

Sprawozdanie specjalne

## Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE w obszarze spójności – instytucje zarządzające powinny usprawnić wykrywanie, reagowanie i koordynację działań

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY

# Spis treści

|                                                                                                                                                                                         | Punkty |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| <b>Streszczenie</b>                                                                                                                                                                     | I-VII  |
| <b>WSTĘP</b>                                                                                                                                                                            | 01-11  |
| <b>Zwalczanie nadużyć finansowych w UE</b>                                                                                                                                              | 01-07  |
| <b>Liczne przypadki nadużyć finansowych w obszarze polityki spójności w porównaniu z innymi obszarami wydatkowania</b>                                                                  | 08-11  |
| <b>Zakres kontroli i podejście kontrolne</b>                                                                                                                                            | 12-17  |
| <b>Uwagi</b>                                                                                                                                                                            | 18-77  |
| <b>Strategia zwalczania nadużyć finansowych oraz środki zapobiegania nadużyciom i ich wykrywania</b>                                                                                    | 18-45  |
| Institucje zarządzające zasadniczo nie mają konkretnej strategii zwalczania nadużyć finansowych                                                                                         | 18-21  |
| Institucje zarządzające systematycznie oceniają ryzyko nadużyć finansowych, lecz ów proces można by jeszcze udoskonalić                                                                 | 22-28  |
| Institucje zarządzające udoskonaliły środki zapobiegania nadużyciom finansowym, ale nie poczyniły znaczących postępów na rzecz aktywnego wykrywania nadużyć                             | 29-39  |
| Institucje zarządzające nie dysponują procedurami monitorowania i oceny środków zapobiegania i wykrywania nadużyć finansowych                                                           | 40-45  |
| <b>Reagowanie na nieprawidłowości, dochodzenia i koordynacja działań między odpowiednimi organami</b>                                                                                   | 46-77  |
| Institucje zarządzające nie zgłaszają wszystkich przypadków nadużyć finansowych, co niekorzystnie wpływa na wiarygodność wskaźnika wykrytych nadużyć podawanego w sprawozdaniach PIF    | 47-57  |
| Kilka instytucji zarządzających nie wywiązuje się z obowiązku systematycznego informowania organów dochodzeniowych i organów ścigania o podejrzeniach popełnienia nadużycia finansowego | 58-60  |
| Środki naprawcze mają ograniczony efekt odstrasżający                                                                                                                                   | 61-64  |
| Na zwalczanie nadużyć finansowych negatywnie wpływają różnorodne problemy z zakresu zarządzania                                                                                         | 65-77  |

## **Wnioski i zalecenia** **78-92**

Instytucje zarządzające zasadniczo nie mają konkretnej strategii zwalczania nadużyć finansowych **80-81**

Instytucje zarządzające systematycznie oceniają ryzyko nadużyć finansowych, lecz ów proces można by jeszcze udoskonalić **82-83**

Instytucje zarządzające udoskonaliły środki zapobiegania nadużyciom finansowym, ale nie poczyniły znaczących postępów na rzecz aktywnego wykrywania tych nadużyć **84-88**

Instytucje zarządzające nie zgłaszają wszystkich przypadków nadużyć finansowych na potrzeby sprawozdań PIF i nie przekazują informacji o nich do organów dochodzeniowych i organów ścigania **89-90**

Niedostateczne zdefiniowanie funkcji jednostek AFCOS w rozporządzeniu i nikła koordynacja prac organów państw członkowskich osłabiają wysiłki na rzecz zwalczania nadużyć finansowych **91-92**

## **Wykaz akronimów**

## **Glosariusz**

## **Odpowiedzi Komisji**

## **Zespół kontrolny**

## Streszczenie

I W prawodawstwie unijnym nadużycie finansowe jest zdefiniowane jako umyślne naruszenie przepisów, które powoduje – lub może spowodować – szkodę w budżecie UE. Za zwalczanie nadużyć finansowych i wszelkich innych nielegalnych działań – takich jak korupcja – naruszających interesy finansowe UE odpowiadają wspólnie UE i państwa członkowskie. W latach 2013–2017 Komisja i państwa członkowskie wykryły ponad 4 000 nieprawidłowości będących potencjalnie nadużyciami finansowymi. Dotyczyły one unijnego wsparcia finansowego w kwocie prawie 1,5 mld euro, przy czym 72% tych środków było związanych z polityką spójności UE. Za podejmowanie proporcjonalnych i skutecznych środków na rzecz zwalczania nadużyć finansowych w tym obszarze, z uwzględnieniem stwierdzonych rodzajów ryzyka, odpowiadają instytucje zarządzające w państwach członkowskich. Środki takie powinny obejmować cały proces zarządzania zwalczaniem nadużyć finansowych (tj. zapobieganie, wykrywanie i reagowanie, w tym zgłaszanie wykrytych przypadków nadużyć i odzyskiwanie środków nienależnie wypłaconych). Odsetek wykrytych nadużyć finansowych w stosunku do kwoty wsparcia finansowego udzielonego w ramach polityki spójności w latach 2007–2013 wahał się od 0% do 2,1%, w zależności od państwa członkowskiego.

II W ramach kontroli, której wyniki przedstawiono w niniejszym sprawozdaniu, Trybunał ocenił, czy instytucje zarządzające odpowiednio wywiązywały się ze swoich obowiązków na każdym etapie procesu zarządzania zwalczaniem nadużyć finansowych. Sprawdził w tym celu, czy instytucje zarządzające:

- a) opracowały strategie zwalczania nadużyć finansowych, dokonały gruntownej oceny ryzyka oraz wdrożyły odpowiednie środki zapobiegania nadużyciom i ich wykrywania;
- b) podejmowały należyte działania w odpowiedzi na wykryte nadużycia finansowe w porozumieniu z innymi organami zaangażowanymi w zwalczanie nadużyć finansowych.

III Trybunał ustalił, że w okresie programowania 2014–2020 instytucje zarządzające umiejętniej oceniały ryzyko nadużyć finansowych związanych z wydatkowaniem środków finansowych w obszarze spójności, w większości przypadków posługując się w tym celu gotowym narzędziem przewidzianym w wytycznych Komisji. Niektóre z powstałych analiz nie były jednak dostatecznie pogłębione. Chociaż instytucje zarządzające udoskonaliły środki zapobiegania nadużyciom finansowym, nie poczyniły znaczących postępów na rzecz aktywnego wykrywania nadużyć. Ponadto częstokroć

nie opracowały procedur monitorowania ani procedur oceny wpływu stosowanych przez nie środków zapobiegania i wykrywania.

**IV** W odniesieniu do reagowania na nadużycia finansowe instytucje zarządzające – w porozumieniu z innymi organami zaangażowanymi w zwalczanie tych nadużyć – nie podejmowały wystarczających działań w odpowiedzi na wszystkie wykryte przypadki nadużyć finansowych. Szczególnie niezadowalające są mechanizmy zgłaszania nadużyć, a niektóre instytucje zarządzające nie wywiązują się z obowiązku systematycznego informowania właściwych organów o podejrzeniu ich popełnienia. Ponadto środki naprawcze mają ograniczony efekt odstrasżający, a koordynacja działań w zakresie zwalczania nadużyć finansowych jest niewystarczająca. Trybunał ustalił również, że wskaźnik wykrytych nadużyć finansowych w odniesieniu do okresu programowania 2007–2013, przedstawiony w sprawozdaniu Komisji w sprawie ochrony interesów finansowych UE za rok 2017, nie daje prawdziwego obrazu skali nadużyć faktycznie wykrytych w państwach członkowskich objętych wizytami kontrolnymi, lecz informuje raczej o liczbie przypadków nadużyć finansowych, które państwa członkowskie zdecydowały się zgłosić Komisji.

**V** W wyniku przeprowadzonej kontroli Trybunał zaleca, aby:

- (i) państwa członkowskie, w których nie ma krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych, opracowały taki dokument; Komisja powinna zobowiązać instytucje zarządzające do opracowania oficjalnych strategii i polityki zwalczania nadużyć finansowych na szkodę funduszy unijnych, chyba że na szczeblu krajowym istnieje już dostatecznie szczegółowa strategia w tym zakresie;
- (ii) instytucje zarządzające przeprowadzały solidniejszą ocenę ryzyka nadużyć finansowych dzięki zaangażowaniu w ten proces odpowiednich podmiotów zewnętrznych;
- (iii) państwa członkowskie udoskonalili środki wykrywania nadużyć finansowych poprzez upowszechnienie narzędzi do analizy danych, a Komisja z zaangażowaniem promowała nowe metody wykrywania nadużyć finansowych, w tym metody oparte na aktywnym podejściu;
- (iv) Komisja monitorowała mechanizmy reagowania na nadużycia w celu zapewnienia ich konsekwentnego stosowania;
- (v) Komisja zachęcała państwa członkowskie do poszerzenia zakresu funkcji pełnionych przez AFCOS w celu poprawy koordynacji działań.

**VI** W trakcie negocjacji i procesu przyjmowania rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na okres programowania 2021–2027 współprawodawcy powinni rozważyć następujące kwestie:

- o wprowadzenie wymogu przyjęcia krajowych strategii lub polityki zwalczania nadużyć finansowych i stosowania odpowiednich narzędzi do analizy danych (np. Arachne),
- o wprowadzenie sankcji i kar, którym podlegałyby osoby dopuszczające się nadużyć naruszających interesy finansowe UE.

**VII** Unijni współprawodawcy mogliby – z zachowaniem prawa państw członkowskich do swobodnego definiowania i organizowania działań w zakresie zwalczania nadużyć finansowych zgodnie z zasadą subsydiarności – rozważyć ustalenie podstawowego zakresu funkcji, które miałyby pełnić jednostki koordynujące zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS) w państwach członkowskich, tak aby umożliwić im skuteczne odgrywanie roli koordynatora działań.

# WSTĘP

## Zwalczanie nadużyć finansowych w UE

**01** W unijnym prawodawstwie wprowadzono rozróżnienie na<sup>1</sup>:

- o „nieprawidłowości niebędące nadużyciem finansowym”, które oznaczają jakiekolwiek naruszenie przepisów prawa UE wynikające z działania lub zaniechania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie UE lub w budżetach, które są zarządzane przez UE, w związku z nieuzasadnionym wydatkiem<sup>2</sup>;
- o „nieprawidłowości będące nadużyciem finansowym” („nadużycia finansowe”), które oznaczają<sup>3</sup> jakiekolwiek umyślne działanie lub zaniechanie dotyczące:
  - wykorzystania lub przedstawienia fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu sprzeniewierzenie lub bezprawne zatrzymanie środków z budżetu ogólnego UE lub budżetów zarządzanych przez UE lub w jej imieniu,
  - nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu,
  - niewłaściwego wykorzystania takich środków do celów innych niż te, na które zostały pierwotnie przyznane.

**02** Art. 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi, że za zwalczanie nadużyć finansowych i wszelkich innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe UE odpowiadają wspólnie UE (reprezentowana przez Komisję) i państwa członkowskie. Obowiązek ten odnosi się do wszystkich programów w zakresie wydatków i przychodów UE oraz wszystkich obszarów polityki.

---

<sup>1</sup> W definicjach tych pominięto odniesienia do dochodów Unii.

<sup>2</sup> Art. 1 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich („rozporządzenie PIF”) (Dz.U. L 312 z 23.12.1995, s. 1).

<sup>3</sup> Art. 1 ust. 1 lit. a) załącznika do aktu Rady z dnia 26 lipca 1995 r. ustalającego Konwencję w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich („konwencja PIF”).

**03** Podstawę unijnej polityki spójności stanowią trzy spośród europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych<sup>4</sup> (EFSI): Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Fundusz Spójności i Europejski Fundusz Społeczny (EFS), określane wspólnie mianem funduszy polityki spójności UE. Komisja i państwa członkowskie wdrażają je wspólnie za pomocą programów operacyjnych (PO), które szczegółowo określają sposób, w jaki państwa członkowskie będą wydawały środki unijne w danym okresie programowania:

- o Na okres programowania 2007–2013 zatwierdzono 440 PO w obszarze spójności. Niemal dwie trzecie z nich zostało już zamkniętych;
- o Na okres programowania 2014–2020 zatwierdzono 389 PO. Programy te są w nadal w trakcie realizacji.

**04** Na poziomie Komisji Europejskiej za wdrażanie unijnej polityki spójności odpowiadają dwie dyrekcje generalne: Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego oraz Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej. W państwach członkowskich z kolei we wdrażanie i kontrolę każdego programu operacyjnego zaangażowane są trzy różne rodzaje instytucji wdrażających programy:

- o instytucja zarządzająca (odpowiedzialna za realizację PO),
- o instytucja certyfikująca (odpowiedzialna za przedkładanie Komisji wniosków o płatność i opracowywanie rocznych zestawień wydatków w ramach PO),
- o instytucja audytowa (odpowiedzialna za wydawanie niezależnej opinii na temat wiarygodności zestawień wydatków, legalności poniesionych wydatków i funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli).

**05** Na mocy ram prawnych unijnej polityki spójności w okresie programowania 2007–2013 państwa członkowskie odpowiadały za zapobieganie nieprawidłowościom (w tym nadużyciom finansowym), ich wykrywanie i korygowanie oraz odzyskiwanie środków finansowych nienależnie wypłaconych<sup>5</sup>. Wymóg ten został sformułowany

<sup>4</sup> Pozostałe europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne to Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR).

<sup>5</sup> Art. 58 lit. h), art. 70 ust. 1 lit. b) i art. 98 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 (wersja skonsolidowana) z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.U. L 210

jeszcze bardziej jednoznacznie w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów na okres programowania 2014–2020, w myśl którego instytucja zarządzająca „wprowadza skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych, uwzględniając stwierdzone rodzaje ryzyka”<sup>6</sup>. Komisja zaleca<sup>7</sup>, aby instytucje zarządzające odpowiadały za cały proces zarządzania zwalczaniem nadużyć finansowych (zob. [rys. 1](#)), na który składają się: zapobieganie nadużyciom finansowym, ich wykrywanie i reagowanie na nie (co oznacza przede wszystkim zgłaszanie wykrytych przypadków nadużyć i odzyskiwanie środków nienależnie wypłaconych). Komisja stosuje w tej kwestii zasadę zerowej tolerancji wobec nadużyć finansowych i korupcji<sup>8</sup>.

---

z 31.7.2006, s.25) oraz art. 20 ust. 2 lit. a), art. 28 ust. 1 lit. e) i n), art. 28 ust. 2, art. 30 i art. 33 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 (wersja skonsolidowana) z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 371 z 27.12.2006, s. 1).

<sup>6</sup> Art. 72 i 125 ust. 4 lit. c) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320), dalej zwanego „rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów”. W niniejszym sprawozdaniu stosowane jest pojęcie „proces zarządzania zwalczaniem nadużyć finansowych”, które odpowiada terminowi „cykl zarządzania zwalczaniem nadużyć finansowych” stosowanemu przez Komisję w dokumentach z wytycznymi.

<sup>7</sup> Wytyczne Komisji dla państw członkowskich i instytucji wdrażających programy dotyczące oceny ryzyka nadużyć finansowych oraz skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych (EGESIF 14-0021), s. 11.

<sup>8</sup> Sekcja 2.2.1 wspólnej strategii w sprawie zwalczania nadużyć finansowych na lata 2015–2020 dla EFRR, Funduszu Spójności, EFS, FEAD, EFG, FSUE i EFMR, dokument Ares (2015) 6023058 z dnia 23 grudnia 2015 r. (dostępny pod adresem: <http://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/JOINT%20ANTI-FRAUD-STRATEGY2015-2020.pdf>).

**Rys. 1 – Proces zarządzania ryzykiem nadużyć**



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie ram COSO.

**06** Kluczowym organem w UE w dziedzinie zwalczania nadużyć jest Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF). Uczestniczy on w opracowywaniu i wdrażaniu polityki Komisji w tej dziedzinie i przeprowadza dochodzenia administracyjne dotyczące nadużyć, korupcji i innych nielegalnych działań na szkodę budżetu UE.

**07** Na szczeblu państw członkowskich instytucje zarządzające nie są jedynymi podmiotami wdrażającymi środki zwalczania nadużyć finansowych. Począwszy od 2013 r. każde państwo członkowskie ma obowiązek wyznaczyć jednostkę koordynującą zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS) w celu ułatwienia skutecznej współpracy i wymiany informacji z OLAF, w tym również informacji o charakterze operacyjnym<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Art. 3 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) (Dz.U. 248 z 18.9.2013, s.1), zmienionego

W bardziej szczegółowych wytycznych<sup>10</sup> Komisja uściśliła, że jednostki AFCOS powinny mieć w obrębie danego państwa uprawnienia do koordynowania wszystkich zobowiązań i działań legislacyjnych, administracyjnych i dochodzeniowych związanych z ochroną interesów finansowych UE. W ramach zarządzania dzielonego władze danego państwa członkowskiego zgłaszają Komisji przypadki podejrzewanych lub stwierdzonych nadużyć finansowych (bądź innych nieprawidłowości) poprzez system zarządzania nieprawidłowościami (IMS), dostępny na prowadzonej przez OLAF platformie systemu informacji w celu zwalczania nadużyć finansowych.

## Liczne przypadki nadużyć finansowych w obszarze polityki spójności w porównaniu z innymi obszarami wydatkowania

**08** 5 lipca 2017 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły dyrektywę (UE) 2017/1371 w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (tzw. dyrektywa PIF)<sup>11</sup>. W dyrektywie sformułowano wspólną definicję nadużycia finansowego na szkodę interesów finansowych UE, w szczególności w obszarze zamówień publicznych. Państwa członkowskie mają obowiązek transponować dyrektywę PIF do przepisów krajowych do 6 lipca 2019 r.<sup>12</sup>

**09** We wrześniu 2018 r. Komisja opublikowała 29. roczne sprawozdanie na temat ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej<sup>13</sup> (dalej zwane „sprawozdaniem PIF za 2017 r.”). W zakresie zarządzania dzielonego Komisja przygotowuje to sprawozdanie w oparciu o informacje przekazane przez państwa członkowskie za pomocą systemu IMS (zob. pkt 07). Z analizy sprawozdania PIF za 2017 r. wynika, że w obszarze unijnej polityki spójności liczba zgłoszonych nadużyć finansowych (podejrzewanych i stwierdzonych) jest znacznie większa niż w innych obszarach: polityka spójności składa się wprawdzie na zaledwie jedną trzecią budżetu, ale przypada na nią 39%

---

rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2016/2030 z dnia 26 października 2016 r. (Dz.U. L 317 z 23.11.2016, s. 1).

