza ryzyka nadal miała jedynie marginalny wpływ na wykrywanie nadużyć finansowych i nie odnotowano poprawy w porównaniu z poprzednim okresem (2015–2019); zauważa, że wykrywanie nadużyć finansowych na podstawie ostrzeżeń od sygnalistów pozostaje na niskim poziomie, ponieważ tylko w jednym przypadku nadużycie finansowe zostało wykryte w wyniku informacji opublikowanych w mediach w kontekście płatności bezpośrednich, podczas gdy w sektorach spójności i rybołówstwa rola informacji ze strony społeczeństwa obywatelskiego wzrosła, a około 18 % nieprawidłowości wykryto właśnie na tej podstawie; podkreśla, że w przypadku nieprawidłowości mających wpływ na WPR analiza koncentracji wykrywalności przedstawiona w sprawozdaniu o ochronie interesów finansowych UE za 2024 r. wskazuje na większą koncentrację nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi niż nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi, co sugeruje, że zróżnicowane podejście do postępowań przygotowawczych i postępowań karnych mogły być czynnikiem

decydującym o tych poziomach wykrywalności; zauważa ponadto, że w przypadku wykrywania nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi ani analiza ryzyka, ani informacje społeczeństwa obywatelskiego nie odgrywają istotnej roli, i przypomina, że w 2023 r. w dziale „Spójność, odporność i wartości” utrzymywał się znaczny poziom błędu, który wynosił 9,3 %; ponownie wyraża zaniepokojenie przewlekłością procedur niezbędnych do sfinalizowania spraw, w których wykryto nieprawidłowości, i zauważa, że w latach 2020–2024 w sektorze WPR od wykrycia nieprawidłowości do stwierdzenia podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości związanej z nadużyciami finansowymi mijało średnio ponad cztery lata, a następnie potrzeba było około trzech lat na zamknięcie sprawy po poinformowaniu Komisji, podczas gdy w sektorze spójności wykrycie podejrzenia nadużycia finansowego zajmowało prawie dwa lata, a sfinalizowanie sprawy prawie dwa i pół roku; rozumie, że w obu sektorach średni czas trwania postępowania jest krótszy w przypadku nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi, co może wynikać z większych utrudnień w weryfikacji w przypadkach nadużyć finansowych oraz konieczności mobilizacji wyspecjalizowanych zasobów, które są zazwyczaj ograniczone; podkreśla, że czas trwania tych procedur utrudnia przyjęcie skutecznych środków naprawczych lub łagodzących i pozbawia podejmowane działania ich odstraszającego charakteru; uważa ponadto, że sposób i harmonogram wstępnego rozpatrywania spraw mają decydujący wpływ na przebieg postępowań, i wzywa Komisję do rozważenia przyjęcia odpowiednich środków w celu przyspieszenia tych procesów, w szczególności poprzez zintensyfikowanie dialogu z organami państw członkowskich, co leży w interesie ochrony interesów finansowych Unii;

14. zauważa, że w obszarze zarządzania bezpośredniego w latach 2020–2024 OLAF był prawdopodobnie głównym źródłem wykrywania elementów odzyskiwania środków związanych z nieprawidłowościami wynikającymi z nadużyć finansowych, odpowiadając za 89,8 % spraw i 96,9 % łącznych odzyskanych kwot, podczas gdy kontrole ex post Komisji wykryły dodatkowe 6,0 % tych elementów, co odpowiada 1,9 % odzyskanych kwot; zauważa ponadto, że około 95,7 % pozycji dotyczących odzyskania środków uznanych za nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi wykryto w ramach kontroli przeprowadzonych przez Komisję, zarówno ex ante, jak i ex post; odnotowuje w związku z tym analizę zawartą w sprawozdaniu o ochronie interesów finansowych UE za 2024 r. dotyczącą związku między źródłem wykrycia a kwotami do odzyskania, z której wynika, że kontrole ex post Komisji i dochodzenia OLAF-u doprowadziły do odzyskania najwyższych kwot odpowiednio w przypadku nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi i nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi;

15. zauważa, że w ostatnich latach wzrost wykrywalności przez organy Unii był proporcjonalnie niższy niż w przypadku prywatnych sygnalistów lub organów krajowych (w 2024 r. liczba zgłoszeń przestępstw do EPPO przez prywatnych sygnalistów wzrosła o 85 %, zgłoszeń od organów krajowych o 13 %, a zgłoszeń od instytucji, organów, urzędów i agencji UE o 5 %, a w 2023 r. liczba zgłoszeń przestępstw od prywatnych sygnalistów, organów krajowych i instytucji, organów i jednostek organizacyjnych wzrosła odpowiednio o 30 %, 24 % i 5 % w porównaniu z 2022 r.); ponawia swój apel do Komisji i innych organów UE o promowanie wykrywania poprzez ułatwianie procedur zgłaszania oraz wzmacnianie inicjatyw na rzecz podnoszenia świadomości pracowników i kierownictwa oraz komunikacji wewnętrznej;