<sup>10</sup> „Guidance note on main tasks and responsibilities of an Anti-Fraud Coordination Service (AFCOS)” [Wytyczne dotyczące głównych zadań i obowiązków jednostki koordynującej zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS)], 13 listopada 2013 r., Ares (2013) 3403880.

<sup>11</sup> Skrótowiec „PIF” pochodzi z j. francuskiego („protection des intérêts financiers”) i oznacza zasadniczo ochronę interesów finansowych UE.

<sup>12</sup> Art. 17 ust. 1 dyrektywy (UE) 2017/1371.

<sup>13</sup> COM(2018) 553 final z 3.9.2018.

łącznej liczby zgłoszonych nadużyć finansowych i 72% łącznej kwoty, której te nadużycia dotyczą (zob. [rys. 2](#)).

## Rys. 2 – Nieprawidłowości zgłoszone jako nadużycia finansowe w podziale na obszary polityki (lata 2013–2017)

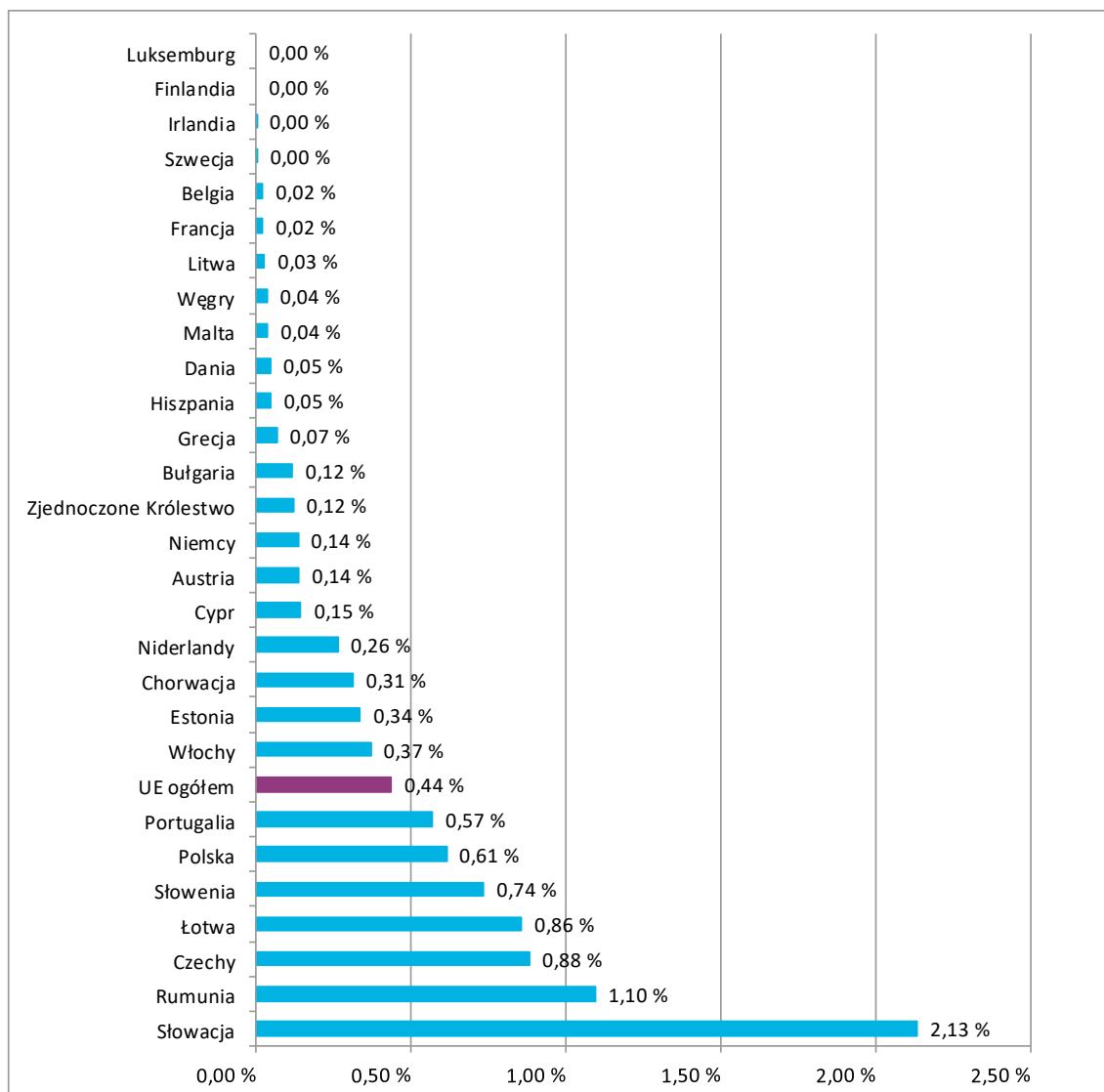
| Obszar polityki                           | Nieprawidłowości zgłoszone jako nadużycia finansowe |       | Kwota środków, których dotyczyły nadużycia |       |
|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------|-------|--------------------------------------------|-------|
|                                           | (liczba)                                            | (w %) | (w mln euro)                               | (w %) |
| Wspólna polityka rolna                    | 2 081                                               | 50%   | 350,9                                      | 24%   |
| Polityka spójności i polityka rybołówstwa |                                                     |       |                                            |       |
| – rybołówstwo                             | 64                                                  | 2%    | 20,1                                       | 1%    |
| – rolnictwo (przed 2007 r.)               | 24                                                  | 1%    | 3,4                                        | 0%    |
| – spójność                                | 1 645                                               | 39%   | 1 063,6                                    | 72%   |
| Polityka przedakcesyjna                   | 133                                                 | 3%    | 28,8                                       | 2%    |
| Zarządzanie bezpośrednie                  | 206                                                 | 5%    | 21,5                                       | 1%    |
| OGÓŁEM (po stronie wydatków)              | 4 153                                               | 100%  | 1 488,3                                    | 100%  |

Źródło: Sprawozdanie PIF za 2017 r. – część II załącznika statystycznego (wydatki).

**10** Jak wynika z danych leżących u podstaw sprawozdania PIF za 2017 r., nieprawidłowości zgłoszone przez państwa członkowskie jako nadużycia finansowe dotyczą 0,44% środków unijnych wypłaconych w obszarze polityki spójności. Wskaźnik ten, określany mianem „wskaźnika wykrytych nadużyć finansowych”<sup>14</sup>, przyjmuje bardzo różne wartości w zależności od państwa członkowskiego (zob. [rys. 3](#)). W przypadku środków unijnych w obszarze spójności w całym okresie programowania 2007–2013 waha się on od 0% do 2,1%. W sprawozdaniu PIF za 2017 r. nie przedstawiono żadnego konkretnego wyjaśnienia, dlaczego wskaźnik ten osiągnął znacznie wyższy poziom na Słowacji. Przeciętna wartość pojedynczej nieprawidłowości zgłoszonej jako nadużycie finansowe wynosi 0,8 mln euro.

<sup>14</sup> Załącznik statystyczny do sprawozdania PIF za 2017 r., s. 93. Wskaźnik wykrytych nadużyć finansowych to stosunek kwot, których dotyczyły przypadki zgłoszone jako nadużycia finansowe, do płatności dokonanych w okresie programowania 2007–2013 (s. 91). Nie obejmuje on przypadków nadużyć finansowych, które nie zostały wykryte albo zgłoszone.

**Rys. 3 – Wykryte i zgłoszone przypadki nadużyć finansowych wyrażone jako odsetek środków w ramach polityki spójności otrzymanych przez państwa członkowskie UE w okresie programowania 2007–2013**



Uwaga: Przy obliczaniu wskaźnika wykrytych nadużyć finansowych na potrzeby powyższego wykresu nie uwzględniono nieprawidłowości w polityce rybołówstwa (w statystykach publikowanych przez Komisję są one ujęte w kategorii „polityka spójności i rybołówstwa” i nie podwyższają wartości wskaźnika dla całej UE). Na wykresie nie uwzględniono też programów w ramach europejskiej współpracy terytorialnej realizowanych z udziałem wielu krajów, choć zostały one wzięte pod uwagę przy obliczaniu średniej dla UE. Dla niektórych państw wartość wskaźnika wynosi 0 – Finlandia i Luksemburg nie zgłosiły żadnych przypadków nieprawidłowości będących nadużyciem finansowym, a Irlandia i Szwecja zgłosiły kilka przypadków o niewielkim znaczeniu finansowym.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdania PIF za 2017 r., załącznik statystyczny, s. 93.

**11** Trybunał uznał, że konieczna jest ocena działań podejmowanych przez instytucje zarządzające, jako że to one w pierwszej kolejności zwalczają nadużycia finansowe w obszarze polityki spójności UE. W przekonaniu Komisji<sup>15</sup> gruntowna ocena ryzyka prowadząca do przyjęcia przez instytucje zarządzające odpowiednich środków zapobiegania nadużyciom i ich wykrywania z jednej strony, w połączeniu ze skoordynowanymi dochodzeniami przeprowadzanymi w porę przez właściwe organy (najczęściej policję lub prokuraturę) z drugiej strony, mogą znacząco zniwelować ryzyko nadużyć finansowych w obszarze polityki spójności i wywołać odpowiedni efekt odstraszający. Kontrola Trybunału została przeprowadzona z uwzględnieniem tych dwóch szeroko zakrojonych obszarów działania.

---

<sup>15</sup> Wytyczne Komisji dla państw członkowskich i instytucji wdrażających programy dotyczące oceny ryzyka nadużyć finansowych oraz skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych, s. 12 (EGESIF 14-0021 z 16.6.2014).

## Zakres kontroli i podejście kontrolne

**12** Trybunał postanowił skontrolować działania instytucji zarządzających w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w polityce spójności z uwagi na to, że instytucje te odgrywają obecnie – a także będą odgrywać w okresie programowania 2021–2027 – kluczową rolę w tym zakresie. Oceniał on, czy instytucje zarządzające odpowiednio wywiązywały się ze swoich obowiązków na każdym etapie procesu zarządzania zwalczaniem nadużyć finansowych: na etapie zapobiegania, wykrywania i reagowania (obejmującego zgłaszanie nadużyć finansowych i odzyskiwanie środków nienależnie wypłaconych). Sprawdził w tym celu, czy instytucje zarządzające:

- a) opracowały strategie zwalczania nadużyć finansowych, dokonały gruntownej oceny ryzyka oraz wdrożyły odpowiednie środki zapobiegania nadużyciom i ich wykrywania;
- b) właściwie reagowały na wykryte nadużycia w porozumieniu z organami dochodzeniowymi i organami ścigania oraz jednostkami AFCOS, mając na względzie charakter tych służb w państwach członkowskich objętych kontrolą.

**13** Trybunał przeanalizował rolę odgrywaną przez instytucje zarządzające i AFCOS w obszarze polityki spójności w państwach członkowskich. Kontroli poddano instytucje zarządzające odpowiedzialne za programy operacyjne finansowane z trzech głównych europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z zakresu polityki spójności UE: Funduszu Spójności, EFS i EFRR. Kontrolerzy zdecydowali się nie uwzględniać w ramach EFRR celu „Europejska współpraca terytorialna”, ponieważ w projekty finansowane w ramach odnośnych PO są zazwyczaj zaangażowani partnerzy z różnych krajów, nad którymi nadzór sprawują organy w różnych państwach członkowskich.

**14** W toku kontroli oceniono, w jaki sposób instytucje zarządzające uwzględniły prawne i strategiczne ramy zwalczania nadużyć w swoim państwie do celów zarządzania procesem zwalczania nadużyć, w szczególności w przypadku gdy obowiązuje krajowa strategia w tym zakresie. Wszystkie instytucje zarządzające zostały zaproszone do udziału w ankiecie na temat środków zapobiegania nadużyciom i ich wykrywania, a organy z 23 państw przekazały swoje odpowiedzi.

**15** Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne w siedmiu państwach członkowskich: w Bułgarii, we Francji, na Węgrzech, w Grecji, na Łotwie, w Rumunii i Hiszpanii. O wyborze państw do kontroli zdecydowały takie czynniki jak wskaźnik wykrytych nadużyć finansowych i liczba przypadków nadużyć podana w sprawozdaniu PIF za 2016 r., a także ich korelacja z innymi dostępnymi wskaźnikami ryzyka nadużyć

finansowych. W trakcie przeprowadzonych wizyt kontrolerzy spotkali się z przedstawicielami organów odpowiedzialnych za wdrożenie łącznie 43 PO (22 PO na lata 2007–2013 i 21 PO na lata 2014–2020) oraz kluczowych podmiotów odpowiadających za zwalczanie nadużyć finansowych (organy ścigania i organy wymiaru sprawiedliwości, organy dochodzeniowe, agencje ds. zwalczania nadużyć finansowych, organy ochrony konkurencji). W odwiedzonych państwach członkowskich kontroli poddano próbę PO wybranych uznaniowo jako reprezentatywne dla wszystkich funduszy (dla EFRR, EFS i w stosownych przypadkach – Funduszu Spójności), a także szereg różnego rodzaju interwencji.

**16** Zespół kontrolny dokonał przeglądu akt spraw z próby 138 nieprawidłowości zgłoszonych do Komisji jako nadużycia finansowe w ramach 22 PO w okresie programowania 2007–2013, które zostały objęte kontrolą Trybunału. Gdy pozwalała na to wielkość populacji, wyboru nieprawidłowości do przeglądu dokonywano losowo, z zastosowaniem tzw. metody doboru próby na podstawie jednostki monetarnej. Zespół kontrolny nie oceniał wprawdzie pracy organów dochodzeniowych, organów ścigania ani organów wymiaru sprawiedliwości, przeanalizował jednak koordynację działań i komunikację instytucji zarządzających z tymi organami.

**17** Ustalenia przedstawione w niniejszym sprawozdaniu stanowią uzupełnienie ustaleń ze sprawozdania specjalnego nr 1/2019 pt. „Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE – konieczne jest podjęcie działań”, które zostało opublikowane 10 stycznia 2019 r. i dotyczyło opracowania i wdrażania strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. W sprawozdaniu tym położono nacisk na rolę odgrywaną przez OLAF, a także przeanalizowano prace nad strategiami zwalczania nadużyć finansowych prowadzone przez dyrekcje generalne Komisji odpowiedzialne za wdrażanie polityki spójności UE (zob. pkt [04](#)).

## Uwagi

### Strategia zwalczania nadużyć finansowych oraz środki zapobiegania nadużyciom i ich wykrywania

#### Instytucje zarządzające zasadniczo nie mają konkretnej strategii zwalczania nadużyć finansowych

**18** Komisja opublikowała wytyczne dla państw członkowskich i instytucji zarządzających, aby pomóc im w wywiązywaniu się z przewidzianego w przepisach wymogu wprowadzenia środków zwalczania nadużyć finansowych, które będą proporcjonalne i skuteczne.

- Komisja zaleca, aby na poziomie państw członkowskich przyjąć krajowe strategie zwalczania nadużyć na rzecz ochrony funduszy ESI, z myślą o zagwarantowaniu jednolitego i skutecznego wdrażania środków zwalczania nadużyć, zwłaszcza w przypadku państw członkowskich o zdecentralizowanej strukturze organizacyjnej.
- Z kolei na poziomie programów operacyjnych Komisja zaleca, by instytucje zarządzające wypracowały usystematyzowane podejście do zwalczania nadużyć finansowych w oparciu o cztery kluczowe elementy procesu zarządzania zwalczaniem tych nadużyć, tj. zapobieganie, wykrywanie, korygowanie i ściganie<sup>16</sup>.
- Komisja określiła ponadto konkretne kryteria służące do oceny, w jaki sposób instytucje zarządzające wywiązują się z przewidzianego w przepisach wymogu

---

<sup>16</sup> Wytyczne Komisji dla państw członkowskich i instytucji wdrażających programy dotyczące oceny ryzyka nadużyć finansowych oraz skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych (EGESIF 14-0021 z 16.6.2014), podręcznik OLAF na temat roli audytorów w państwach członkowskich w zakresie zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania (październik 2014 r.) oraz wytyczne dotyczące wspólnej metodyki oceny systemów zarządzania i kontroli w państwach członkowskich (EGESIF 14-0010 – wersja końcowa z 18.12.2014).

podejmowania proporcjonalnych i skutecznych środków na rzecz zwalczania nadużyć finansowych<sup>17</sup>.

**19** Komisja zaleca, by instytucje zarządzające stosowały oficjalną strategię zwalczania nadużyć finansowych<sup>18</sup>, wykazując się tym samym zdecydowaną postawą w stosunku do ich zwalczania i eliminowania. W strategii takiej należy uwzględnić w szczególności plany rozwoju kultury zwalczania nadużyć oraz podział obowiązków w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. W opinii Trybunału instytucje zarządzające powinny opracować oficjalną strategię zwalczania nadużyć finansowych lub osobny dokument o podobnym charakterze, w którym wyszczególniłyby środki służące zapobieganiu, wykrywaniu i reagowaniu, dając tym samym wyraźny sygnał swoim pracownikom, beneficjentom środków unijnych i innym organom, że środki zwalczania nadużyć finansowych zostały podjęte i są wdrażane.

**20** W czasie przeprowadzonych wizyt zespół kontrolny ustalił, że w rzeczywistości jedynie nieliczne strategie mają postać oficjalnego dokumentu referencyjnego zawierającego zestawienie środków, które należy wdrożyć na każdym etapie procesu zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych w odpowiedzi na stwierdzone ryzyko takich nadużyć. Istnienie takich sformalizowanych strategii kontrolerzy stwierdzili jedynie na Łotwie, w niektórych instytucjach pośredniczących w Hiszpanii, a także we Francji (gdzie strategia nie została jednak podana do wiadomości publicznej). We wszystkich pozostałych przypadkach, aby uzyskać pełne informacje na temat środków zwalczania nadużyć finansowych, konieczne było sięgnięcie do licznych dokumentów zarządczych

---

<sup>17</sup> Art. 30 i załącznik IV do rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 (Dz.U. L 138 z 13.5.2014, s. 5) i ustanawiającego kluczowe wymogi dotyczące systemów zarządzania i kontroli oraz klasyfikację tych wymogów pod względem skutecznego funkcjonowania tych systemów – zwłaszcza siódmy kluczowy wymóg (skuteczne wdrożenie proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych).