16. przypomina Komisji, że wykrywanie nadużyć finansowych wymaga kontroli i że choć może to generować koszty, umożliwia również uzyskanie dodatkowych dochodów – niekiedy znacznych – i/lub uniknięcie nieprawidłowych wydatków; zauważa w związku z tym, że niezbędne jest zapewnienie zasobów podmiotom zaangażowanym w zwalczanie nadużyć finansowych, aby umożliwić im przeprowadzanie częstszych kontroli;

Postępowania przygotowawcze oraz wnoszenie i popieranie oskarżenia

17. uważa, że zbyt długi czas trwania postępowań przygotowawczych i procedur administracyjnych podważa skuteczność ochrony interesów finansowych Unii, w szczególności w odniesieniu do monitorowania, odzyskiwania środków i wnoszenia i popierania oskarżenia;

18. podkreśla strategiczną rolę jednostek koordynujących zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS) na wszystkich etapach cyklu zwalczania nadużyć finansowych i wzywa Komisję do wzmocnienia ich działań;

19. podkreśla, że informacje na temat toczących się postępowań przygotowawczych EPPO powinny być przekazywane Komisji, jeżeli pozwalają na to warunki określone w art. 103 rozporządzenia w sprawie EPPO[23]; zauważa jednak, że zgodnie ze sprawozdaniem o ochronie interesów finansowych UE za 2024 r. od początku wdrażania RRF do 27 maja 2025 r. Komisja otrzymała jedynie 75 powiadomień od EPPO, z czego 64 dotyczyły spraw w toku, natomiast na koniec 2024 r. prowadzono 279 postępowań przygotowawczych związanych z RRF, a łączną szkodę finansową oszacowano na 2,7 mld EUR; zauważa, że uniemożliwia to pełne zrozumienie stanu wdrażania RRF;

Odzyskiwanie środków i sprawozdawczość

20. przyznaje, że odzyskiwanie środków jest złożonym procesem, który wymaga współpracy w ramach Komisji oraz z innymi podmiotami i organami krajowymi; ponownie wzywa Komisję do podjęcia skutecznych działań następczych w związku z zaleceniami OLAF-u i postępowaniami EPPO w celu wiarygodnego zmierzenia rzeczywistego wpływu ich działań oraz dostarczenia dalszych dowodów na poparcie kształtowania polityki ukierunkowanej na wyniki;

21. nie zgadza się z odpowiedzią Komisji na rezolucję z 6 maja 2025 r., w której stwierdziła ona, że informacje dotyczące odzyskiwania środków są dokładne i dostępne; podkreśla, że szczegółowe 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; podkreśla utrzymywanie się znacznej rozbieżności między kwotami zalecanymi do odzyskania przez OLAF, kwotą uznaną przez służby Komisji jako możliwą do odzyskania oraz kwotą faktycznie odzyskaną od podmiotów gospodarczych; ponawia swój apel do Komisji o przedstawienie danych o odpowiednim poziomie szczegółowości w odniesieniu do odzyskiwania środków oraz o ocenę i opublikowanie przyczyn wyjaśniających wszelkie takie rozbieżności;

[23] 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/1939/oj).

Główne zagrożenia – przestępczość zorganizowana

22. zauważa, że w ramach prowadzonych postępowań przygotowawczych do końca 2024 r. EPPO zgłosiła 385 przestępstw będących przedmiotem postępowań przygotowawczych dotyczących zorganizowanych grup przestępczych zorientowanych na przestępstwa przeciwko interesom finansowym Unii (w sprawozdaniu rocznym EPPO za 2023 r. odniesiono się do 209 postępowań przygotowawczych dotyczących zorganizowanych grup przestępczych zorientowanych na przestępstwa przeciwko interesom finansowym Unii); zdaje sobie sprawę, że rzeczywisty ogólny udział przestępczości zorganizowanej i jej wpływ na wykorzystanie zasobów UE nie są możliwe do dokładnego oszacowania; zauważa, że zgodnie z danymi i analizami przedstawionymi przez EPPO w większości przypadków delegowani prokuratorzy europejscy (EDP) koncentrują swoje postępowania przygotowawcze na podstawowych przestępstwach przeciwko interesom finansowym UE (sprzeniewierzenie, nadużycie finansowe, korupcja), a nie na organizacji przestępczej jako takiej, ponieważ rozporządzenie w sprawie EPPO ogranicza kompetencje EPPO do zorganizowanych grup przestępczych, których działalność koncentruje się na popełnianiu przestępstw przeciwko interesom finansowym UE (art. 22 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EPPO); przypomina, że Eurojust może udzielać pomocy w koordynowaniu postępowań przygotowawczych w sprawie przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii związanych z przestępczością zorganizowaną; podkreśla, że rzeczywistość zorganizowanej działalności przestępczej w terenie wynika z oceny zakresu szkód finansowych przypisywanych oszustwom związanym z VAT, oszustwom związanym z podatkiem akcyzowym i oszustwom celnym; w przypadku tych oszustw często występuje silny element przestępczości zorganizowanej i zawsze mają one miejsce tam, gdzie w grę wchodzą duże kwoty finansowe;