<sup>18</sup> Koncepcja oficjalnej strategii zwalczania nadużyć finansowych w tym znaczeniu odpowiada pojęciu „program zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych” zdefiniowanemu przez Stowarzyszenie Biegłych ds. Wykrywania Przestępstw i Nadużyć Gospodarczych (ACFE) w podręczniku dla biegłych ds. wykrywania przestępstw i nadużyć gospodarczych czy w przewodniku dotyczącym zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych, który ACFE opracowało we współpracy z Komitetem Organizacji Sponsorujących Komisję Treadway'a (COSO), a także odpowiada pojęciu „oficjalne strategie zwalczania nadużyć finansowych i korupcji”, którego definicję przedstawił Instytut Finansów Publicznych i Rachunkowości (CIPFA) w swoim kodeksie praktyk z zakresu zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych i korupcji.

i podręczników procedur. W przekonaniu Trybunału brak sformalizowanej strategii zwalczania nadużyć finansowych osłabia zdolność państw członkowskich do nadzorowania i koordynowania wdrażania środków w tym zakresie oraz do oceny ich skuteczności. Kwestia ta jest tym istotniejsza, że jedynie dziesięć państw członkowskich przyjęło krajową strategię zwalczania nadużyć<sup>19</sup> zgodnie z zaleceniem Komisji (zob. pkt 18).

**21** Kontrolerzy są także zdania, że brak przepisów zobowiązujących instytucje zarządzające do przyjęcia oficjalnej strategii zwalczania nadużyć finansowych stanowi niedociągnięcie w koncepcji ram zwalczania nadużyć na lata 2014–2020. Ponadto w rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) nr 480/2014 (uzupełniającym rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020) nie przywołano niedociągnięć we wdrażaniu proporcjonalnych i skutecznych środków zwalczania nadużyć finansowych w kontekście kategorii poważnych uchybień, które same w sobie mogą prowadzić do wstrzymania płatności lub nałożenia korekt finansowych w programach operacyjnych<sup>20</sup>. Tym samym do wykorzystywania środków zwalczania nadużyć przywiązano mniejszą wagę niż do innych obszarów w ramach oceny systemów zarządzania i kontroli. We wniosku Komisji dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027 środki zwalczania nadużyć nie zostały uznane za jeden z warunków podstawowych<sup>21</sup>, które państwa członkowskie muszą spełnić, aby otrzymać unijne środki w obszarze spójności.

---

<sup>19</sup> Krajowa strategia zwalczania nadużyć finansowych obowiązuje w dziesięciu z 28 państw członkowskich. Są to: Bułgaria, Czechy, Grecja, Francja, Chorwacja, Włochy, Łotwa, Węgry, Malta i Słowacja. Strategię taką opracowano również w Rumunii, ale nie jest już aktualna (źródło: sprawozdanie PIF za 2017 r., s. 16). Państwa członkowskie, które nie przyjęły dotychczas krajowej strategii, to: Belgia, Dania, Niemcy, Estonia, Irlandia, Hiszpania, Cypr, Litwa, Luksemburg, Niderlandy, Austria, Polska, Portugalia, Słowenia, Finlandia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo.

<sup>20</sup> Art. 30 i załącznik IV.

<sup>21</sup> Art. 11 i załącznik III do wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027, COM(2018) 375 z dnia 29 maja 2018 r.

## **Instytucje zarządzające systematycznie oceniają ryzyko nadużyć finansowych, lecz ów proces można by jeszcze udoskonalić**

### **Instytucje zarządzające systematycznie określają ryzyko nadużyć finansowych**

**22** Największa zmiana w porównaniu z okresem programowania 2007–2013 polega na tym, że zgodnie z wymogami ram kontroli na lata 2014–2020 instytucje zarządzające mają obecnie obowiązek dokonywania oceny ryzyka nadużyć finansowych (zob. pkt **05**). Celem owej oceny jest określenie przez te instytucje, czy istniejące mechanizmy kontroli wewnętrznej są adekwatne, by umożliwiać reakcję na ryzyko związane z różnymi scenariuszami nadużyć, a także zidentyfikowanie obszarów, w których konieczne są dodatkowe mechanizmy kontrolne.

**23** W wytycznych dla państw członkowskich i instytucji zarządzających opublikowanych przez grupę ekspertów ds. europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych EGFESIF (zob. pkt **18**) poruszono wiele zagadnień, między innymi omówiono dokonywanie oceny ryzyka nadużyć finansowych i zaproponowano gotowe praktyczne narzędzie służące do tej oceny<sup>22</sup>. Wszystkie instytucje zarządzające, w których Trybunał przeprowadził wizyty w toku tej kontroli, wywiązały się z obowiązku dokonania oceny ryzyka nadużyć finansowych, co świadczy o postępach w zakresie zwalczania przez nie nadużyć w obszarze spójności. W większości przypadków instytucje posłużyły się modelem oceny ryzyka nadużyć finansowych opracowanym przez Komisję lub wersją tego modelu opracowaną na własne potrzeby.

---

<sup>22</sup> W wytycznych Komisja przedstawia opracowany przez siebie model oceny ryzyka nadużyć finansowych oparty na 31 podstawowych rodzajach ryzyka nieodłącznego, które dzielą się następnie na 40 rodzajów ryzyka, i obejmujący 128 zalecanych mechanizmów kontroli niwelujących ryzyko. Całość pogrupowana jest w podziale na cztery procedury zarządcze (wybór wnioskodawców, realizacja i weryfikacja operacji, certyfikacja i dokonywanie płatności, bezpośrednie udzielanie zamówień przez instytucje zarządzające). Dokument ten nie zawiera jednak informacji na temat instrumentów finansowych ani na temat ryzyka w obszarze pomocy państwa.

**24** 28 listopada 2018 r. Komisja opublikowała wyniki badania<sup>23</sup> dotyczącego praktyk w zakresie zapobiegania nadużyciom finansowym i korupcji, wdrażanych przez państwa członkowskie w odpowiedzi na konkretne przepisy obowiązujące w latach 2014–2020. Badanie to zostało zlecone zewnętrznemu wykonawcy w grudniu 2016 r. Wynika z niego, że za sprawą nowych wymogów prawnych, w szczególności z zakresu oceny ryzyka nadużyć finansowych, działania państw członkowskich podejmowane na rzecz zwalczania nadużyć finansowych były bardziej sformalizowane i systematyczne. W badaniu wykazano jednak także, że w ramach oceny własnej niektóre instytucje mogą zaniżać poziom ryzyka (zob. [ramka 1](#)).

---

<sup>23</sup> DG REGIO – „Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States” [Zapobieganie nadużyciom finansowym i korupcji w obszarze europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych – bilans praktyk w państwach członkowskich UE], październik 2018, sprawozdanie dostępne pod adresem: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/studies/2018/study-on-the-implementation-of-article-125-4-c-of-the-regulation-eu-no-1303-2013-laying-down-the-common-provisions-on-the-european-structural-and-investment-fund-in-member-states](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2018/study-on-the-implementation-of-article-125-4-c-of-the-regulation-eu-no-1303-2013-laying-down-the-common-provisions-on-the-european-structural-and-investment-fund-in-member-states).

## Ramka 1

### Badanie podsumowujące przeciwdziałanie nadużyciom finansowym i korupcji w zakresie EFSI

Badanie przeprowadzono na podstawie próby 50 PO na lata 2014–2020 (z których 41 odnosiło się do obszaru spójności, z wyłączeniem celu „Europejska współpraca terytorialna”). PO w próbie zostały wybrane uznaniowo przez Komisję w taki sposób, aby badanie objęło wszystkie państwa członkowskie oraz szeroki zakres sektorów i funduszy. Zespół badawczy dokonał przeglądu informacji uzyskanych od państw członkowskich (zwłaszcza wyników dokonanej przez nie oceny ryzyka wystąpienia nadużyć) i przeprowadził rozmowy z przedstawicielami instytucji wdrażających programy oraz jednostek AFCOS.

W badaniu skupiono się na tym, jak zostały zaprojektowane środki zapobiegania nadużyciom oraz – w mniejszym stopniu – metody wykrywania nadużyć finansowych, a także oceniono, na ile środki te były proporcjonalne w stosunku do stwierdzonych rodzajów ryzyka. Nie przeanalizowano natomiast, w jaki sposób przeprowadzono ocenę ryzyka nadużyć finansowych, ani nie oceniono skuteczności wprowadzonych środków.

Najważniejsze wnioski płynące z badania są następujące:

| Pozytywne ustalenia                                                                                                                        | Obszary wymagające poprawy                                                                                                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Działania na rzecz zwalczania nadużyć finansowych i korupcji w okresie programowania 2014–2020 są bardziej sformalizowane i systematyczne. | Środki niwelujące ryzyko są najmniej proporcjonalne w przypadku ryzyka wystąpienia zmywu przetargowej i podwójnego finansowania. |
| Środki niwelujące ryzyko są zasadniczo proporcjonalne w przypadku ryzyka podlegającego ocenie własnej.                                     | Zdarza się, że w ramach oceny własnej niektóre instytucje zbyt nisko oceniają poziom ryzyka nadużyć finansowych.                 |
| Większość instytucji wykorzystuje do oceny ryzyka nadużyć szablony proponowany przez Komisję.                                              | Nie wszystkie instytucje zarządzające przeprowadzają ocenę ryzyka nadużyć na poziomie PO.                                        |
| Szerzej zakrojony proces oceny ryzyka nadużyć bardziej sprzyja niwelowaniu tego ryzyka.                                                    | Należy przekazywać instytucjom w państwach członkowskich więcej informacji na temat działań na rzecz zwalczania nadużyć.         |
|                                                                                                                                            | Instytucje zarządzające ze skontrolowanej próby twierdzą, że Arachne w obecnej postaci nie do końca odpowiada ich potrzebom.     |

## Pewne kwestie można jeszcze udoskonalić

**25** Kontrolerzy zaobserwowali, że niektóre instytucje zarządzające objęte wizytą kontrolną podchodzą do oceny ryzyka nadużyć finansowych nadbyt rutynowo, co oznacza, że skupiają się bardziej na stronie formalnej niż merytorycznej.

**26** Ponadto przy określaniu ryzyka kierują się zasadniczo własnym doświadczeniem i nie korzystają z dodatkowych informacji pochodzących od innych podmiotów posiadających wiedzę w tym zakresie (takich jak jednostki koordynujące zwalczanie nadużyć finansowych, organy dochodzeniowe i organy ścigania lub wyspecjalizowane agencje eksperckie).

**27** Podczas wizyt w państwach członkowskich kontrolerzy zaobserwowali przesłanki mogące świadczyć o tym, że kilka instytucji zarządzających i pośredniczących nieodpowiednio oceniło ryzyko nadużyć finansowych:

- o w Bułgarii instytucja audytowa wykryła, że niektóre instytucje zarządzające nieprawidłowo zaklasyfikowały pewne rodzaje ryzyka jako niskie, wskutek czego nie objęły ich dodatkowymi procedurami kontroli;
- o we Francji instytucje zarządzające objęte kontrolą nie przeprowadziły oceny wpływu dodatkowych mechanizmów kontrolnych na ryzyko rezydualne nadużyć finansowych;
- o w Hiszpanii, gdzie część odpowiedzialności za ocenę ryzyka nadużyć finansowych powierzono instytucjom pośredniczącym, w wyniku niezależnej ewaluacji zleconej przez instytucję zarządzającą wykryto problemy związane z brakiem spójności między stwierdzonymi rodzajami ryzyka a mechanizmami kontroli, które planowano zastosować (np. niektóre rodzaje ryzyka nie zostały uwzględnione w planie działania albo ustanowiono mechanizmy kontroli dla obszarów opatrzonych adnotacją „nie dotyczy”);
- o w przypadku jednego z PO skontrolowanych w Rumunii instytucje pośredniczące, którym powierzono podobne funkcje i zbliżoną kwotę środków finansowych, przedstawiły różne oceny ryzyka nadużyć finansowych;
- o na Węgrzech kontrolerzy ustalili, że ocena ryzyka nadużyć finansowych była niewystarczająco kompleksowa (nie uwzględniono w niej wyników poprzednich kontroli) i nie wskazano w niej konkretnych rodzajów ryzyka związanych z typem działań i beneficjentów objętych danym PO.

**28** W niemal wszystkich przypadkach instytucje zarządzające doszły do wniosku, że stosowane środki zwalczania nadużyć finansowych odpowiadają rodzajom ryzyka, które zostały zidentyfikowane. Mając na względzie wykryte niedociągnięcia, Trybunał jest jednak zdania, że taki wniosek może być nadmiernie optymistyczny.

### **Instytucje zarządzające udoskonaliły środki zapobiegania nadużyciom finansowym, ale nie poczyniły znaczących postępów na rzecz aktywnego wykrywania nadużyć**

**29** Zadaniem instytucji zarządzających jest opracowanie skutecznych i proporcjonalnych środków zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania w odpowiedzi na stwierdzone rodzaje ryzyka, w taki sposób, aby znacznie ograniczyć możliwość popełnienia nadużycia finansowego.

### **Instytucje zarządzające opracowały konkretne środki zapobiegania nadużyciom finansowym na lata 2014–2020**

**30** Zespół kontrolny ustalił, że dodatkowe środki zwalczania nadużyć finansowych opracowane na okres programowania 2014–2020 w dużej mierze koncentrują się na działaniach zapobiegawczych, zakrojonych o wiele szerzej niż w okresie programowania 2007–2013. Przeprowadzona przez Trybunał ankieta wykazała, że do takich dodatkowych środków zapobiegawczych należą przede wszystkim szkolenia dla pracowników uwrażliwiające na kwestię nadużyć finansowych, strategie dotyczące konfliktów interesów i wytyczne etyczne dla pracowników i beneficjentów, a także publikacja formalnych oświadczeń lub deklaracji na wysokim szczeblu w sprawie zwalczania nadużyć finansowych.

**31** Z ankiety wynika również, że w opinii instytucji zarządzających najskuteczniejszymi metodami zapobiegania nadużyciom w wykorzystywaniu finansowania unijnego w obszarze spójności są działania uwrażliwiające na kwestię nadużyć finansowych (tak szkolenia dla pracowników, jak i działania skierowane do instytucji pośredniczących oraz beneficjentów projektów), strategie dotyczące konfliktów interesów i kodeksy postępowania (zob. [rys. 4](#)). Inne środki zapobiegania nadużyciom, takie jak programy wsparcia dla pracowników (których celem jest złagodzenie presji wywieranej na pracowników, którzy mogą zetknąć się z przypadkami nadużycia) oraz programy nagradzania (polegające na tym, że instytucje zarządzające publicznie ogłaszają zamiar wynagradzania sygnalistów), nadal nie są powszechnie stosowane, mimo że uznaje się je za stosunkowo skuteczne.

**Rys. 4 – Środki zapobiegania nadużyciom wdrożone przez instytucje zarządzające i opinie na temat ich skuteczności**

| Odsetek instytucji zarządzających deklarujących stosowanie danych środków zapobiegania nadużyciom finansowym |                                                                                                                 |      | Odsetek instytucji zarządzających uznających dany środek za skuteczny               |      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 1                                                                                                            | Szkolenia z zakresu zwalczania nadużyć finansowych dla pracowników                                              | 86 % |  | 92 % |
| 2                                                                                                            | Oficjalna strategia dotycząca konfliktów interesów                                                              | 83 % |  | 91 % |
| 3                                                                                                            | Przyjęcie kodeksu postępowania dla pracowników                                                                  | 73 % |  | 88 % |
| 4                                                                                                            | Publikacja strategii zwalczania nadużyć finansowych                                                             | 71 % |  | 82 % |
| 5                                                                                                            | Działania na rzecz podniesienia świadomości ryzyka nadużyć finansowych skierowane do beneficjentów projektów    | 57 % |  | 90 % |
| 6                                                                                                            | Działania na rzecz podniesienia świadomości ryzyka nadużyć finansowych skierowane do instytucji pośredniczących | 54 % |  | 92 % |
| 7                                                                                                            | Weryfikacja pracowników                                                                                         | 29 % |  | 75 % |
| 8                                                                                                            | Programy wsparcia pracowników                                                                                   | 20 % |  | 86 % |
| 9                                                                                                            | Inne                                                                                                            | 13 % |  | 89 % |
| 10                                                                                                           | Programy nagradzania                                                                                            | 4 %  |  | 67 % |

Źródło: Ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego wśród instytucji zarządzających.

**32** Kilka państw członkowskich podeszło do kwestii zapobiegania nadużyciom naruszającym interesy finansowe UE w sposób bardziej innowacyjny, na przykład włączając organizacje społeczeństwa obywatelskiego w monitorowanie wykonywania zamówień publicznych lub przeprowadzając kampanie przeciwko społecznemu przyzwoleniu na pewne nieuczciwe praktyki (zob. [ramka 2](#)).

## Ramka 2

### Innowacyjne środki zapobiegania nadużyciom

#### Pakty na rzecz uczciwości

W 2015 r. Komisja Europejska i Transparency International – działająca na całym świecie organizacja pozarządowa aktywnie zaangażowana w zwalczanie korupcji, znana szczególnie z publikowania wskaźnika postrzegania korupcji – rozpoczęły realizację pilotażowego projektu promującego pakty na rzecz uczciwości, co stanowi innowacyjny sposób zapobiegania nadużyciom w projektach w obszarze unijnej polityki spójności. Pakt na rzecz uczciwości to umowa, w ramach której organ odpowiedzialny za udzielenie zamówienia publicznego i podmioty gospodarcze składające ofertę zobowiązują się powstrzymać od stosowania praktyk korupcyjnych i gwarantują, że zachowają przejrzystość procedury udzielania zamówienia. Częścią paktu jest też oddzielne porozumienie, na podstawie którego organizacja społeczeństwa obywatelskiego (taka jak organizacja pozarządowa, fundacja lub organizacja społeczności lokalnej) odpowiada za monitorowanie, czy wszystkie strony umowy wywiązują się ze swoich zobowiązań. Celem paktów na rzecz uczciwości jest poprawa przejrzystości, rozliczalności i dobrego zarządzania w zakresie udzielania zamówień publicznych, zwiększenie zaufania do organów publicznych i promowanie efektywności kosztowej oraz oszczędności, które można osiągnąć poprzez udoskonalenie procesu udzielania zamówień. Drugi etap projektu rozpoczął się w 2016 r. i potrwa cztery lata<sup>24</sup>. Kontrolerzy przedyskutowali wykorzystanie paktów na rzecz uczciwości z przedstawicielami organizacji społeczeństwa obywatelskiego na Łotwie, w Rumunii i na Węgrzech, którzy zasadniczo pozytywnie ocenili tę inicjatywę.