Główne zagrożenia – oszustwa związane z VAT

23. zauważa, że rośnie liczba zgłaszanych przypadków oszustw związanych z VAT, że w 2023 r. takie oszustwa były obecne w około 20 % prowadzonych przez EPPO spraw (w 873 sprawach) oraz że w 2024 r. odnotowano łącznie 1 287 naruszeń dotyczących VAT, co stanowiło 20,29 % wszystkich naruszeń i spowodowało szacunkową stratę w wysokości 13,5 mld EUR, co daje 53 % całkowitej szacowanej straty;

24. podkreśla, że trzeba przejść na sprawozdawczość cyfrową, aby ograniczyć oszustwa związane z VAT nawet o 11 mld EUR rocznie oraz zmniejszyć o ponad 4 mld EUR rocznie w ciągu najbliższych 10 lat koszty administracyjne i koszty zapewnienia zgodności z przepisami ponoszone przez przedsiębiorstwa handlowe z UE, a także aby zapewnić, w perspektywie długoterminowej, spójność istniejących systemów krajowych w całej UE i wesprzeć państwa członkowskie pragnące wprowadzić krajowe systemy sprawozdawczości cyfrowej w handlu krajowym;

25. podkreśla, że ograniczony i pośredni dostęp OLAF-u do niektórych danych celnych i podatkowych stanowi główną przeszkodę dla skuteczności zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii; przypomina, że w celu uzyskania pewnych istotnych informacji, zwłaszcza w dziedzinie VAT, OLAF musi zwracać się do właściwych administracji krajowych, co skutkuje opóźnieniami nie do pogodzenia z szybkością, z jaką funkcjonują mechanizmy nadużyć finansowych; w związku z tym

apeluje o niezwłoczne poprawienie dostępu OLAF-u do odpowiednich danych, zgodnie z obowiązującymi ramami prawnymi;

Główne zagrożenia – korupcja

26. jest świadomy, że korupcja jest przestępstwem ściśle powiązanym z wieloma poważnymi formami uchybień; zwraca uwagę, że korupcja jest nierozerwalnie powiązana z praniem pieniędzy oraz że pranie pieniędzy jest jednym z najważniejszych czynników umożliwiających zorganizowanej przestępczości prowadzenie nielegalnej działalności, ponieważ pozwala przestępcom przenosić dochody z przestępstw do legalnej gospodarki; zauważa, że korupcja jest również regularnie wykrywana w przypadkach nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii, i odnotowuje w związku z tym analizę, w której zbadano związek między korupcją a nadużyciami finansowymi przedstawioną w sprawozdaniu o ochronie interesów finansowych UE za 2024 r., dotyczącą przypadków korupcji zgłaszanych od 2007 r. w okresach programowania 2007–2013 i 2014–2020 w obszarze spójności; podkreśla, że we wniosku dotyczącym dyrektywy antykorupcyjnej (COM(2023)0234), który jest obecnie rozpatrywany przez współprawodawców, uznano związek między korupcją a praniem pieniędzy i przewidziano szczególną okoliczność obciążającą dla podmiotów zaangażowanych w przestępstwa korupcyjne; uznaje, że niejednorodne systemy krajowe i fragmentaryczne stosowanie unijnych ram przeciwdziałania praniu pieniędzy utrudniły zapobieganie praniu pieniędzy, jego wykrywanie i zwalczanie;

27. podkreśla, że w odniesieniu do przypadków korupcji EPPO zgłosiła 191 przestępstw objętych postępowaniem przygotowawczym na koniec 2024 r. (w porównaniu ze 131 przestępstwami na koniec 2023 r. i 87 przestępstwami w 2022 r.); zauważa, że w sprawozdaniu o ochronie interesów finansowych UE za 2024 r. ujawniono, że w latach 2020–2024 siedem państw zgłosiło Komisji 56 przypadków za pośrednictwem systemu zarządzania nieprawidłowościami; podkreśla, że porównanie danych z różnych źródeł oraz analiza oparta na danych z lat 2007–2023 wyraźnie wskazują na niewystarczające zgłaszanie przez państwa członkowskie, w systemie zarządzania nieprawidłowościami, dotyczących korupcji nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi; zauważa, że zgłaszane przypadki korupcji dotyczą głównie zamówień publicznych, przy czym około 20 % tych przypadków korupcji wykryto podczas kontroli rozpoczętej w następstwie ostrzeżeń od sygnalistów lub informacji opublikowanych w mediach; zauważa, że 25 % nieprawidłowości wykryto natomiast w wyniku kontroli, która rozpoczęła się bez konkretnych zarzutów lub podejrzeń, a zatem było to dziełem przypadku i nie wynikało z odpowiedniej analizy ryzyka; stwierdza, że sprawozdawczość i wykrywanie nie są optymalne, i wzywa Komisję do wzmożenia wysiłków na rzecz większego wykorzystywania specjalnych narzędzi wykrywania opartych na analizie; apeluje również o większą przejrzystość względem ogółu społeczeństwa dzięki szerszemu publikowaniu w internecie informacji na temat wykorzystania funduszy europejskich, tożsamości beneficjentów końcowych i wyników postępowań o udzielenie zamówienia publicznego;

28. apeluje o przeprowadzenie, przed dalszym rozszerzeniem UE, dogłębnej analizy stanu korupcji w krajach kandydujących, zwłaszcza jeśli staną się one beneficjentami netto budżetu po przystąpieniu, aby zabezpieczyć się przed wszelkimi nadużyciami i szkodami dla interesów finansowych Unii ze strony przyszłego państwa członkowskiego;