#### Kampania społeczna „Stop nadużyciom!”

W marcu 2017 r. łotewski AFCOS zainicjował kampanię społeczną „Stop nadużyciom!” przeciwko społecznemu przyzwoleniu na pewne nieuczciwe zachowania. Krajowe kanały telewizyjne wyemitowały spoty z udziałem łotewskich gwiazd, a informacje upowszechniano w instytucjach, przedsiębiorstwach, sklepach i generalnie wśród społeczeństwa. Kampania trafiła do dużej liczby odbiorców i stała się na pewien czas przedmiotem dużego zainteresowania.

<sup>24</sup> Więcej informacji na temat paktów na rzecz uczciwości można znaleźć na stronie internetowej Komisji [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/pl/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/](http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/).

**Środki wykrywania nadużyć finansowych przewidziane na lata 2014–2020 pozostają w znacznej mierze takie same jak w latach 2007–2013**

**33** Wprowadzenie obowiązkowej oceny ryzyka nadużyć finansowych sprawiło, że zwrócono szczególną uwagę na zapobieganie takim nadużyciom. Równocześnie jednak instytucje zarządzające opracowały jedynie nieliczne dodatkowe metody wykrywania nadużyć na okres programowania 2014–2020, działając raczej w oparciu o mechanizmy i procedury kontroli wewnętrznej, które ustanowiono już na lata 2007–2013 i osadzono w ówczesnych mniej rygorystycznych ramach kontroli (zob. [rys. 5](#)). W tym kontekście wymienić należy przede wszystkim kontrole na miejscu, wewnętrzne mechanizmy zgłaszania nadużyć oraz – w mniejszym stopniu – identyfikowanie konkretnych oznak nadużyć<sup>25</sup> (sygnały ostrzegawcze). Zarówno ankieta, jak i wizyty w państwach członkowskich dały kontrolerom podstawę do stwierdzenia, że wprowadzono jedynie nieliczne dodatkowe mechanizmy kontroli służące do aktywnego wykrywania nadużyć finansowych (np. szczególne kontrole pod kątem z umowy przetargowej, takie jak analiza semantyczna otrzymanych ofert lub wykrywanie odbiegających od normy schematów składania ofert).

**Rys. 5 – Wdrożone przez instytucje zarządzające środki wykrywania nadużyć i opinie na temat ich skuteczności**

| Odsetek instytucji zarządzających deklarujących stosowanie danych środków wykrywania nadużyć finansowych |                                                              |      | Odsetek instytucji zarządzających uznających dany środek za skuteczny                 |      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|------|---------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 1                                                                                                        | Kontrole / weryfikacje na miejscu                            | 87 % |  | 95 % |
| 2                                                                                                        | Wewnętrzne mechanizmy informowania o nadużyciach finansowych | 86 % |  | 87 % |
| 3                                                                                                        | Wykrywanie oznak nadużyć finansowych / sygnały ostrzegawcze  | 69 % |  | 79 % |
| 4                                                                                                        | Ocena ryzyka nadużyć finansowych u beneficjentów projektów   | 60 % |  | 83 % |
| 5                                                                                                        | Narzędzie do punktowej oceny ryzyka Arachne                  | 49 % |  | 71 % |
| 6                                                                                                        | Techniki analizy / eksploracji danych                        | 46 % |  | 91 % |
| 7                                                                                                        | Numer interwencyjny dla sygnalistów                          | 44 % |  | 74 % |
| 8                                                                                                        | Inne                                                         | 21 % |  | 80 % |

Źródło: Ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego wśród instytucji zarządzających.

<sup>25</sup> Na podstawie oznak wskazanych przez Komisję w nocie informacyjnej z dnia 18 lutego 2009 r. dotyczącej oznak nadużyć finansowych w przypadku EFRR, EFS i Funduszu Spójności.

## Praktyczne problemy zmniejszają użyteczność numerów interwencyjnych dla sygnalistów informujących o nadużyciach

**34** Ankieta Trybunału wykazała, że instytucje zarządzające w niewielkim stopniu korzystają z numerów interwencyjnych dla sygnalistów informujących o nadużyciach, mimo że zasadniczo uważają to narzędzie za skuteczną metodę ich wykrywania. Dzięki numerom interwencyjnym i innym mechanizmom umożliwiającym sygnalizowanie nieprawidłowości instytucje zarządzające (i inne właściwe organy w państwach członkowskich) dowiadują się o potencjalnych nadużyciach, których nie wykryto w toku innych kontroli<sup>26</sup>. Wiele badań wykazuje, że metody te postrzega się jako najważniejsze źródło zgłoszeń o nadużyciach<sup>27</sup>. W trakcie przeprowadzonych wizyt kontrolerzy ocenili mechanizmy sygnalizowania i wykryli szereg problemów praktycznych związanych z ich funkcjonowaniem. Przykładowo mechanizmy te nie zawsze gwarantują anonimowość, a jednocześnie istnieje ryzyko, że beneficjenci projektów i ogół społeczeństwa nie mają jeszcze wystarczającej wiedzy na ich temat. W przypadku regulacji ograniczających stosowanie anonimowych kanałów zgłaszania nieprawidłowości instytucje zarządzające i jednostki AFCOS mają zawsze możliwość zaproponowania anonimowym sygnalistom, by skorzystali z systemu zgłaszania nadużyć uruchomionego przez OLAF<sup>28</sup>.

**35** 23 kwietnia 2018 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy o ochronie sygnalistów, której celem jest ujednolicenie różnych strategii stosowanych obecnie przez państwa członkowskie oraz podwyższenie poziomu ochrony przysługującej osobom, które zgłaszają przypadki naruszenia prawa Unii, w tym naruszenia na szkodę interesów finansowych UE. W opinii w sprawie powyższego wniosku, wydanej 15 października 2018 r., Trybunał wyraził przekonanie, że wprowadzenie lub rozbudowa mechanizmów sygnalizowania nieprawidłowości we wszystkich państwach członkowskich przyczyniłyby się do poprawy zarządzania

---

<sup>26</sup> Specyfika nadużyć dotyczących środków z polityki spójności UE polega właśnie na tym, że sprawcy próbują wykorzystać ograniczenia istniejących mechanizmów kontroli w celu uzyskania bezprawnych korzyści bezpośrednich lub pośrednich.

<sup>27</sup> W szczególności „Report to the Nations” [Raport do narodów], ogólnoświatowe badanie z 2018 r. dotyczące oszustw i nadużyć pracowniczych, opublikowane przez Stowarzyszenie Biegłych ds. Przestępstw i Nadużyć Gospodarczych (ACFE). Z badania wynika, że nadużycia są wykrywane głównie za sprawą informacji pochodzących od pracowników, klientów, konkurentów czy z anonimowych źródeł.

<sup>28</sup> Narzędzie służące do zgłaszania nadużyć można znaleźć pod adresem [https://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud\\_pl](https://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud_pl).

polityką UE za sprawą działań obywateli i pracowników. Zwrócił jednocześnie uwagę na pewne niepokojące aspekty, na przykład fakt, że z perspektywy potencjalnych sygnalistów nadmiernie złożony przedmiotowy zakres proponowanej dyrektywy może ograniczyć pewność prawa i tym samym zniechęcić ich do zgłaszania naruszeń. W opinii poruszono również kwestię braku przejrzystych obowiązków dotyczących prowadzenia działań na rzecz podnoszenia poziomu wiedzy i szkoleń dla pracowników, a Trybunał wyraził ponadto przekonanie, że osobom, które dokonały zgłoszenia anonimowo, nie powinno się odmawiać ochrony przysługującej sygnalistom, jeśli ich tożsamość zostanie następnie ujawniona<sup>29</sup>. W ramach prac zmierzających do przyjęcia dyrektywy Parlament Europejski i państwa członkowskie osiągnęły 12 marca 2019 r. wstępne porozumienie w sprawie nowych przepisów mających zagwarantować ochronę sygnalistów, którzy zgłaszają przypadki naruszenia prawa UE<sup>30</sup>.

### **Potencjał zaawansowanych metod analizy danych w wykrywaniu nadużyć nie jest w pełni wykorzystywany**

**36** Komisja zachęca instytucje zarządzające do wykorzystywania w aktywny sposób zaawansowanych metod analizy danych w celu wykrywania sytuacji o wysokim poziomie ryzyka, określania sygnałów ostrzegawczych i doprecyzowania celu środków zwalczania nadużyć finansowych. Analiza danych powinna być systematycznie stosowana przy wyborze projektów i na potrzeby kontroli, w tym kontroli zarządczych<sup>31</sup>. W ramach zwalczania nadużyć finansowych Komisja proponuje instytucjom zarządzającym konkretne narzędzie do eksploracji danych (Arachne) pomocne w identyfikowaniu projektów, w przypadku których może się pojawić ryzyko nadużycia. Według informacji przekazanych przez Komisję w grudniu 2018 r. 21 państw członkowskich korzystało z Arachne w odniesieniu do 165 PO, na które przypadało 54% łącznych środków unijnych w obszarze spójności na lata 2014–2020 (z wyłączeniem celu „Europejska współpraca terytorialna”). W sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 1/2019 pt. „Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE – konieczne jest podjęcie działań” kontrolerzy podkreślili, jak ważnym narzędziem zapobiegania nadużyciom jest Arachne. W obecnej kontroli dokonali natomiast oceny

<sup>29</sup> Pkt 3, 12, 21, 23 i 32 opinii Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 4/2018 w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii.

<sup>30</sup> Zob. komunikat prasowy Komisji IP/19/1604 pt. „Komisja Europejska z zadowoleniem przyjmuje wstępne porozumienie w sprawie lepszej ochrony sygnalistów w całej UE” ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-1604\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1604_pl.htm)).

<sup>31</sup> Wytyczne Komisji dla państw członkowskich i instytucji wdrażających programy dotyczące oceny ryzyka nadużyć finansowych oraz skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych (EGESIF 14-0021).

Arachne jako narzędzia do analizy danych wykorzystywanego na potrzeby wykrywania nadużyć finansowych.

**37** Jeden z najważniejszych wniosków z prac kontrolnych Trybunału dotyczy faktu, że instytucje zarządzające w niedostatecznym stopniu wykorzystują potencjał zaawansowanych metod analizy danych do wykrywania nadużyć. Ankieta wykazała, że zaledwie jedna na dwie instytucje zarządzające sięga w tym celu po narzędzia do analizy danych (zob. [rys. 5](#)). Szczególnie możliwości, jakie daje Arachne, nie są w pełni wykorzystywane. W państwach członkowskich objętych wizytą Trybunał ustalił następujące fakty:

- o jedno państwo członkowskie (Grecja) nie poinformowało, czy zacznie wkrótce wykorzystywać Arachne. Tamtejsze instytucje zarządzające nie przyjęły też innego równorzędnego narzędzia do analizy danych, które mogłoby być stosowane na potrzeby wszystkich PO w Grecji;
- o w czterech z pozostałych sześciu państw członkowskich nawet w przypadku, gdy instytucje zarządzające zdecydowały, że będą stosować Arachne, poczyniły niewielkie postępy w udostępnianiu niezbędnych danych operacyjnych czy wykorzystywaniu tego narzędzia do kontroli wewnętrznej;
- o zgodnie z Kartą Arachne dostęp do tego narzędzia przysługuje tylko instytucjom zarządzającym, certyfikującym i audytowym. Organy dochodzeniowe nie mają zatem do niego automatycznego dostępu.

Zespół kontrolny ustalił ponadto, że w dwóch z odwiedzonych państw członkowskich instytucje zarządzające – po pełnym włączeniu Arachne do procedur zarządzania – posługiwały się tym narzędziem, aby ukierunkować konkretne środki zwalczania nadużyć finansowych na beneficjentów wysokiego ryzyka.

**38** Kontrolerom nie przedstawiono żadnego przekonującego wyjaśnienia, dlaczego instytucje zarządzające nie wykorzystują pełnego potencjału narzędzia, które Komisja udostępnia bezpłatnie. Według badania przeprowadzonego w listopadzie 2018 r. przez samą Komisję (zob. pkt [24](#) i [ramka 1](#)) instytucje te uważają, że Arachne w obecnej postaci nie do końca odpowiada ich potrzebom. Autorzy badania wyrazili szczególne zaniepokojenie ową opinią, gdyż uważa się, że użyteczność tego narzędzia w dużej mierze zależy od tego, z jak wielu PO udostępniane są w nim informacje<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Badanie przeprowadzone przez DG REGIO, „Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member

**39** Kontrolerzy mieli także możliwość zaobserwować pewne przykłady dobrych praktyk w czasie przeprowadzonych wizyt – niektóre organy w państwach członkowskich opracowały narzędzia do analizy danych pomocne w identyfikowaniu potencjalnego ryzyka wystąpienia nadużyć (zob. [ramka 3](#)).

### Ramka 3

#### Dobre praktyki analityczne w państwach członkowskich

Zespół kontrolny zaobserwował następujące narzędzia analityczne, wykorzystywane bezpośrednio do wykrywania potencjalnych nadużyć w korzystaniu ze środków unijnych w obszarze polityki spójności:

- o w Rumunii Krajowa Agencja ds. Etyki opracowała system informatyczny („PREVENT”), który umożliwia porównanie informacji przekazanych przez instytucje zamawiające i oferentów w związku z udzieleniem zamówienia publicznego z informacjami pochodzącymi z innych krajowych baz danych (np. z rejestru handlowego). System ten wykorzystano w przypadku 839 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego finansowanych przez UE, dzięki czemu Agencja mogła wystosować 42 ostrzeżenia dotyczące uczciwości wzywające do korekty lub wszczęcia dochodzenia;
- o w Hiszpanii instytucja pośrednicząca odpowiedzialna za wdrożenie znacznej części PO „Comunidad Valenciana” opracowała – we współpracy z instytucjami szkolnictwa wyższego – informatyczny system szybkiego informowania („SALER”), który łączy cztery oddzielne krajowe i regionalne bazy danych w celu identyfikacji ryzyka nadużycia. Narzędzie to jest na etapie wdrażania.

### Instytucje zarządzające nie dysponują procedurami monitorowania i oceny środków zapobiegania i wykrywania nadużyć finansowych

**40** Komisja zachęca państwa członkowskie i instytucje zarządzające, by określiły procedury regulujące monitorowanie wdrażania środków zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania. Procedury te powinny obejmować konkretne mechanizmy sprawozdawczości na temat ustanowionych środków zwalczania nadużyć i sposobów ich stosowania w praktyce. Państwa członkowskie i instytucje zarządzające powinny wykorzystywać wyniki monitorowania do oceny skuteczności tych środków i – w razie konieczności – zmiany kształtu swoich strategii i polityki zwalczania nadużyć.

---

States” [Zapobieganie nadużyciom finansowym i korupcji w obszarze europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych – bilans praktyk w państwach członkowskich UE], s. 51.

**41** Trybunał ustalił, że w żadnym państwie oprócz Łotwy instytucje zarządzające odwiedzone przez kontrolerów nie analizują skuteczności środków zapobiegania nadużyciom i ich wykrywania. Jedynie w ograniczonym zakresie prowadzą one rejestr stosowanych środków i sporadycznie informują o osiągniętych dzięki nim rezultatach. W konsekwencji systemy zwalczania nadużyć finansowych nie są oceniane na podstawie faktycznie uzyskanych rezultatów ani przez instytucje zarządzające, ani przez jakąkolwiek inną instytucję wdrażającą programy (np. instytucję audytową) czy AFCOS.

#### **Podobna liczba zgłoszonych nadużyć w okresach programowania 2007–2013 i 2014–2020**

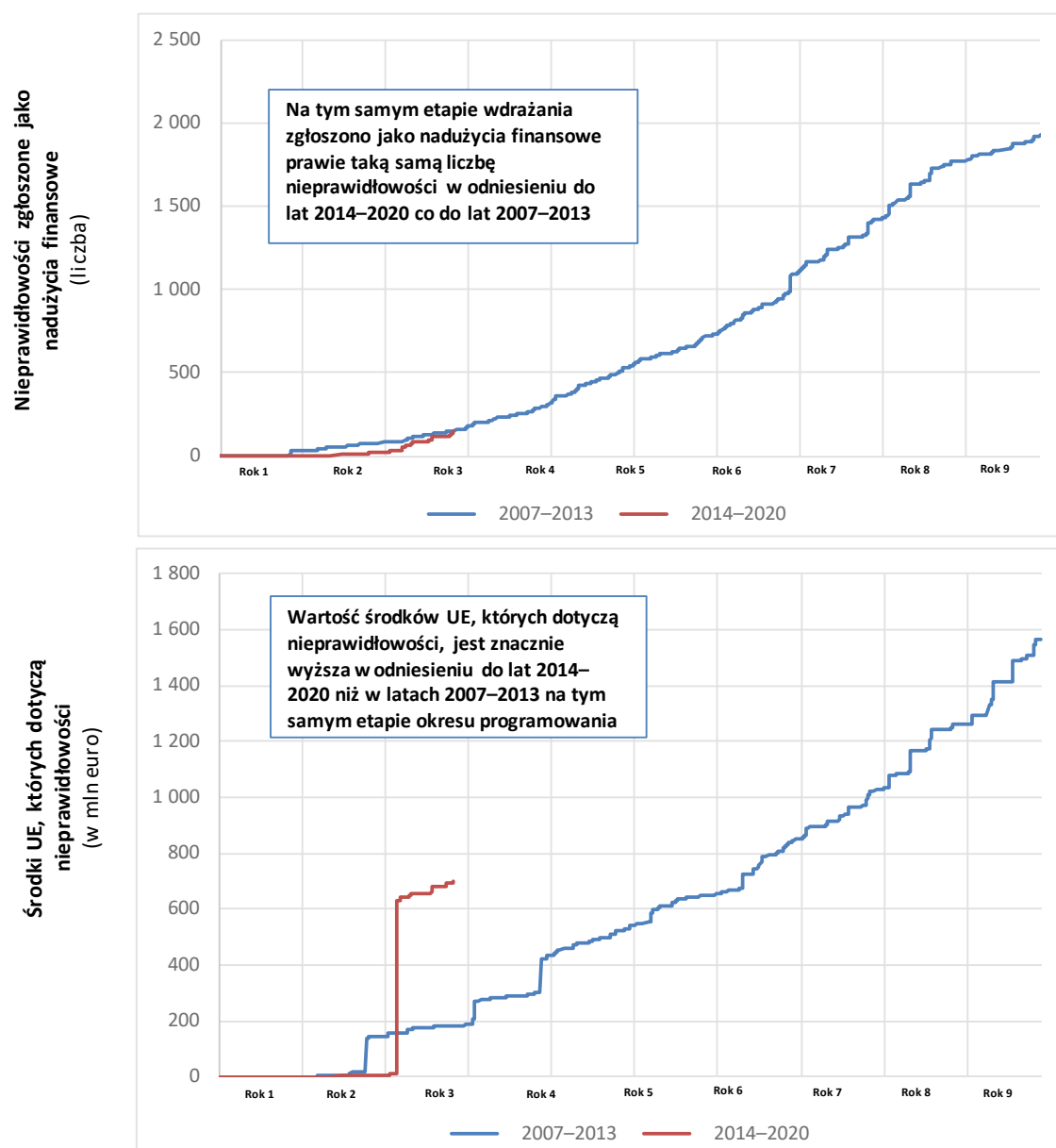
**42** Instytucje zarządzające i inne organy w państwach członkowskich zgłaszają do Komisji nieprawidłowości będące i niebędące nadużyciem finansowym za pośrednictwem systemu IMS. Do grudnia 2018 r. państwa członkowskie (głównie instytucje zarządzające i audytowe) zgłosiły łącznie 1 925 i 155 nieprawidłowości uznanych na nadużycia finansowe w odniesieniu odpowiednio do okresów programowania 2007–2013 i 2014–2020. Zgłoszone nieprawidłowości obejmowały przypadki podejrzewanych i stwierdzonych nadużyć finansowych, które potencjalnie dotyczą środków unijnych w kwocie 1,6 mld euro (w latach 2007–2013) i 0,7 mld euro (w latach 2014–2020).