Główne zagrożenia – konflikty interesów

29. utrzymuje, że, jak wskazał Trybunał Obrachunkowy w swoich pracach kontrolnych, głównym źródłem informacji na temat konfliktów interesów jest system zarządzania nieprawidłowościami oraz że ilość i jakość danych zarejestrowanych w tym systemie różni się w zależności od państwa członkowskiego; zdaje sobie sprawę, że państwa członkowskie do tej pory nie zgłaszały przypadków konfliktu interesów, które były częścią szerszego przypadku nadużyć finansowych; zauważa, że do końca 2024 r. za pośrednictwem systemu zarządzania nieprawidłowościami zgłoszono 418 przypadków związanych z konfliktami interesów (92 % dotyczyło spójności, 3 % rolnictwa i 3 % pomocy przedakcesyjnej), co stanowi około 159 mln EUR;

30. zauważa, że w 2024 r. państwa członkowskie skupiły się na zapobieganiu „konfliktom interesów” oraz że 16 państw członkowskich (Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Estonia, Finlandia, Niemcy, Grecja, Włochy, Litwa, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia i Szwecja) zgłosiło przyjęcie 30 środków; zauważa, że te środki ukierunkowane na konflikty interesów dotyczą szkoleń i budowania zdolności, zarządzania i odstraszania, przejrzystości i lepszego zarządzania; zauważa, że środki te kładą silny nacisk na zapobieganie i wykrywanie, sugerując przejście na kompleksowe systemy zarządzania konfliktami interesów, wykorzystujące zarówno nadzór człowieka, jak i innowacje technologiczne w celu zmniejszenia ryzyka nadużyć finansowych;

31. zauważa, że ETO stwierdził uchybienia w krajowych systemach kontroli mających na celu zapewnienie zgodności z przepisami UE, w szczególności w zakresie zamówień publicznych i pomocy państwa, co zwiększa ryzyko niewykrytych konfliktów interesów; zauważa, że uchybienia te dotyczą treści, jakości, harmonogramu i dokumentacji kontroli;

32. przypomina, że mechanizm warunkowości budżetowej ustanowiony rozporządzeniem w sprawie warunkowości jest prawnie uregulowanym narzędziem zapobiegania zagrożeniom dla budżetu Unii; zauważa, że jego zastosowanie może być jednak uzasadnione tylko wtedy, gdy istnieje bezpośredni, rzeczywisty i udowodniony związek między stwierdzonymi uchybieniami a szkodą dla interesów finansowych Unii; wyraża zaniepokojenie, że jakiekolwiek rozszerzenie jego zakresu poza ten cel budżetowy byłoby sprzeczne z duchem traktatów i zasadą proporcjonalności; przypomina, że legitymacja tego mechanizmu opiera się na ściśle obiektywnym stosowaniu, wolnym od wszelkich względów politycznych i zapewniającym równe traktowanie państw członkowskich;

Dochody

33. podkreśla, że gdy instytucje europejskie regularnie debatują nad wprowadzeniem nowych zasobów własnych, priorytetem powinno być raczej usprawnienie wykrywania nadużyć finansowych poprzez wzmocnione kontrole, co umożliwiłoby odzyskanie środków prawnie należnych UE i obecnie utraconych;

34. podkreśla, że VAT pozostaje podstawowym zasobem budżetu UE[24], i ponownie wyraża zaniepokojenie znacznymi szkodami finansowymi spowodowanymi oszustwami

[24] W systemie zasobów własnych UE VAT opiera się na stawce 0,3 % stosowanej do zharmonizowanej podstawy VAT każdego państwa UE (obniżonej do 0,15 % w przypadku kilku państw członkowskich), która jest

transgranicznymi, w tym oszustwami związanymi z VAT, ze względu na rosnące zaangażowanie zorganizowanych grup przestępczych; podkreśla, że na koniec 2024 r. EPPO zgłosiła 767 toczących się postępowań przygotowawczych o wymiarze transgranicznym, z czego 573 postępowania (74 %) dotyczyły dochodów, w tym 416 – oszustw związanych z VAT, 86 – oszustw niezwiązanych z VAT, a 71 – połączonych oszustw; zauważa, że szacowana łączna wartość szkód finansowych wyniosła 13,6 mld EUR, co stanowi 87 % szkód finansowych związanych z oszustwami transgranicznymi i ma znaczący negatywny wpływ na budżety krajowe, sprawiedliwość podatkową i uczciwą konkurencję; uważa jednak, że analiza i kwantyfikacja tych zjawisk powinna opierać się na jednolitych danych i standardach sprawozdawczości, z uwzględnieniem systemu zasobów własnych Unii;

35. zauważa, że w 2024 r. Komisja oszacowała lukę w podatku VAT w 2022 r. na 89,3 mld EUR, co stanowi 7,0 % łącznych zobowiązań podatkowych z tytułu VAT; przypomina, że luka w podatku VAT jest miarą różnicy między dochodami z VAT, które zostałyby uzyskane w przypadku pełnego przestrzegania przepisów, a faktycznymi pobranymi kwotami; jest ona wynikiem nie tylko oszustw, uchylania się od opodatkowania lub innych uchybień, ale również niewypłacalności, upadłości i błędów administracyjnych; utrzymuje jednak, że oszustwa związane z VAT w znacznym stopniu przyczyniają się do nieprzestrzegania przepisów dotyczących VAT, i uważa, że narzędzia cyfrowe i wzmocniona współpraca między krajowymi organami podatkowymi a odpowiednimi unijnymi organami dochodzeniowymi są skutecznymi środkami umożliwiającymi rozwiązanie tego problemu i powinny być promowane i dalej rozwijane; na podstawie tych danych stwierdza, że luka ta zmniejsza się od 2018 r., kiedy to oszacowano ją na 121,2 mld EUR, co stanowiło 11,2 % całkowitego należnego VAT;

36. zwraca uwagę, że trzeba zacieśnić współpracę operacyjną między EPPO, OLAF-em, organami celnymi i podatkowymi państw członkowskich oraz europejskimi organami ścigania; podkreśla, że ujawnione masowe oszustwa celne i oszustwa związane z VAT ujawniają utrzymujące się luki w łańcuchu kontroli, od odprawy celnej po dystrybucję towarów na rynku wewnętrznym; uważa, że ściślejszy nadzór nad przywozem towarów wysokiego ryzyka i lepsza wymiana danych w czasie rzeczywistym są niezbędnymi warunkami zapobiegania powtarzaniu się systemowych nadużyć finansowych na taką skalę; zauważa w szczególności, że wiele portów w Europie jest obszarami podatnymi na zagrożenia, co utrudnia ochronę interesów finansowych Unii, oraz że należy opracować szeroko zakrojony plan umożliwiający zwiększenie bezpieczeństwa i lepszą kontrolę tych miejsc, mając na uwadze, że chociaż środki wprowadzone w celu ich monitorowania są kosztowne, umożliwiają one również uzyskanie dodatkowych, czasem znacznych, dochodów;

Wydatki

37. utrzymuje, że przy ocenie modeli realizacji wydatków UE należy wziąć pod uwagę ryzyko nadużyć finansowych i innych nadużyć; ubolewa, że uwagi wielokrotnie formułowane przez Parlament i ETO i inspirowane koncepcją i wdrażaniem RRF zostały pominięte w proponowanym projekcie przyszłych unijnych instrumentów finansowania, zwłaszcza w WRF na okres po 2027 r.; podkreśla, że stwierdzono

---

ograniczona do 50 % dochodu narodowego brutto (DNB): tylko ten odsetek (0,15–0,30 %) całkowitego podatku VAT pobieranego przez państwa członkowskie jest przekazywany do budżetu Unii. Ogółem zasoby własne oparte na VAT stanowiły w ostatnim budżecie Unii około 10–17 % całkowitych zasobów własnych UE.

niedociągnięcia we wdrażaniu RRF, w tym ryzyko nadużyć finansowych i podwójnego finansowania, brak przejrzystości, ograniczoną dostępność danych i nieprzejrzyste ogólne zarządzanie, oraz że powinny one posłużyć jako lekcja dla przyszłych ram finansowych UE; ponownie wyraża sprzeciw wobec powielania modelu RRF w jego obecnej formie i apeluje o to, by wszelkiemu przyszłemu finansowaniu opartemu na wynikach towarzyszyły znacznie silniejsze zabezpieczenia, wymogi przejrzystości i mechanizmy zapobiegania nadużyciom finansowym, aby zapewnić właściwe zarządzanie funduszami UE;

38. ponownie wyraża zaniepokojenie skutkami finansowymi nieprawidłowości wykrytych i zgłoszonych w dziedzinie rolnictwa, przypominając, że według ETO w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich występuje większe ryzyko błędu niż w płatnościach bezpośrednie dla rolników; zauważa ponadto, że w 2024 r. państwa członkowskie zgłosiły pierwsze nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi w wydatkach w ramach swoich nowych planów strategicznych WPR, przy czym około 25 % nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi zgłoszono w omawianym roku w odniesieniu do wydatków w ramach tych planów i prawie wszystkie były związane z programami w dziedzinie klimatu i środowiska;

39. zauważa, że jeżeli chodzi o wydatki w trybie zarządzania bezpośredniego, w 2024 r. Komisja poinformowała, że zarejestrowała w systemie ABAC 1 040 pozycji dotyczących odzyskania środków, sklasyfikowanych jako nieprawidłowości na łączną kwotę 135,39 mln EUR oraz że 63 z nich zgłoszono jako nadużycia finansowe na kwotę 62,44 mln EUR; zauważa, że w okresie 2020–2024 co roku średnio 43 pozycje dotyczące odzyskania środków klasyfikowano jako nieprawidłowości związane z nadużyciami finansowymi oraz że stosunek kwot finansowych, których dotyczyły te nieprawidłowości, do całkowitych wydatków w ramach zarządzania bezpośredniego był bardzo niski (0,05 %); zauważa, że w tym samym okresie 4 692 pozycje dotyczące odzyskania środków zarejestrowano jako nieprawidłowości niezwiązane z nadużyciami finansowymi na łączną kwotę odzyskanych środków wynoszącą 268,32 mln EUR oraz że stosunek kwot finansowych związanych z tymi nieprawidłowościami do całkowitych wydatków w ramach zarządzania bezpośredniego wyniósł około 0,15 %;