**43** Na *rys. 6* można prześledzić, jak zmieniała się liczba i wartość finansowa nieprawidłowości zgłoszonych w systemie IMS w odniesieniu do okresów programowania 2007–2013 i 2014–2020. Dotychczas w odniesieniu do lat 2014–2020 zgłoszono jako nadużycia finansowe 155 nieprawidłowości – oznacza to spadek o 10% w porównaniu z tym samym etapem okresu programowania 2007–2013 (174). Z perspektywy finansowej sytuacja przedstawia się inaczej: potencjalny wpływ zgłoszonych nadużyć na środki unijne pochodzące z polityki spójności w okresie programowania 2014–2020 (0,7 mld euro) jest ponad trzykrotnie większy niż miało to miejsce na tym samym etapie poprzedniego okresu programowania (0,2 mld euro). Ten znaczący wzrost spowodowały jednak dwa przypadki podejrzewanych nadużyć finansowych, które w przekonaniu zespołu kontrolnego stanowią wartości odstające<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Owe dwie nieprawidłowości zgłoszono na Słowacji, a ich wartość sięga prawie 0,6 mld euro. Z definicji są one na wczesnym etapie procesu zarządzania nadużyciami finansowymi i mogą ulec dalszym znacznym zmianom.

**Rys. 6 – Zmiany pod względem liczby i wartości nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia finansowe**



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych z systemu IMS.

**Większość przypadków nadużycia zgłaszanych do Komisji zostaje wykrytych w ramach kontroli na miejscu bądź ujawnionych przez organy dochodzeniowe i organy ścigania lub media**

**44** System IMS zawiera szereg pól, które należy wypełnić, opisując nieprawidłowości i określając status ewentualnego postępowania. W jednym z nich należy podać „źródło informacji prowadzącej do podejrzenia zaistnienia nieprawidłowości”, czyli sposób, w jaki wykryto daną nieprawidłowość. Na podstawie danych zarejestrowanych w systemie IMS do grudnia 2018 r. włącznie Trybunał przeprowadził analizę źródeł informacji prowadzących do zgłoszenia nieprawidłowości jako nadużycia finansowe w okresie programowania 2007–2013 (zob. *rys. 7*). Dane odnoszące się do okresu programowania 2014–2020 nie zostały przeanalizowane, gdyż wciąż są w dużej mierze niepełne i zawierają wartości odstające (zob. pkt **43**).

**45** Pod względem liczby większość nieprawidłowości wykryto za pomocą kontroli na miejscu przeprowadzonych przez instytucje wdrażające programy (zob. pkt **04**). W drugim rzędzie informacje o nieprawidłowościach pochodziły ze sprawozdań organów dochodzeniowych lub organów ścigania. Można zatem wywnioskować, że są to najskuteczniejsze metody wykrywania nadużyć popełnionych w ramach wydatkowania środków w obszarze spójności. Na takie wyniki wpływa jednak fakt, że kontrole są powszechnie stosowane jako metoda wykrywania nadużyć (zob. pkt **33** i *rys. 5*). Pod względem wartości finansowej, której dotyczyły nadużycia, przeważająca liczba przypadków jest tymczasem wynikiem spraw wszczętych bezpośrednio przez organy dochodzeniowe i organy ścigania lub doniesień w prasie bądź innych mediach. Zespół kontrolny jest przekonany, że duży wpływ na dane statystyczne dotyczące źródeł informacji o nadużyciach pod kątem ich wartości finansowej ma niepewność co do rzeczywistych kwot, z którymi są one związane – choć niepewność ta jest mniejsza, jeżeli dany przypadek został ujawniony przez organ dochodzeniowy lub organ ścigania.

**Rys. 7 – Nieprawidłowości zgłoszone jako nadużycia finansowe w odniesieniu do okresu programowania 2007–2013 w obszarze spójności w podziale na źródła informacji o nieprawidłowości**



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych z systemu IMS.

## Reagowanie na nieprawidłowości, dochodzenia i koordynacja działań między odpowiednimi organami

**46** Komisja zobowiązuje instytucje zarządzające do opracowania skutecznych środków reagowania na nadużycia finansowe. Powinny one obejmować przejrzyste mechanizmy zgłaszania podejrzewanych nadużyć i przejrzyste procedury dotyczące przekazywania spraw właściwym organom dochodzeniowym i organom ścigania. Należy także ustanowić procedury umożliwiające monitorowanie podejrzewanych nadużyć finansowych oraz – w razie konieczności – odzyskiwanie środków unijnych. Instytucje zarządzające powinny działać w porozumieniu z odpowiednimi AFCOS. Konieczna jest poza tym właściwa koordynacja działań wszystkich organów administracyjnych i organów egzekwowania prawa.

### Instytucje zarządzające nie zgłaszają wszystkich przypadków nadużyć finansowych, co niekorzystnie wpływa na wiarygodność wskaźnika wykrytych nadużyć podawanego w sprawozdaniach PIF

**47** Państwa członkowskie mają obowiązek korzystania z systemu IMS w celu informowania Komisji o nieprawidłowościach, których wartość przekracza 10 000 euro, prowadzących do podejrzenia lub stwierdzenia nadużycia finansowego<sup>34</sup>. Przypadki podejrzewanych lub stwierdzonych nadużyć muszą zostać przez nie zgłoszone, nawet jeśli zostaną wyjaśnione jeszcze przed poświadczeniem Komisji Europejskiej odnośnych wydatków.

### Nie wszystkie przypadki potencjalnych nadużyć są zgłaszane jako takie w systemie IMS

**48** Na [rys. 3](#) (powyżej) przedstawiono wartości wskaźnika wykrytych nadużyć finansowych w odniesieniu do unijnej polityki spójności w okresie programowania 2007–2013. Wartości te opierają się na danych z systemu IMS i zostały opublikowane w sprawozdaniu PIF za 2017 r. W sprawozdaniu specjalnym nr 1/2019 kontrolerzy Trybunału uznali, że dane ze sprawozdania PIF dotyczące stwierdzonych nadużyć

<sup>34</sup> Art. 122 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, art. 3 i 4 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2015/1970 uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 przepisami szczegółowymi dotyczącymi zgłaszania nieprawidłowości (Dz.U. L 293 z 10.11.2015, s. 1), art. 28 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 (w sprawie zasad wykonania rozporządzenia).

finansowych są niekompletne<sup>35</sup>. Obecne prace kontrolne potwierdziły tę ocenę. Zespół kontrolny wykrył także kilka przypadków, które podważają kompletność i wiarygodność zamieszczonych w IMS danych dotyczących nadużyć, a co za tym idzie ograniczają możliwości wykorzystania tego systemu przez Komisję i państwa członkowskie.

**49** Kontrolerzy ustalili, że nie wszystkie państwa członkowskie w ten sam sposób interpretują unijną definicję nadużycia finansowego (zob. pkt **01**). Przykładowo w Hiszpanii funkcjonowanie karteli (zmowa przetargowa) nie zawsze jest zgłaszane jako nadużycie finansowe, natomiast inne państwa członkowskie, na przykład Łotwa, systematycznie przekazują zgłoszenia o tego typu sytuacjach.

**50** Zespół kontrolny zaobserwował przypadki, w których mimo czytelnych oznak wskazujących na nadużycie finansowe nieprawidłowości nie zostały odpowiednio zgłoszone do Komisji, ponieważ wykryto je i skorygowano przed poświadczeniem Komisji odnośnych wydatków. Państwa członkowskie mają jednak obowiązek zgłosić podejrzenie popełnienia nadużycia finansowego (jako tzw. usiłowanie popełnienia nadużycia), nawet jeżeli ostatecznie nie dochodzi do współfinansowania ze środków unijnych. Na Węgrzech instytucje zarządzające nie zgłaszają podejrzeń popełnienia nadużycia finansowego, które zostały wyjaśnione przed poświadczeniem wydatków Komisji. W Hiszpanii z kolei instytucja zarządzająca odpowiedzialna za EFS w ramach działań zapobiegawczych wstrzymała wprowadzić płatności, nie zgłosiła jednak do Komisji wydatków związanych z przypadkami domniemanego nadużycia finansowego, o których informacje pojawiły się w prasie.

**51** Kontrolerzy zaobserwowali niespójności w sposobie odwoływania się przez państwa członkowskie do aktów administracyjnych lub prawnych, gdy mają one dokonać zgłoszenia do Komisji. Przykładowo Rumunia nie zgłasza regularnie w systemie IMS prowadzonych dochodzeń czy decyzji o ściganiu. Na mocy rumuńskich przepisów podejrzenie popełnienia nadużycia finansowego jest rejestrowane w systemie tylko, jeżeli instytucja zarządzająca, instytucja audytowa, AFCOS lub OLAF wydadzą oddzielne dodatkowe sprawozdanie z kontroli lub raport z dochodzenia, nawet w przypadku gdy dochodzenie jest już w toku lub zostało zakończone. Taki stan rzeczy skutkuje nieuzasadnionymi opóźnieniami w zamieszczaniu informacji w IMS,

---

<sup>35</sup> Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 1/2019 pt. „Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE – konieczne jest podjęcie działań”, pkt 21–32.

a czasem zdarza się nawet, że postępowanie toczy się przed sądem, podczas gdy nie ma o nim informacji w systemie.

**52** Kontrolerzy wykryli ponadto, że węgierski AFCOS ma duże zaległości w analizowaniu przypadków, które należy zgłosić w IMS.

#### **Niektóre dane w systemie IMS są nieścisłe i nieaktualne**

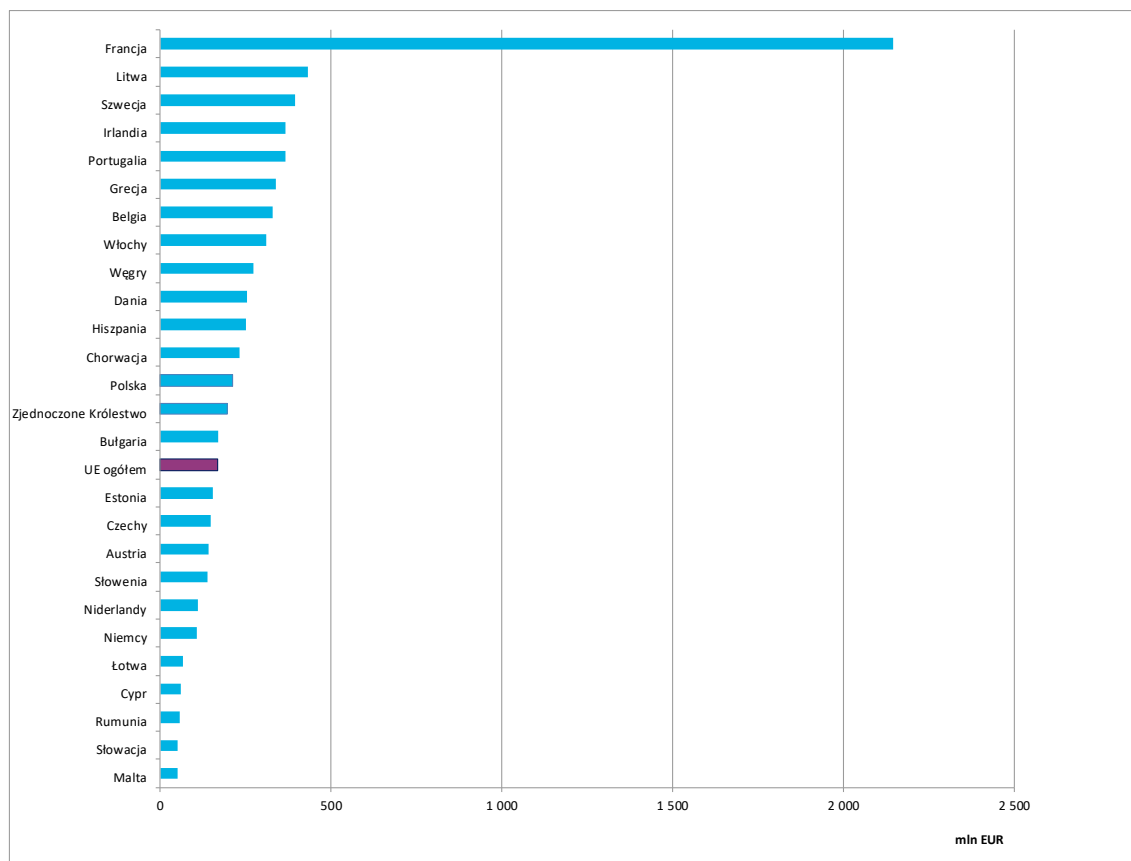
**53** Kontrolerzy zaobserwowali w IMS przykłady nieścisłych lub nieaktualnych danych. Dotyczyły one w szczególności stanu danej sprawy i najważniejszych dat w postępowaniu w sprawie nałożenia sankcji. Można z tego wywnioskować, że instytucja zarządzająca, osoba odpowiedzialna za zatwierdzanie danych lub AFCOS nie sprawdzili sumiennie jakości danych. Taki stan rzeczy nie jest wprawdzie satysfakcjonujący, lecz zazwyczaj nie ma wpływu na liczbę przypadków nadużyć finansowych zgłoszonych w IMS.

**54** Zespół kontrolny zaobserwował, że podejście poszczególnych instytucji zarządzających do oceny wpływu finansowego potencjalnego nadużycia jest niespójne. W konsekwencji różne państwa członkowskie podają w IMS różne kwoty w podobnych przypadkach naruszenia prawa, najczęściej w sytuacji, gdy trudno dokładnie ocenić, jakiej kwoty wydatków dotyczy nadużycie (np. jeśli występuje konflikt interesów na etapie wyboru projektu lub w przypadku naruszenia przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych).

#### **Zbyt mała liczba zgłaszanych przypadków wpływa negatywnie na wiarygodność wskaźnika wykrytych nadużyć finansowych**

**55** W sprawozdaniu PIF za 2017 r. podane zostały wartości wskaźnika wykrytych nadużyć finansowych, obliczone dla każdego państwa członkowskiego oraz dla UE jako całości na podstawie danych zamieszczonych w systemie IMS przez organy tych państw oraz AFCOS (zob. pkt [07](#)). Nie przedstawiono podobnego, ale porównywalnego wskaźnika opartego na liczbie nieprawidłowości w różnych państwach UE w obszarze polityki spójności. Aby go obliczyć, zespół kontrolny zestawiał liczbę nieprawidłowości będących nadużyciami finansowymi zgłoszonych przez każde państwo członkowskie z kwotą środków unijnych, które dane państwo otrzymało (zob. [rys. 8](#)). Stwierdzono w rezultacie, że najmniej nieprawidłowości będących nadużyciami finansowymi w przeliczeniu na jedno euro otrzymane z UE zgłasza Francja. W opinii kontrolerów oznacza to, że Francja nie zgłasza odpowiednio nieprawidłowości, w tym podejrzeń popełnienia nadużycia.

**Rys. 8 – Fundusze polityki spójności – otrzymane środki unijne w stosunku do liczby nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia finansowe – okres programowania 2007–2013**



*Źródło:* Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdania PIF za 2017 r. Na wykresie nie uwzględniono Finlandii ani Luksemburga, które nie zgłosiły żadnej nieprawidłowości będącej nadużyciem finansowym w odniesieniu do analizowanego okresu.

**56** W przekonaniu Trybunału publikowany przez Komisję wskaźnik wykrytych nadużyć finansowych jest w rzeczywistości wskaźnikiem zgłoszonych nadużyć finansowych. Niekoniecznie odzwierciedla on skuteczność mechanizmów wykrywania nadużyć w państwach członkowskich, a nawet nie wskazuje na liczbę faktycznie wykrytych nadużyć finansowych – określa raczej, ile przypadków nadużyć finansowych państwa członkowskie postanowiły zgłosić do Komisji (zob. pkt 48–52). W sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 1/2019 stwierdzono, że korelacja między wskaźnikiem wykrytych nadużyć z jednej strony i innymi wskaźnikami ryzyka korupcyjnego z drugiej strony jest nikła.<sup>36</sup>

**57** W świetle odnotowanych problemów Trybunał jest przekonany, że wskaźnik wykrytych nadużyć finansowych dla obszaru polityki spójności przedstawiony w sprawozdaniu PIF za 2017 r. nie daje prawdziwego obrazu występowania nadużyć finansowych w państwach członkowskich objętych wizytą zespołu kontrolnego.