NextGenerationEU i Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

40. jest zaniepokojony ustaleniami ETO, zgodnie z którymi w 2024 r. kwota pożyczek UE wzrosła o ponad 30 %, co jest bezpośrednim skutkiem wykorzystania rynków kapitałowych do finansowania programów na dużą skalę, takich jak SURE i NGEU; zauważa, że całkowity pozostały do spłacenia dług Unii może przekroczyć 900 mld EUR do 2027 r., czyli osiągnąć poziom prawie 10 razy wyższy od poziomu odnotowanego w 2020 r., przed utworzeniem NGEU; zauważa brak jasnej, przewidywalnej i wiarygodnej strategii redukcji długu, mimo że jego szybki i ciągły wzrost bardzo zagraża stabilności budżetu UE, zwłaszcza w czasach wysokich stóp procentowych; podkreśla, że dramatyczny wzrost zadłużenia Unii automatycznie ogranicza marginesy budżetowe dostępne w WRF; wzywa Komisję do niezwłocznego przedstawienia kompleksowej oceny stabilności długu UE, w tym średnio- i długoterminowych scenariuszy zarządzania, oraz do określenia środków niezbędnych do dopilnowania, by zmiany długu nie zagrażały stabilności fiskalnej ani ochronie interesów finansowych UE; wzywa Komisję do zwiększenia przejrzystości w zakresie

emisji, kosztów finansowania zewnętrznego i powiązanego ryzyka, zgodnie z zaleceniami ETO;

41. zauważa, że w sprawozdaniach nadal występują niespójności, na przykład w odniesieniu do NGEU i RRF, co świadczy o ograniczeniach elastycznych instrumentów, które Komisja zamierza powielać i w związku z którymi w 2023 r. EPPO prowadziła wiele postępowań przygotowawczych (233) dotyczących programów odbudowy i zwiększania odporności, a szacowane powiązane straty finansowe były niepokojące (1,86 mld EUR); zauważa, że według stanu na koniec 2024 r. EPPO prowadziła 311 spraw związanych z NGEU, w tym 307 z RRF, co odpowiada około 17 % wszystkich prowadzonych postępowań przygotowawczych w sprawie nadużyć finansowych związanych z wydatkami; zauważa, że według EPPO szacowana szkoda dla interesów finansowych Unii wynosi 2,8 mld EUR, co odpowiada 30 % całkowitej szacowanej szkody wynikającej z nadużyć finansowych związanych z wydatkami (w porównaniu z 25 % w poprzednim roku); podkreśla jednak, że w sprawozdaniu o ochronie interesów finansowych UE za 2023 r. sprawy EPPO nie zostały uwzględnione w analizie nadużyć finansowych i nieprawidłowości mających wpływ na wydatki, w przeciwieństwie do innych pozycji wydatków, oraz że w sprawozdaniu o ochronie interesów finansowych UE za 2024 r. podano inne dane dotyczące postępowań przygotowawczych EPPO związanych z RRF (279 postępowań przygotowawczych zamiast 307, przy szacowanej łącznej szkodzie wynoszącej 2,7 mld EUR zamiast 2,8 mld EUR);

42. zwraca uwagę, że jeśli chodzi o roczne płatności dotacji w ramach RRF finansowanych z NGEU, wypłacono jedynie połowę kwoty przewidzianej przez Komisję w czerwcu 2023 r. (96 mld EUR); zauważa, że do grudnia 2024 r. 15 państw członkowskich złożyło wnioski o płatność na łączną kwotę 58,5 mld EUR;

43. zwraca uwagę, że dotacje w ramach RRF wypłacone państwom członkowskim w 2024 r. wyniosły 55,896 mld EUR, czyli więcej niż pozostała część wydatków w ramach zarządzania bezpośredniego (50,172 mld EUR), oraz że ogółem 23 państwa członkowskie otrzymały dotacje w ramach RRF, a także pożyczki, które w 2024 r. wyniosły 29,446 mld EUR; zauważa, że największą kwotę (13 mld EUR) otrzymały Niemcy, a następnie Hiszpania i Francja (odpowiednio 10,926 mld EUR i 7,483 mld EUR) oraz że tylko kilka państw (Austria, Bułgaria, Luksemburg i Szwecja) nie otrzymało żadnych dotacji;

44. podkreśla, że Komisja zarejestrowała w systemie ABAC 1 040 pozycji dotyczących odzyskania środków, zaklasyfikowanych jako nieprawidłowości operacyjne w ramach zarządzania bezpośredniego Komisji, na kwotę 135,39 mln EUR, przy czym 63 z nich zgłoszono jako nadużycia finansowe na łączną kwotę 62,44 mln EUR; podkreśla jednak, że według stanu na koniec 2024 r. w systemie ABAC nie zgłoszono żadnych nieprawidłowości związanych z RRF; zwraca się do Komisji o przedstawienie sprawozdania na temat wyników wdrożenia załącznika IV do wytycznych w sprawie RRP[25] dotyczącego ram redukcji i odzyskiwania środków z tytułu RRF; zwraca uwagę, że zgodnie z danymi opublikowanymi w sprawozdaniu rocznym EPPO za 2024 r. na koniec 2024 r. toczyło się 311 spraw związanych z NGEU, z których wszystkie z wyjątkiem czterech dotyczyły RRF, co stanowiło około 17 % wszystkich postępowań przygotowawczych w sprawie nadużyć finansowych związanych z wydatkami;

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

zauważa, że szacowana szkoda dla interesów finansowych Unii wynosi 2,8 mld EUR, co odpowiada 30 % całkowitej szkody finansowej wynikającej z nadużyć finansowych związanych z wydatkami w UE-27 (w porównaniu z 25 % w 2023 r.);

45. podkreśla potrzebę większej przejrzystości we wdrażaniu RRF i przypomina, że „beneficjent końcowy” jest „ostatnim podmiotem”, który otrzymuje środki na działanie w ramach RRF, w związku z czym trzeba udostępniać informacje na temat „beneficjenta końcowego”; ubolewa, że państwa członkowskie są zobowiązane do publikowania jedynie informacji na temat 100 beneficjentów końcowych otrzymujących najwyższe kwoty, co stanowi arbitralne ograniczenie, które uniemożliwia poznanie faktycznej większości beneficjentów oraz potencjalnego ryzyka nadużyć finansowych, złego zarządzania lub konfliktów interesów; zwraca uwagę, że analiza praktyk krajowych pokazuje znaczne rozbieżności w metodach ujawniania informacji, ponieważ niektóre państwa członkowskie zgłaszają faktycznie wypłacone kwoty, inne tylko przydzielone kwoty, a jeszcze inne ograniczają się do częściowych danych lub łączą je z finansowaniem krajowym, co podważa porównywalność, czytelność i wiarygodność publikowanych informacji;

46. ponawia swój apel do Komisji o wzmocnienie kontroli ryzyka podwójnego finansowania wynikającego z finansowania, zarówno z budżetu UE, jak i z RRF, podobnych środków w podobnych obszarach, takich jak infrastruktura transportowa i energetyczna, co jest możliwe dzięki standardowej komplementarności między RRF a innymi instrumentami UE; przypomina, że RRF nie jest powiązany ze zwrotem faktycznie poniesionych kosztów, lecz raczej nagradza osiągnięcie kamieni milowych i wartości docelowych, które mogłyby zostać w pełni sfinansowane z funduszy innych niż RRF, czego się nie odnotowuje ze względu na brak powiązania w RRF ze zwrotem faktycznie poniesionych kosztów; uważa, że ograniczona wymiana danych i niewystarczające wykorzystanie narzędzi eksploracji danych, takich jak ARACHNE, wraz z brakiem bezpośredniego dostępu do pełnego wykazu beneficjentów końcowych RRF podnoszą poziom ryzyka; z zadowoleniem przyjmuje środki ostrożności przyjęte przez niektóre państwa członkowskie, polegające na unikaniu łączenia RRF z innymi instrumentami UE, aby ograniczyć ryzyko podwójnego finansowania;

Zewnętrzny wymiar ochrony interesów finansowych Unii

47. docenia, że zgodnie z zaleceniem ETO UE stara się włączać środki antykorupcyjne do swoich instrumentów działań zewnętrznych; ponownie zaleca, by zawieszać wsparcie budżetowe i wycofywać środki finansowe z państw trzecich (w tym z krajów kandydujących), w których władze wyraźnie nie podejmują żadnych konkretnych działań przeciwko powszechnej korupcji, ale bez uszczerbku dla wsparcia dla obywateli;

48. przyjmuje do wiadomości wnioski zawarte w sprawozdaniu specjalnym ETO 15/2025 w sprawie pomocy humanitarnej UE objętej zarządzaniem zdalnym; uznano w nim, że to podejście do zarządzania zapewnia przydatne ramy udzielania pomocy ratującej życie na trudno dostępnych obszarach, ale że istnieją niedociągnięcia w jego opracowywaniu i wdrażaniu; zauważa, że Komisja uznaje, iż zarządzanie zdalne jest z natury bardziej ryzykowne niż wdrażanie bezpośrednie oraz że nadużycia finansowe i defraudacja pomocy należą do głównych zagrożeń, ponieważ niezdolność organizacji humanitarnych i darczyńców do monitorowania działań w terenie podnosi poziom