### **Kilka instytucji zarządzających nie wywiązuje się z obowiązku systematycznego informowania organów dochodzeniowych i organów ścigania o podejrzeniach popełnienia nadużycia finansowego**

**58** Kluczowym elementem, który prowadzi do obniżenia ryzyka nadużyć finansowych i pełni funkcję odstraszającą, jest skoordynowane i terminowe analizowanie sprawozdań dotyczących tych nadużyć przez właściwe organy wymiaru sprawiedliwości (policja, prokuratura i inne). Celem kontroli Trybunału nie była wprawdzie ocena pracy organów dochodzeniowych i organów ścigania, jednak kontrolerzy przeanalizowali komunikację i koordynację prac instytucji zarządzających z tymi organami.

**59** Zastosowanie w praktyce zasady odstraszania od popełniania nadużyć oznacza, że instytucje zarządzające (lub wszelkie inne instytucje wykrywające potencjalne nieprawidłowości) muszą niezwłocznie i systematycznie przekazywać informacje o podejrzeniu popełnienia nadużycia właściwym organom dochodzeniowym lub organom ścigania, gdyż jedynie one mają uprawnienia do rozstrzygnięcia, czy działanie było umyślne. W kilku przypadkach instytucje zarządzające nie wywiązały się z obowiązku systematycznego zgłaszania podejrzanym nadużyć finansowych do organów, w których gestii leży prowadzenie dochodzenia. Na przykład w Grecji nie złożyły zawiadomienia do prokuratury o ani jednym z podejrzeń popełnienia nadużycia, które znalazły się w próbie Trybunału. W Hiszpanii zespół kontrolny stwierdził, że brak

<sup>36</sup> Sprawozdanie specjalne nr 1/2019 pt. „Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE – konieczne jest podjęcie działań”, pkt 29.

jest szczegółowych instrukcji lub procedur, które zobowiązywałyby instytucje zarządzające do zgłaszania w opisany sposób podejrzewanych nadużyć finansowych. Nieprzekazywanie informacji o podejrzeniu popełnienia nadużycia poważnie ogranicza odstraszający efekt ewentualnego dochodzenia i ścigania.

**60** Organy prowadzące dochodzenie i prokuratura regularnie odmawiają wszczęcia postępowania w sprawie przypadków, o których powiadomiły je instytucje zarządzające. Taki stan rzeczy nie dziwi, gdyż są to jedyne specjalistyczne służby, które – dzięki zdolności prawnej i zasobom umożliwiającym prowadzenie postępowania – są w stanie stwierdzić, czy mogło zostać popełnione przestępstwo. Instytucje zarządzające powinny jednak ze swojej strony każdorazowo przeanalizować przyczyny odmowy wszczęcia postępowania i – w miarę możliwości oraz w stosownych przypadkach – zmodyfikować stosowane procedury operacyjne. Zespół kontrolny ustalił, że tylko na Łotwie ustanowiono mechanizmy w celu analizowania, dlaczego odmówiono wszczęcia postępowania w zgłoszonych sprawach, a także w celu podjęcia koniecznych działań.

### **Środki naprawcze mają ograniczony efekt odstraszający**

**61** Zadaniem instytucji zarządzających jest odzyskanie środków unijnych, które zostały utracone w wyniku nadużycia finansowego<sup>37</sup>. Mają one także obowiązek przeprowadzenia gruntownego, krytycznego przeglądu wszystkich systemów kontroli wewnętrznej, z powodu których mogło dojść do potencjalnego lub udowodnionego nadużycia.

**62** Najbardziej rozpowszechnionym środkiem naprawczym jest wycofanie wydatku, którego dotyczy nieprawidłowość, ze składanych Komisji deklaracji. Nie odzyskuje się przy tym środków od sprawcy nadużycia ani nie podejmuje żadnego rodzaju dodatkowych działań odstraszających, takich jak nałożenie sankcji czy kary. Procedura ta nie ma w sobie nic nietypowego, jako że w większości przypadków przeanalizowanych przez kontrolerów stosuje się ją jeszcze przed stwierdzeniem, czy doszło do nadużycia. Jednakże według danych z IMS organy państw członkowskich przystąpiły do odzyskania środków unijnych zaledwie w 84 ze 159 przypadków stwierdzonego nadużycia<sup>38</sup>. Wycofanie wydatków z deklaracji przekazywanych Komisji

<sup>37</sup> Załącznik IV do rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. uzupełniającego rozporządzenie (UE) nr 1303/2013.

<sup>38</sup> Kwota do odzyskania w związku z 84 przypadkami nadużyć finansowych wynosiła 7 mln euro.

jest skuteczną metodą ochrony interesów finansowych UE, lecz nie przekłada się na zabezpieczenie krajowych środków publicznych – jeśli środki nie zostaną odzyskane, nadużycie ma w dalszym ciągu niekorzystny wpływ na budżet państw członkowskich – co ogranicza odstraszający efekt działań naprawczych podjętych przez instytucje zarządzające. Dodatkowe informacje na temat odzyskiwania środków w przypadku stwierdzenia nadużyć finansowych zostały zamieszczone w sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 1/2019<sup>39</sup>.

**63** Instytucje zarządzające powinny nie tylko odzyskać środki unijne, których dotyczy nadużycie, ale także ocenić szeroko pojęte konsekwencje, jakie jego wystąpienie może nieść dla ich systemów zarządzania i kontroli, a także dla innych projektów (np. w przypadku tego samego beneficjenta lub podobnych oznak nadużycia).

**64** Spośród siedmiu państw członkowskich objętych wizytą Trybunału tylko w Hiszpanii kontrolerzy stwierdzili, że przeprowadza się tego typu ocenę (zob. [ramka 4](#)). Nawet w Hiszpanii jednak nie przeprowadza się jej systematycznie.

---

<sup>39</sup> Sprawozdanie specjalne nr 1/2019 pt. „Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE – konieczne jest podjęcie działań”, pkt 112–115.

#### Ramka 4

##### **Przykład dobrej praktyki: kontrole przeprowadzane pod kątem powtarzających się nadużyć finansowych na podstawie pojedynczego przypadku**

Wiele pojedynczych podejrzeń popełnienia nadużycia zgłoszonych przez Hiszpanię w odniesieniu do okresu programowania 2007–2013 można powiązać z jednym konkretnym dochodzeniem, które wszczęto za sprawą instytucji pośredniczącej.

W oparciu o wstępne wnioski z początkowej weryfikacji instytucja pośrednicząca przeprowadziła przekrojowe kontrole wszystkich innych dotacji udzielonych temu samemu beneficjentowi. Doszła na ich podstawie do przekonania, że dowody są wystarczająco mocne, aby podejrzewać, że popełniono powtarzające się nadużycie polegające na przedstawianiu fałszywych faktur i wejściu w zмовę z dostawcami zewnętrznymi.

Następnie instytucja pośrednicząca przepisowo zgłosiła wyniki swoich kontroli i podejrzenie popełnienia nadużycia finansowego do hiszpańskiej prokuratury i do Komisji. Dochodzenie prowadzone w tej sprawie obejmuje obecnie 73% przypadków podejrzewanych nadużyć finansowych zgłoszonych w Hiszpanii w odniesieniu do okresu programowania 2007–2013 i 56% kwoty, na jaką szacuje się potencjalny wpływ wszystkich nadużyć na finansowy wkład UE w Hiszpanii.

### **Na zwalczanie nadużyć finansowych negatywnie wpływają różnorodne problemy z zakresu zarządzania**

#### **Nałożenie sankcji za nadużycie bywa bardzo czasochłonne**

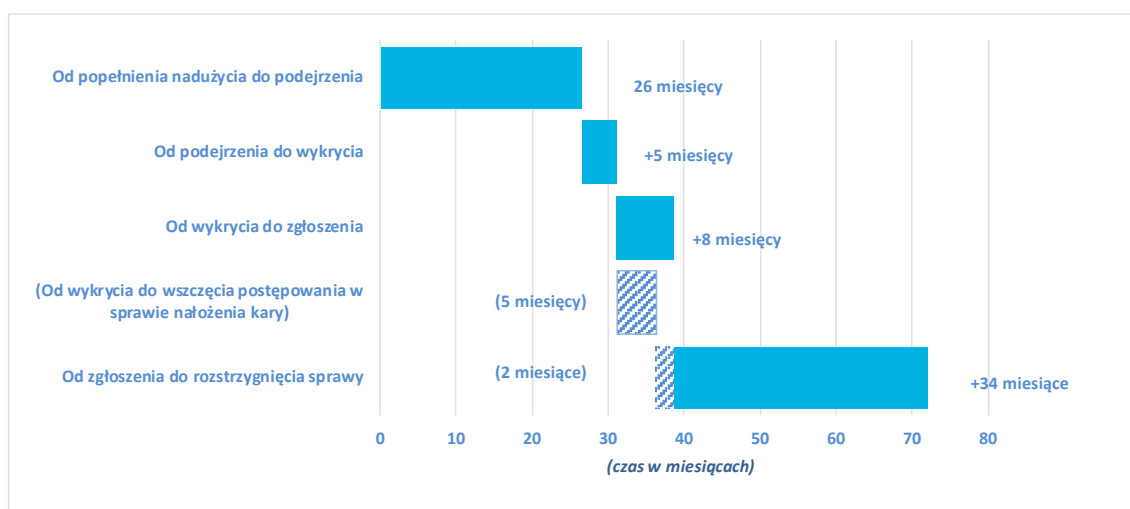
**65** Zdarza się, że od popełnienia nadużycia do nałożenia za nie sankcji upływa wiele czasu (zob. [rys. 9](#)). Według danych w systemie IMS podejrzenia są zgłaszane średnio około dwóch lat po popełnieniu nadużycia<sup>40</sup>. Kolejny rok może potrwać potwierdzenie podejrzeń w drodze wstępnej oceny, która prowadzi do pierwszego ustalenia administracyjnego lub sądowego<sup>41</sup> oraz zgłoszenia danego przypadku do Komisji

<sup>40</sup> Obliczenia na podstawie informacji w systemie IMS. Jak wspomniano wcześniej, dane te bywają nieścisłe.

<sup>41</sup> Pierwsze ustalenie administracyjne lub sądowe (PACA) to pierwsza pisemna ocena dokonana przez właściwy organ stwierdzająca, że nieprawidłowość może być nadużyciem finansowym, bez uszczerbku dla późniejszej oceny danego przypadku. Ustalenie to przybiera różne formy, może mieć na przykład postać sprawozdania z kontroli zarządczej sporządzonego przez instytucję zarządzającą lub pośredniczącą, sprawozdania z kontroli opublikowanego przez instytucję audytową, Komisję lub Europejski Trybunał

poprzez IMS. Począwszy od tego momentu Komisja jest uprawniona do monitorowania sprawy i uwzględnia ją przy opracowywaniu rocznego sprawozdania PIF. Po przeprowadzeniu wstępnej oceny (i równolegle do zgłoszenia sprawy do Komisji) około pięciu miesięcy zajmuje wszczęcie postępowania administracyjnego lub karnego prowadzącego do nałożenia sankcji. Postępowania te trwają przeciętnie trzy lata.

### Rys. 9 – Średni czas potrzebny na wykrycie nadużycia, jego zgłoszenie i rozstrzygnięcie sprawy przez właściwe organy państwa członkowskiego



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji uzyskanych z systemu IMS.

### Funkcje jednostek AFCOS są niedookreślone w rozporządzeniu i znacznie się różnią w zależności od państwa członkowskiego

**66** Chociaż główna odpowiedzialność za zwalczanie nadużyć finansowych popełnianych przy wydatkowaniu środków polityki spójności spoczywa na instytucjach zarządzających, jednostki AFCOS odgrywają kluczową rolę w koordynowaniu prac tych instytucji z działaniami instytucji w innych państwach członkowskich i z OLAF. Przepisy unijne ustanawiające AFCOS<sup>42</sup> nie zawierają wytycznych dotyczących ogólnych warunków ich funkcjonowania, ram organizacyjnych czy zadań. Komisja przedstawiła

---

Obrachunkowy bądź aktu oskarżenia sporządzonego przez prokuratora lub sędziego w celu wszczęcia oficjalnego postępowania.

<sup>42</sup> 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) (Dz.U. 248 z 18.9.2013, s.1), zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2016/2030 z dnia 26 października 2016 r. (Dz.U. L 317 z 23.11.2016, s. 1).

konkretne zalecenia w tej kwestii w postaci szczegółowych wytycznych<sup>43</sup>(zob. pkt 06). Ustanowienie mechanizmów dla danej jednostki AFCOS leży jednak w gestii każdego państwa członkowskiego.

**67** Zasoby i mechanizmy organizacyjne jednostek AFCOS powinny zapewnić im możliwość właściwego monitorowania zgłoszeń dotyczących nadużyć finansowych oraz koordynowania prac wszystkich podmiotów zaangażowanych w ich zwalczanie. Kontrolerzy zaobserwowali, że – w obliczu braku przejrzystych wytycznych – jednostki AFCOS w siedmiu państwach członkowskich, które odwiedzili, różniły się znacznie pod względem struktury i uprawnień. Najmniejsze z nich miały postać niewielkich departamentów pozbawionych uprawnień dochodzeniowych, największe stanowiły złożone struktury dysponujące pełnymi uprawnieniami do prowadzenia dochodzeń administracyjnych (zob. rys. 10). We francuskiej jednostce AFCOS stan zatrudnienia jest taki sam jak w AFCOS na Łotwie, mimo że oba kraje różnią się wielkością i skalą otrzymywanych środków finansowych.

**Rys. 10 – Przegląd jednostek AFCOS w państwach członkowskich, które odwiedzili kontrolerzy**

| Państwo członkowskie objęte wizytą | Pozycja AFCOS w krajowym systemie instytucjonalnym                                              | Personel (ekwiwalenty pełnego czasu pracy) | Uprawnienia dochodzeniowe | Ścisłe monitorowanie spraw w IMS | Upublicznione roczne sprawozdanie z działalności | Mechanizmy koordynacji działań z udziałem podmiotów zewnętrznych |
|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|---------------------------|----------------------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| LV                                 | Ministerstwo Finansów                                                                           | 1,5                                        | Nie                       | Tak                              | Tak                                              | Tak                                                              |
| FR                                 | Ministerstwo Gospodarki i Finansów                                                              | 1                                          | Nie                       | Nie                              | Tak                                              | Nie                                                              |
| BG                                 | Ministerstwo Spraw Wewnętrznych                                                                 | 30                                         | Tak                       | Nie                              | Tak                                              | Tak                                                              |
| RO                                 | Jednostka robocza w strukturach rządowych                                                       | 131                                        | Tak                       | Tak                              | Tak                                              | Mechanizmy dwustronne (z instytucjami zarz., cert. i audyt.)     |
| GR                                 | Ministerstwo Sprawiedliwości                                                                    | 35                                         | Nie                       | Nie                              | Tak                                              | Tak                                                              |
| ES                                 | Generalny państwowy organ kontrolny (Ministerstwo Finansów)                                     | 7                                          | Nie                       | Tak                              | Tak                                              | Nie                                                              |
| HU                                 | Ministerstwo Gospodarki (do 15 czerwca 2018 r.) / Ministerstwo Finansów (od 15 czerwca 2018 r.) | 11                                         | Nie                       | Nie                              | Nie                                              | Nie                                                              |

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

<sup>43</sup> „Guidance note on main tasks and responsibilities of an Anti-Fraud Coordination Service (AFCOS)” [Wytyczne dotyczące głównych zadań i obowiązków jednostki koordynującej zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS)], 13 listopada 2013 r., Ares (2013) 3403880.

**68** W przypadku AFCOS na Węgrzech nie ustanowiono właściwych mechanizmów umożliwiających prowadzenie sprawozdawczości na temat działań podejmowanych przez państwo członkowskie na rzecz ochrony interesów finansowych UE. Jednostka ta nie podaje do publicznej wiadomości żadnych sprawozdań dotyczących tych działań czy też potencjalnych nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków w obszarze polityki spójności UE (zob. *rys. 10*).

**69** 23 maja 2018 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący zmian w rozporządzeniu w sprawie OLAF<sup>44</sup>. W 2017 r., przed jego przedłożeniem, przeprowadziła ona ocenę<sup>45</sup> tego, w jaki sposób stosowane są przepisy rozporządzenia w sprawie OLAF. W ocenie tej stwierdzono, że rozbieżność co do sposobów ustanawiania AFCOS w poszczególnych państwach członkowskich i różne uprawnienia, które przysługują tym jednostkom, to główny czynnik osłabiający ich skuteczność.

**70** 22 listopada 2018 r. Trybunał Obrachunkowy wydał opinię w sprawie powyższego wniosku<sup>46</sup>. Wyraził w niej przekonanie, że wniosek nie przyczynia się w wystarczającym stopniu do bardziej ujednoliconego i skuteczniejszego funkcjonowania jednostek koordynujących zwalczanie nadużyć finansowych we wszystkich państwach członkowskich, jako że proponowane w nim rozwiązania dotyczą wyłącznie kwestii współpracy jednostek z OLAF i nie określają jasno podstawowego zakresu funkcji, które mają one pełnić.

#### **Status spraw dotyczących przypadków nadużyć finansowych nie jest odpowiednio zgłaszany ani monitorowany**

**71** Aby śledzić aktualny status danej sprawy, konieczne może być zwrócenie się o informacje do stron zaangażowanych w zwalczanie nadużyć finansowych, które nie

---

<sup>44</sup> Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) w odniesieniu do współpracy z Prokuraturą Europejską i skuteczności dochodzeń prowadzonych przez OLAF, COM(2018) 338 final 2018/0170 (COD).

<sup>45</sup> Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące oceny stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013, SWD(2017) 332 final.

<sup>46</sup> Opinia nr 8/2018 w sprawie wniosku Komisji z dnia 23 maja 2018 r. dotyczącego zmiany rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013 dotyczącego OLAF w odniesieniu do współpracy z Prokuraturą Europejską i skuteczności dochodzeń prowadzonych przez OLAF – zob. w szczególności pkt 16, 38 i 39.

należą do struktur zarządzania i kontroli programu operacyjnego. W opinii Trybunału jednostki AFCOS – jako główny podmiot komunikujący się z OLAF w ramach zwalczania nadużyć finansowych – powinny na bieżąco dysponować informacjami na temat przypadków nadużyć finansowych związanych ze środkami unijnymi. Aby mogły one wywiązać się z tego zadania, potrzebują dostępu do informacji na temat statusu spraw objętych dochodzeniem przez właściwe organy w danym państwie członkowskim. Ponadto jednostki te powinny mieć do dyspozycji dane statystyczne na temat liczby spraw i postępów w danej sprawie, z należyтым uwzględnieniem zasad poufności.