ryzyka; zauważa, że Komisja, podobnie jak wszyscy darczyńcy, dysponuje specjalnym zespołem zajmującym się przypadkami podejrzeń o nadużycia finansowe i niewłaściwe wykorzystanie pomocy; podkreśla jednak, że jej rejestr ryzyka nie uwzględnia wpływu, jaki zarządzanie zdalne może mieć na prawdopodobieństwo wystąpienia i oddziaływanie zidentyfikowanych czynników ryzyka innych niż krytyczne, takich jak ryzyko utraty reputacji w przypadku nadużyć finansowych, niewłaściwego wykorzystania pomocy lub naruszenia norm etycznych; podkreśla w szczególności, że niewystarczające uwzględnienie ryzyka nieodłącznie związanego z zarządzaniem zdalnym w przyjętej przez Komisję strategii zarządzania ryzykiem, kontroli i audytu może ograniczyć jej zdolność do zapobiegania temu ryzyku, jego wykrywania i odpowiedniego zarządzania nim, co wiąże się z ryzykiem nadszarpnięcia jej reputacji w przypadku nadużyć finansowych i niewłaściwego wykorzystania pomocy; podkreśla, że strategia kontroli nie przewiduje żadnych szczególnych kontroli w celu wyeliminowania nieodłącznego ryzyka związanego z zarządzaniem zdalnym oraz że nie uwzględnia wpływu zarządzania zdalnego na zadania kontrolne związane ze zwalczaniem nadużyć finansowych lub z audytami w terenie; podkreśla, że w rzeczywistości, zgodnie ze strategią kontroli Komisji na lata 2021–2027, gdy Komisja – w oparciu o analizę ryzyka – dokonuje wyboru działań do kontroli, działania zarządzane zdalnie nie są automatycznie oceniane jako obarczone większym ryzykiem, mimo że pociągają one za sobą szczególne wyzwania; zgadza się z zaleceniami ETO, w pełni przyjętymi przez Komisję, dotyczącymi potrzeby poprawy podejścia i wytycznych w zakresie zarządzania zdalnego, wzmocnienia procesu certyfikacji partnerskich organizacji pozarządowych, weryfikacji informacji przekazywanych przez partnerów oraz składania sprawozdań zainteresowanym stronom na temat zarządzania zdalnego; wzywa Komisję do podjęcia odpowiednich działań i wdrożenia zalecenia ETO, które zostało w pełni przyjęte;

°

° °

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

UZASADNIENIE

Należyte zarządzanie zasobami Unii, zarówno w odniesieniu do wydatków, jak i dochodów, oraz przejrzystość i ochrona interesów finansowych UE powinny stanowić kluczowe elementy wszystkich polityk UE, aby zapewnić ich skuteczne wdrażanie, zagwarantować właściwe i skuteczne wykorzystywanie pieniędzy podatników oraz wzmocnić zaufanie obywateli do instytucji europejskich.

Zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Komisja jest zobowiązana do sporządzania sprawozdania rocznego o ochronie interesów finansowych UE. To sprawozdanie opiera się na danych dostarczonych przez państwa członkowskie i przedstawia środki podjęte na szczeblu europejskim i krajowym w celu zwalczania nadużyć finansowych mających wpływ na budżet Unii.

Chociaż sprawozdanie o ochronie interesów finansowych UE jest podstawowym instrumentem przejrzystości i rozliczalności, nie zapewnia ono jeszcze kompleksowego przeglądu szybko zmieniającej się i coraz bardziej złożonej sytuacji, w której wyzwania i ich ewentualne negatywne skutki pozostają znaczące. W tym kontekście sprawozdanie Parlamentu Europejskiego z własnej inicjatywy opiera się na analizie szerokiego zakresu źródeł informacji i sprawozdań licznych instytucji i organów i ma na celu przyczynienie się do ochrony interesów finansowych Unii poprzez wyznaczenie kierunku polityki zwalczania nadużyć finansowych i skuteczniejsze promowanie ukierunkowanych działań.

W sprawozdaniu z własnej inicjatywy wskazano główne zagrożenia i słabości obecnych ram na szczeblu Unii i państw członkowskich, w tym przestępczość zorganizowaną, korupcję, niedostatecznie zgłaszane konflikty interesów i oszustwa związane z VAT. W analizie podkreślono niedociągnięcia we wdrażaniu instrumentów opartych na wynikach i działań zewnętrznych oraz zalecono podjęcie dodatkowych wysiłków i przeznaczenie odpowiednich zasobów z myślą o kluczowych elementach cyklu zwalczania nadużyć finansowych: kluczowe etapy, obok postępowań przygotowawczych oraz wnoszenia i popierania oskarżenia, to w szczególności wykrywanie i zapobieganie. Są one zbyt często niedoceniane przy opracowywaniu strategii krajowych i europejskich. Utrzymujące się rozdrobnienie przepisów i niedofinansowanie krajowych organów ds. zwalczania nadużyć finansowych, w połączeniu z rosnącą złożonością transnarodowych oszukańczych procederów i międzynarodowych przepływów finansowych, stanowią wyzwania, które wymagają ściślejszej współpracy między organami ds. zwalczania nadużyć finansowych. Trzeba koniecznie zapewnić na co dzień większą przejrzystość, wykraczającą poza obowiązek składania sprawozdań rocznych, oraz usprawnić praktyki sprawozdawcze, w tym w zakresie odzyskiwania środków. Należy kontynuować rozwój nowych technologii, wykorzystując wzmocnione narzędzia informatyczne, cyfryzację procesów, interoperacyjność baz danych i włączenie sztucznej inteligencji (AI) do głównych procesów kontroli. W sprawozdaniu z własnej inicjatywy apeluje się o podjęcie bardziej konkretnych i zorientowanych na wyniki wysiłków w celu zapewnienia prawidłowego wykorzystania zasobów Unii i ochrony interesów finansowych z korzyścią dla wszystkich obywateli Unii.