**72** W pięciu odwiedzonych przez kontrolerów państwach członkowskich jednostka AFCOS nie posiadała wystarczającej wiedzy co do statusu dochodzenia w sprawach zgłoszonych Komisji. W Rumunii i na Węgrzech zespół kontrolny stwierdził brak sformalizowanego mechanizmu umożliwiającego systematyczną współpracę między instytucjami zarządzającymi, jednostkami AFCOS oraz organami dochodzeniowymi i organami ścigania, co sprawiło, że jednostki te nie miały pełnego wglądu do informacji na temat toczących się dochodzeń dotyczących projektów finansowanych ze środków unijnych. Należy jednocześnie zauważyć, że AFCOS w Rumunii co pewien czas zwraca się do organów ścigania o informacje na temat statusu trwających dochodzeń, o których został powiadomiony. Także w Hiszpanii AFCOS wykazuje się inicjatywą i zwraca się o dane dotyczące dochodzeń będących w toku. Mimo to nie jest w stanie zapewnić, aby aktualne informacje były przekazywane Komisji.

**73** W sześciu z siedmiu państw członkowskich kontrolerzy zaobserwowali problemy związane z koordynacją i wymianą informacji. Stwierdzili też, że informacje w systemie IMS na temat przypadków podejrzewanych i potwierdzonych nadużyć finansowych związanych z unijnymi środkami finansowymi nie pokrywają się z danymi, którymi dysponują różne organy. Ustalenie to podaje w wątpliwość wiarygodność informacji przekazywanych Komisji. Państwa członkowskie, których dotyczy ta obserwacja, nie prowadzą centralnej bazy danych ani nie gromadzą danych statystycznych w postaci żadnych innych scentralizowanych rejestrów, które mogłyby dać ogłęd charakteru i statusu spraw dotyczących nadużyć (zob. pkt 48).

### **Często brakuje mechanizmów koordynacji**

**74** Za ochronę interesów finansowych UE na szczeblu państw członkowskich odpowiadają nie tylko organy odpowiedzialne za wdrażanie funduszy polityki spójności czy AFCOS. Inne zaangażowane strony to organy dochodzeniowe i organy ścigania, organy ochrony konkurencji, urzędy zamówień publicznych i – w zależności od państwa – pewne inne instytucje. Państwa członkowskie powinny ustanowić odpowiednie mechanizmy koordynacji, tak aby różne podmioty miały możliwość wymienia

informacji na temat stosowanych i planowanych środków oraz dzielenia się zaleceniami na rzecz poprawy sytuacji.

**75** Większość odwiedzonych przez kontrolerów państw członkowskich nie dysponuje jednak właściwymi mechanizmami koordynacji, które obejmowałyby wszystkie podmioty zaangażowane w zwalczanie nadużyć finansowych związanych z funduszami polityki spójności UE.

**76** W Bułgarii, gdzie 60% przypadków przeanalizowanych przez Trybunał zakończyło się odmową wszczęcia postępowania lub jego umorzeniem przez prokuraturę, ani instytucje zarządzające, ani AFCOS nie analizują regularnie przyczyn odmowy. Na Węgrzech AFCOS nie ma wglądu do informacji o środkach, które są faktycznie wdrażane w ramach procesu zarządzania zwalczaniem nadużyć finansowych, ani do danych o statusie zgłoszonych przypadków. Rumuński AFCOS prowadzi prace koordynacyjne jedynie w oparciu o porozumienia dwustronne zawarte z każdą instytucją wdrażającą programy. Nie istnieje jednak żaden krajowy wielostronny mechanizm koordynacji, który obejmowałby wszystkie zainteresowane strony. W Hiszpanii od czasu utworzenia jednostki AFCOS w 2016 r. planowane jest ustanowienie organu, który służyłby jej wsparciem w koordynacji działań wszystkich stron zaangażowanych w zwalczanie nadużyć finansowych<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Królewski dekret regulujący skład i funkcjonowanie tego organu przyjęto wreszcie 1 marca 2019 r. i opublikowano 19 marca 2019 r.

**77** Kontrolerzy zaobserwowali przykład dobrych praktyk z zakresu koordynacji działań na Łotwie (zob. [ramka 5](#)).

#### **Ramka 5**

##### **Koordynacja działań jednostek zarządzających oraz organów dochodzeniowych i organów ścigania**

Organy dochodzeniowe na Łotwie w wielu przypadkach odmówiły wszczęcia postępowania karnego w przypadkach wykrytych przez instytucję zarządzającą i wyznaczone przez nią instytucje pośredniczące. Z myślą o zbadaniu przyczyn tych decyzji oraz ustaleniu, czy konieczne są zmiany w stosowanych praktykach, AFCOS utworzył międzyinstytucjonalną grupę roboczą, w której skład wchodził przedstawiciele tych instytucji, ministerstwa sprawiedliwości, policji i prokuratury krajowej. Obecnie grupa ta organizuje regularne spotkania, w czasie których analizuje przypadki podejrzewanych nadużyć finansowych związanych z wdrażaniem funduszy z obszaru spójności.

## Wnioski i zalecenia

**78** W ramach kontroli Trybunał ocenił, czy instytucje zarządzające odpowiednio wywiązywały się ze swoich obowiązków na każdym etapie procesu zarządzania zwalczaniem nadużyć finansowych – tj. na etapie zapobiegania, wykrywania i reagowania (obejmującego zgłaszanie nadużyć finansowych i odzyskiwanie środków nienależnie wypłaconych). Sprawdził w tym celu, czy instytucje zarządzające:

- a) opracowały strategie zwalczania nadużyć finansowych, dokonały gruntownej oceny ryzyka oraz wdrożyły odpowiednie środki zapobiegania nadużyciom i ich wykrywania;
- b) podejmowały należyte działania w odpowiedzi na wykryte nadużycia finansowe, w porozumieniu z AFCOS i innymi właściwymi organami zaangażowanymi w zwalczanie nadużyć.

**79** Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że choć udoskonalono sposób, w jaki instytucje zarządzające identyfikują ryzyko nadużyć finansowych oraz opracowują środki zapobiegawcze, wciąż konieczne jest wzmożenie starań na rzecz wykrywania nadużyć finansowych, reagowania na nie i koordynacji prowadzonych działań.

### Instytucje zarządzające zasadniczo nie mają konkretnej strategii zwalczania nadużyć finansowych

**80** Instytucje zarządzające rzadko sporządzają oficjalną strategię zwalczania nadużyć finansowych lub osobny dokument o podobnym charakterze, w którym wyszczególniałyby środki służące zapobieganiu, wykrywaniu i reagowaniu (tj. korygowaniu i ściganiu), opracowane w oparciu o przeprowadzoną ocenę ryzyka. Trybunał jest zdania, że sporządzenie i publikacja oficjalnej strategii zwalczania nadużyć finansowych w postaci osobnego, niezależnego dokumentu jest kluczowa, by wykazać zdecydowaną postawę instytucji w stosunku do zwalczania nadużyć. Kwestia ta jest tym istotniejsza, że jedynie dziesięć państw członkowskich przyjęło krajową strategię zwalczania nadużyć zgodnie z odnośnym zaleceniem Komisji. W przekonaniu zespołu kontrolnego brak przepisów zobowiązujących instytucje zarządzające do przyjęcia tego typu strategii stanowi niedociągnięcie w koncepcji ram zwalczania nadużyć na lata 2014–2020 (pkt **18–21**).

## **Zalecenie 1 – Należy opracować oficjalne strategie i politykę zwalczania nadużyć finansowych na szkodę funduszy unijnych**

- a) Państwa członkowskie, w których nie ma krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych (zob. pkt 20 i przypis 19), powinny sporządzić taki dokument. Strategia ta powinna przynajmniej:
- być opracowana na podstawie oceny istniejących rodzajów ryzyka, z udziałem posiadających wiedzę w tym zakresie podmiotów z różnych obszarów (podmioty zarządzające środkami unijnymi, właściwe organy dochodzeniowe i organy ścigania w obszarze nadużyć itp.),
  - zawierać wykaz konkretnych środków służących zapobieganiu nadużyciom i ich wykrywaniu, prowadzeniu dochodzeń i ściganiu nadużyć oraz odzyskiwaniu środków finansowych i nakładaniu sankcji,
  - obejmować szczegółowe mechanizmy monitorowania i wdrażania środków zwalczania nadużyć oraz pomiaru wyników,
  - jednoznacznie wskazywać, kto odpowiada za wdrażanie, monitorowanie, koordynację i ocenę porównawczą środków zwalczania nadużyć finansowych.
- b) Komisja powinna zobowiązać instytucje zarządzające do przyjęcia oficjalnej polityki lub oświadczenia w zakresie zwalczania nadużyć finansowych dotyczących PO, które leżą w ich gestii, chyba że na szczeblu krajowym istnieje wystarczająco szczegółowa strategia w tym zakresie. Polityka ta powinna pełnić funkcję punktu odniesienia, w ramach którego wyszczególnione zostaną plany rozwoju kultury zwalczania nadużyć, podział obowiązków w tym zakresie, mechanizmy zgłaszania podejrzeń popełnienia nadużycia finansowego i sposób, w jaki – zgodnie z siódmym kluczowym wymogiem i wytycznymi Komisji – poszczególne podmioty mają ze sobą współpracować.

**Termin: do końca 2019 r.**

**81** W trakcie negocjacji i procesu przyjmowania rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na okres programowania 2021–2027 współprawodawcy powinni – w duchu zasady zerowej tolerancji w stosunku do nadużyć – rozważyć możliwość wprowadzenia wymogu przyjęcia krajowych strategii lub polityki zwalczania nadużyć finansowych.

## **Instytucje zarządzające systematycznie oceniają ryzyko nadużyć finansowych, lecz ów proces można by jeszcze udoskonalić**

**82** Zgodnie z postanowieniami ram kontroli na lata 2014–2020 instytucje zarządzające przeprowadzają obecnie systematycznie ocenę ryzyka nadużyć finansowych (w dużej mierze w oparciu o wytyczne ustanowione przez Komisję), co stanowi udoskonalenie działań mających na celu zwalczanie nadużyć finansowych (pkt **22** i **23**). Niektóre z nich podchodzą jednak do tej oceny nazbyt rutynowo i nie korzystają z dodatkowych informacji pochodzących od innych podmiotów posiadających wiedzę w tym zakresie, takich jak jednostki AFCOS, organy dochodzeniowe i organy ścigania.

**83** Instytucje zarządzające zasadniczo twierdzą, że stosowane przez nie środki zwalczania nadużyć finansowych są wystarczające, by umożliwić reagowanie na ryzyko nadużyć finansowych. Trybunał utrzymuje, że taki wniosek może być nadmiernie optymistyczny (pkt **24–28**).

## **Zalecenie 2 – Należy przeprowadzać solidniejszą ocenę ryzyka nadużyć finansowych dzięki zaangażowaniu w ten proces odpowiednich podmiotów zewnętrznych**

Instytucje zarządzające, zwłaszcza te, które odpowiadają za programy obarczone szczególnie wysokim ryzykiem i o dużej wartości finansowej, powinny dążyć do zaangażowania w ocenę ryzyka i przydatności istniejących środków zwalczania nadużyć finansowych adekwatnych podmiotów zewnętrznych z udokumentowanym doświadczeniem w ich zwalczaniu (np. przedstawicieli organów ścigania).

**Termin: do końca 2019 r.**

## **Instytucje zarządzające udoskonaliły środki zapobiegania nadużyciom finansowym, ale nie poczyniły znaczących postępów na rzecz aktywnego wykrywania tych nadużyć**

**84** Dodatkowe środki zwalczania nadużyć finansowych opracowane na okres programowania 2014–2020 to w dużej mierze środki zapobiegawcze, o wiele szerzej zakrojone niż w okresie programowania 2007–2013 (pkt **29–32**).

**85** Środki wykrywania nadużyć finansowych przewidziane na okres programowania 2014–2020 pozostają jednak w znacznej części takie same jak środki obowiązujące

w okresie programowania 2007–2013, osadzone w ówczesnych mniej rygorystycznych ramach kontroli (pkt 33–35). Instytucje zarządzające nie wykorzystują w wystarczającym stopniu potencjału zaawansowanych metod analizy danych do wykrywania nadużyć, a większość państw członkowskich, które Trybunał objął wizytą, nie korzysta w pełni z możliwości, jakie daje narzędzie Arachne (pkt 36–38).

**86** Instytucje zarządzające nie poczyniły znaczących postępów w zakresie aktywnego wykrywania nadużyć finansowych, co mogłoby polegać na przykład na przeprowadzaniu konkretnych kontroli pod kątem zмовy w zamówieniach publicznych (pkt 33). Mimo że instytucje zarządzające postrzegają numery interwencyjne i mechanizmy umożliwiające sygnalizowanie nieprawidłowości jako bardzo skuteczne metody wykrywania nadużyć finansowych, w praktyce stosuje je niecała połowa instytucji, które udzieliły odpowiedzi w ankiecie Trybunału (pkt 34 i 35).

**87** Ponadto dokonanie oceny skuteczności środków zapobiegania nadużyciom finansowym lub ich wykrywania jest niemożliwe z uwagi na fakt, że instytucje zarządzające nie ustanowiły procedur monitorowania wdrażania tych środków i oceny ich skuteczności (pkt 40 i 41).

### **Zalecenie 3 – Należy udoskonalić środki wykrywania nadużyć finansowych poprzez upowszechnienie narzędzi do analizy danych oraz promowanie innych metod wykrywania nadużyć finansowych opartych na aktywnym podejściu**

- a) Instytucje zarządzające, które na potrzeby zwalczania nadużyć nie stosują obecnie narzędzi do analizy danych, w szczególności Arachne, powinny sięgnąć po owe narzędzia ze względu na ich potencjał w zakresie systemowego i wydajnego wykrywania ryzyka nadużyć.
- b) Komisja powinna – z uwagi na funkcję nadzorczą pełnioną w ramach zarządzania dzielonego – z zaangażowaniem promować nowe metody wykrywania nadużyć finansowych, w tym metody oparte na aktywnym podejściu, poprzez regularne upowszechnianie konkretnych przykładów najlepszych praktyk.
- c) Komisja powinna – we współpracy z jednostkami AFCOS – opracować podstawowe mechanizmy umożliwiające monitorowanie oraz ocenę wdrażania i skuteczności środków zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania.

**Termin: do końca 2021 r.**

**88** W trakcie negocjacji i przyjmowania rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na okres programowania 2021–2027 współprawodawcy powinni rozważyć możliwość wprowadzenia wymogu stosowania odpowiednich narzędzi do analizy danych (np. Arachne) w okresie programowania 2021–2027 w celu poprawy skuteczności wykrywania nadużyć finansowych przy stosunkowo niskich kosztach.

### **Instytucje zarządzające nie zgłaszają wszystkich przypadków nadużyć finansowych na potrzeby sprawozdań PIF i nie przekazują informacji o nich do organów dochodzeniowych i organów ścigania**

**89** W odniesieniu do reagowania na nadużycia finansowe Trybunał ustalił, że instytucje zarządzające nie zgłaszają wszystkich przypadków nadużyć finansowych, co wpływa niekorzystnie na wiarygodność wskaźnika wykrytych nadużyć publikowanego w sprawozdaniach PIF (pkt 48–57). Kilka instytucji zarządzających nie wywiązuje się ponadto z obowiązku systematycznego informowania organów dochodzeniowych lub organów ścigania o podejrzeniach popełnienia nadużycia finansowego (pkt 58–60). Trybunał ustalił, że instytucje zarządzające koncentrują się na wycofywaniu finansowania unijnego, a nie zawsze odzyskują od sprawców nadużycia kwoty, których ono dotyczy, i nie zawsze nakładają kary lub sankcje pełniące funkcję odstraszającą (pkt 61 i 62). Satysfakcjonująca nie jest też przeprowadzana przez instytucje zarządzające ocena ewentualnych szeroko pojętych konsekwencji, jakie mogą nieść za sobą przypadki podejrzanego nadużycia (pkt 63 i 64, ramka 4). Wszystkie wymienione aspekty poważnie ograniczają odstraszający efekt dochodzeń w sprawie nadużyć finansowych.

### **Zalecenie 4 – Należy monitorować mechanizmy reagowania na nadużycia w celu zapewnienia ich konsekwentnego stosowania**

- a) Komisja powinna ustanowić przejrzyste wymagania dotyczące zgłaszania nadużyć finansowych, skierowane w ogólnym ujęciu do organów państw członkowskich, a w szczególności do instytucji zarządzających. Wymogi te powinny opierać się na standardowej interpretacji nadużyć naruszających interesy finansowe UE przedstawionej w nowej dyrektywie PIF.
- b) Komisja powinna zobowiązać instytucje zarządzające do systematycznego przeprowadzania oceny szeroko pojętych konsekwencji, jakie mogą nieść podejrzanego nadużycia dla ich systemów zarządzania i kontroli.

- c) Komisja powinna skłonić instytucje zarządzające do informowania organów dochodzeniowych lub organów ścigania o wszystkich podejrzeniach popełnienia nadużycia finansowego.
- d) Instytucje zarządzające powinny – w celu osiągnięcia efektu odstraszającego – podjąć proporcjonalne działania, aby odzyskać środki publiczne od sprawców nadużyć, a nie tylko ograniczać się do wycofywania wydatków z puli poświadczonych wydatków finansowanych ze środków unijnych.

**Termin: do końca 2019 r.**

**90** W trakcie negocjacji rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na okres programowania 2021–2027 współprawodawcy powinni rozważyć możliwość wprowadzenia konkretnych sankcji i kar, którym podlegałyby osoby dopuszczające się nadużyć naruszających interesy finansowe UE. W szczególności, podobnie jak w innych obszarach polityki, środki te mogłyby obejmować konkretną karę finansową, której wysokość byłaby uzależniona od finansowego wpływu nieprawidłowości, bądź mechanizm, który na określoną liczbę lat uniemożliwiłby ubieganie się o finansowanie unijne.

### **Niedostateczne zdefiniowanie funkcji jednostek AFCOS w rozporządzeniu i nikła koordynacja prac organów państw członkowskich osłabiają wysiłki na rzecz zwalczania nadużyć finansowych**

**91** W odniesieniu do koordynacji działań na rzecz zwalczania nadużyć finansowych Trybunał ustalił, że istnieją znaczne różnice, jeśli chodzi o strukturę organizacyjną i zasoby poszczególnych jednostek AFCOS (pkt [66–70](#)). Wniosek Komisji dotyczący zmiany rozporządzenia w sprawie OLAF nie daje pod tym względem wystarczającej przejrzystości co do podstawowych funkcji, jakie mają one pełnić. Informacje na temat statusu spraw dotyczących nadużyć finansowych i ich monitorowanie są nieodpowiednie (pkt [71–73](#)), gdyż jednostki AFCOS nie zawsze mają dostęp do informacji na temat statusu spraw objętych dochodzeniem. Często występujący brak koordynacji niekorzystnie wpływa na skuteczność działań na rzecz zwalczania nadużyć finansowych (pkt [74–78](#)).

## **Zalecenie 5 – Należy wspierać poszerzenie zakresu funkcji pełnionych przez AFCOS w celu poprawy koordynacji działań**

Komisja powinna zachęcać państwa członkowskie do wzmocnienia roli odgrywanej przez jednostki AFCOS w zakresie koordynacji działań z instytucjami zarządzającymi poprzez powierzenie im zadania komunikacji ze wszystkimi krajowymi organami, które odpowiadają za dochodzenie i ściganie w przypadku podejrzanego nadużycia finansowego.

**Termin: do końca 2019 r.**

**92** Unijni współprawodawcy mogliby – z zachowaniem prawa państw członkowskich do swobodnego definiowania i organizowania działań zmierzających do zwalczania nadużyć finansowych zgodnie z zasadą subsydiarności – rozważyć ustalenie podstawowego zakresu funkcji, które miałyby pełnić jednostki AFCOS. Można by tego dokonać na przykład w kontekście toczącego się procesu legislacyjnego dotyczącego zmiany rozporządzenia w sprawie OLAF, aby umożliwić jednostkom AFCOS skuteczne koordynowanie działań. Pełnione przez nie funkcje mogłyby obejmować co najmniej:

- utrzymywanie łączności między instytucjami zarządzającymi (i pozostałymi instytucjami wdrażającymi programy) a innymi organami państwa członkowskiego zaangażowanymi w zwalczanie nadużyć finansowych, w szczególności organami dochodzeniowymi i organami ścigania,
- monitorowanie statusu poszczególnych spraw i przekazywanie Komisji informacji o działaniach następczych podjętych przez odnośne instytucje zarządzające, z należytym uwzględnieniem poufności toczących się dochodzeń,
- coroczne poświadczanie – na potrzeby opracowania przez Komisję sprawozdania PIF – że informacje zarejestrowane w systemie IMS są kompletne, wiarygodne, prawidłowe i aktualne.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczy Iliana IVANOVA, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 27 marca 2019 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE

*Prezes*

## Wykaz akronimów

**AFCOS** – jednostka koordynująca zwalczanie nadużyć finansowych

**CPR** – rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów

**EFRR** – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

**EFS** – Europejski Fundusz Społeczny

**IMS** – system zarządzania nieprawidłowościami

**OLAF** – Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (*Office européen de lutte antifraude*)

**PO** – program operacyjny

# Glosariusz

**Arachne** – narzędzie do punktowej oceny ryzyka opracowane przez Komisję (DG EMPL i DG REGIO) na potrzeby EFRR, Funduszu Spójności i EFS, udostępnione nieodpłatnie państwom członkowskim w zamian za dane z zakresu zarządzania

**COCOLAF** – Komitet Doradczy ds. Koordynacji w zakresie Nadużyć Finansowych (COCOLAF) ustanowiony decyzją Komisji 94/140/WE z dnia 23 lutego 1994 r. Komitet odpowiada za koordynowanie działań podejmowanych przez państwa członkowskie i Komisję Europejską na rzecz zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Wspólnoty.

COCOLAF nadzoruje prace innych grup, zajmujących się szczegółowymi zagadnieniami w tym zakresie:

grupy ds. zapobiegania nadużyciom finansowym,  
grupy ds. zgłaszania i analizy nieprawidłowości, w tym nieprawidłowości będących nadużyciami finansowymi,  
grupy ds. jednostek koordynujących zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS),  
Sieci Informatorów OLAF o Zwalczaniu Nadużyć (OAFCN).

**efekt odstrasżający (w kontekście nadużyć finansowych)** – planowany wpływ polityki i środków zwalczania nadużyć finansowych, polegający na zmniejszeniu prawdopodobieństwa, że osoby fizyczne lub prawne zachowają się w nieuczciwy sposób

**EGESIF** – grupa ekspertów ds. europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, która wspiera Komisję we wdrażaniu aktów prawnych z zakresu polityki spójności UE oraz w koordynowaniu działań między instytucjami państw członkowskich i ułatwianiu wymiany informacji między nimi

Na forum grupy omawiane są i przyjmowane szczegółowe wytyczne na liczne tematy związane z wdrażaniem środków finansowych z obszaru spójności. Nie mają one mocy wiążącej prawnie, ale są zasadniczo stosowane przez Komisję do oceny działań podejmowanych przez instytucje państw członkowskich. W okresie programowania 2007–2013 grupę tę określano jako COCOF.

**Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)** – departament Komisji odpowiedzialny za zwalczanie nadużyć naruszających interesy finansowe UE. OLAF odpowiada za opracowywanie i koordynowanie unijnej polityki zwalczania nadużyć finansowych oraz prowadzenie dochodzeń w sprawie nadużyć finansowych i korupcji

dotyczących środków unijnych (w zakresie przychodów i wydatków) lub urzędników UE.

**instytucje wdrażające programy** – instytucje w państwach członkowskich, w których gestii leży zarządzanie wdrażaniem programów operacyjnych finansowanych z EFIS oraz monitorowanie tego wdrażania. Rozróżnia się trzy rodzaje instytucji: instytucje zarządzające (często w wykonywaniu zadań wspierają je instytucje pośredniczące), instytucje certyfikujące i instytucje audytowe.

- Instytucje zarządzające odpowiadają za całościowe zarządzanie poszczególnymi PO. Często wspierają je w pracach instytucje pośredniczące, którym powierzono część zadań. Do obowiązków instytucji zarządzających należy wybór kwalifikowalnych operacji i kontrola finansowa nad nimi. To one są główną instytucją odpowiadającą za podejmowanie środków zwalczania nadużyć finansowych.
- Instytucje certyfikujące są odpowiedzialne za sporządzanie rocznych zestawień wydatków oraz poświadczanie ich kompletności i rzetelności. Do ich zadań należy również przedkładanie Komisji wniosków o płatność. Mają uprawnienia do przeprowadzania kontroli, w następstwie których identyfikowane są przypadki podejrzanego nadużycia.
- Instytucje audytowe to niezależne organy krajowe lub regionalne odpowiedzialne za ustalenie, czy roczne zestawienia wydatków przedłożone przez instytucje certyfikujące przedstawiają poprawny i rzetelny obraz sytuacji, czy zadeklarowane Komisji wydatki są zgodne z prawem i prawidłowe, oraz czy systemy kontroli PO funkcjonują prawidłowo. Mają one uprawnienia do opiniowania – w ramach przeprowadzanych kontroli systemowych – środków zwalczania nadużyć finansowych podjętych przez instytucje zarządzające, a także do stwierdzania przypadków podejrzanego nadużycia finansowego w toku swoich audytów operacji / transakcji.

**jednostka koordynująca zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS)** – organ wyznaczony przez każde państwo członkowskie zgodnie z rozporządzeniem w sprawie OLAF, którego zadaniem jest ułatwianie współpracy i wymiany informacji z OLAF

**nieprawidłowości zgłoszone jako nadużycia finansowe** – termin stosowany przez Komisję w corocznych sprawozdaniach PIF służący do odróżnienia zgłoszonych przez państwa członkowskie przypadków podejrzanego i stwierdzonego nadużycia finansowego od nieprawidłowości, które nie są uważane za umyślne

**nieprawidłowość** – działanie lub zaniechanie stanowiące naruszenie prawa UE (lub prawa krajowego odnoszącego się do stosowania prawa UE), które może przynieść

szkodę interesom finansowym UE. Państwa członkowskie powiadamiają Komisję o każdej nieprawidłowości, która dotyczy kwoty przekraczającej 10 000 euro.

**pierwsze ustalenie administracyjne lub sądowe** – pierwsza pisemna ocena dokonana przez właściwy organ administracyjny lub sądowy, stwierdzająca, na podstawie konkretnych faktów, naruszenie prawa, dokonane umyślnie lub w sposób niezamierzony, które może przynieść szkodę budżetowi UE

**PIF** – oznacza ochronę interesów finansowych UE (z j.francuskiego: „protection des intérêts financiers”)

**podejrzewane nadużycie finansowe** – nieprawidłowość, która skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego lub sądowego na szczeblu krajowym w celu ustalenia, czy dane działanie (lub zaniedbanie) było umyślne

**strategia zwalczania nadużyć finansowych** – narzędzie służące do wykazania zdecydowanej postawy danej organizacji wobec zwalczania i eliminowania nadużyć finansowych. Powinna obejmować:

- plany rozwoju kultury zwalczania nadużyć,
- podział obowiązków z zakresu zwalczania nadużyć finansowych,
- mechanizmy zgłaszania podejrzeń popełnienia nadużycia finansowego,
- współpracę różnych podmiotów.

Strategia zwalczania nadużyć finansowych powinna być widoczna wewnątrz organizacji (wręczana w formie pisemnej nowym pracownikom, zamieszczona na stronach intranetu), a personel powinien mieć świadomość, że jest ona aktywnie wdrażana (dzięki przekazywanym regularnie aktualnym informacjom dotyczącym nadużyć i wyników dochodzeń w ich sprawie) (*źródło: EGESIF\_14-0021-00, sekcja 4.1 i załącznik 3*).

**stwierdzone nadużycie finansowe** – nieprawidłowość, którą zakwalifikowano jako „nadużycie finansowe” na mocy prawomocnego wyroku wydanego przez sąd orzekający w sprawach karnych

**system zarządzania nieprawidłowościami (IMS)** – aplikacja internetowa, za pomocą której państwa członkowskie zgłaszają nieprawidłowości (będące nadużyciem finansowym lub nie) w ramach zarządzania dzielonego

## **ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO**

### **„NADUŻYCIA FINANSOWE W OBSZARZE POLITYKI SPÓJNOŚCI UE – INSTYTUCJE ZARZĄDZAJĄCE POWINNY USPRAWNIĆ WYKRYWANIE, REAGOWANIE I KOORDYNACJĘ DZIAŁAŃ”**

#### **STRESZCZENIE**

III. Komisja zleciła przeprowadzenie badania zewnętrznego pt. „Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States<sup>1</sup>” [„Zapobieganie nadużyciom finansowym i korupcji w obszarze europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych – bilans praktyk w państwach członkowskich UE”], aby ocenić strukturę skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych. Badanie opublikowano w listopadzie 2018 r.

W badaniu, które przeprowadzono na podstawie analizy 50 programów, stwierdzono, że w latach 2014–2020 działania na rzecz zwalczania nadużyć finansowych były bardziej sformalizowane i systematyczne. Zdecydowana większość instytucji zarządzających korzystała z narzędzia oceny ryzyka zapewnionego przez Komisję w wytycznych z 2014 r. Proces oceny ryzyka nadużyć finansowych jest tylko jednym z przykładów wskazujących na większą formalizację działań na rzecz zwalczania nadużyć finansowych. W badaniu wskazano, że dzięki przeprowadzeniu tego procesu i zastosowaniu w jego ramach szeregu działań kontrolnych, które zaleciła Komisja, niektóre instytucje przyjęły nowe mechanizmy kontroli do celów wykrywania lub ulepszyły dotychczasowe mechanizmy. Chodzi tu na przykład o:

- funkcjonowanie „komisji ekspertów ds. przetargów”, do której oferty mogą się zwrócić, jeżeli dostrzegają nieprawidłowości w postępowaniu przetargowym;
- określanie budżetów z góry w oparciu o badania rynku oraz nieujawnianie tych budżetów (manipulacja zamówieniami publicznymi);
- stosowanie narzędzi IT w celu identyfikacji podwójnych roszczeń (manipulacja kosztami i jakością);
- współpracę z organami ds. zamówień publicznych lub organami ochrony konkurencji (zmowy przetargowe);
- mechanizmy składania skarg przez beneficjentów.

Komisja aktywnie promuje zaprojektowane przez siebie narzędzie eksploracji danych, tj. Arachne, i nieodpłatnie udostępnia je państwom członkowskim. Obecnie z tego narzędzia korzysta się w ramach 165 programów, aby usprawnić wykrywanie sygnałów ostrzegawczych dotyczących nadużyć finansowych.

IV. W sprawozdaniach rocznych w sprawie ochrony interesów finansowych UE (sprawozdania PIF) Komisja kilkakrotnie wskazała prawdopodobieństwo, że niektóre państwa członkowskie nie zgłaszają wszystkich danych. Aby ograniczyć takie ryzyko, Komisja stale rozwija system zarządzania nieprawidłowościami (IMS) i udziela państwom członkowskim wskazówek w zakresie sprawozdawczości. Ponadto wskaźniki wykrytych nadużyć finansowych i powiązaną analizę wieloletnią tych wskaźników opracowano z uwzględnieniem tego rodzaju niedociągnięć.

W ramach zmienionej strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (CAFS) Komisja chce usprawnić swoją analizę w oparciu o dodatkowe elementy, a w szczególności poprzez

---

<sup>1</sup> Link do badania: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/studies/2018/study-on-the-implementation-of-article-125-4-c-of-the-regulation-eu-no-1303-2013-laying-down-the-common-provisions-on-the-european-structural-and-investment-fund-in-member-states](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2018/study-on-the-implementation-of-article-125-4-c-of-the-regulation-eu-no-1303-2013-laying-down-the-common-provisions-on-the-european-structural-and-investment-fund-in-member-states)

opracowanie profili państw, aby lepiej rozumieć występujące między poszczególnymi państwami członkowskimi różnice w wykrywaniu i sprawozdawczości.

## V.

Podpunkt pierwszy: Komisja w pełni popiera przyjęcie krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych przez państwa członkowskie i – pod auspicjami Komitetu Doradczego ds. Koordynacji w zakresie Nadużyć Finansowych – opracowała w tym celu wytyczne w zakresie krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych. Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że takie strategie opracowało już dziesięć państw członkowskich. Komisja zaleciła także w wytycznych, aby instytucje zarządzające przyjęły oświadczenia o strategii zwalczania nadużyć finansowych.

Komisja będzie w dalszym ciągu zachęcać państwa członkowskie do przyjęcia krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych i zapewni im odpowiednią pomoc. Komisja nie dysponuje jednak podstawą prawną, aby zobowiązać każdą instytucję zarządzającą do przyjęcia formalnej i odrębnej strategii zwalczania nadużyć finansowych na poziomie programów operacyjnych. Niezależnie od powyższego Komisja zaleciła, by instytucje zarządzające opublikowały oświadczenie o strategii zwalczania nadużyć finansowych i zaproponowała wytyczne w tym zakresie.

Podpunkt drugi: Komisja wspiera i propaguje współpracę między organami ds. Funduszu Spójności i innymi krajowymi organami ds. zwalczania nadużyć finansowych i w dalszym ciągu będzie to czynić zgodnie z zasadą proporcjonalności, zwłaszcza w odniesieniu do programów, które obciążone są szczególnie wysokim ryzykiem lub dotyczą dużych kwot.

Podpunkt trzeci: Komisja opracowała już wyczerpujące wytyczne w zakresie środków zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania skierowane do państw członkowskich. Komisja wspiera i będzie w dalszym ciągu czynnie promować korzystanie przez instytucje wdrażające programy z wszelkich narzędzi eksploracji danych, w tym w szczególności z Arachne. Komisja zaprojektowała narzędzie Arachne specjalnie na potrzeby instytucji wdrażających programy w ramach polityki spójności i udostępnia je państwom członkowskim nieodpłatnie.

Podpunkt czwarty: Zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów Komisja będzie monitorować wdrażanie środków zwalczania nadużyć finansowych, które państwa członkowskie muszą zastosować na szczeblu programów operacyjnych (PO). Ponadto w ramach zmienionej strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych Komisja opracowuje profile państw dotyczące możliwości państw członkowskich w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w odniesieniu do m.in. zapobiegania i wykrywania. Dzięki tym profilom państw będzie można lepiej ocenić wdrażanie środków zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania. Mierzenie skuteczności metod zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania jest jednak bardzo złożonym i wymagającym zadaniem, ponieważ na nadużycia finansowe wpływa wiele różnych czynników zewnętrznych, przy czym nie każdy z tych czynników jest właściwy konkretnemu obszarowi polityki.

Podpunkt piąty: Komisja będzie w dalszym ciągu zachęcać państwa członkowskie do wzmacniania koordynacyjnej roli jednostek koordynujących zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS), w szczególności poprzez rozszerzanie ich sieci.

## VI.

Komisja szczegółowo oceni wszelkie tego rodzaju zmiany, które zaproponują współprawodawcy.

VII. Komisja zgadza się z Trybunałem co do znaczenia skuteczności AFCOS i może wesprzeć inicjatywę wyjaśnienia definicji ich funkcji. Sam wniosek Komisji dotyczący zmian w rozporządzeniu w sprawie OLAF stanowi istotny postęp względem obecnej sytuacji, ponieważ w jego myśl AFCOS musiałyby zapewnić, by pomoc trafiała do OLAF bez względu na sposób jej udzielenia (tj. bezpośrednio przez AFCOS lub przez inny organ działający na wniosek AFCOS).

## **WSTĘP**

05. W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020 po raz pierwszy wprowadzono wymóg wdrożenia podejścia opartego na analizie ryzyka oraz zastosowania proporcjonalnych i skutecznych środków zwalczania nadużyć finansowych na szczeblu programów operacyjnych. Jest to ważny krok w kierunku lepszego zarządzania finansami i ochrony budżetu UE.

07. Platformą systemu informacji w celu zwalczania nadużyć finansowych, o której mówi Trybunał, jest system informacji w celu zwalczania nadużyć finansowych zarządzany przez OLAF.

### Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 08 i 09:

Zarówno odsetek podejrzeń nadużyć finansowych, jak i odsetek nieprawidłowości niezwiązanych z nadużyciami finansowymi zgłaszanych przez organy państw członkowskich w ramach polityki spójności można interpretować jako oznakę coraz większych zdolności państw członkowskich w zakresie wykrywania i zgłaszania Komisji nieprawidłowości, w tym potencjalnych przypadków nadużyć finansowych. Dane dotyczące skutków finansowych są bardzo różne w zależności od państwa członkowskiego i roku.

W sprawozdaniach PIF Komisja regularnie i systematycznie wskazywała, że przyczyną takiego stanu rzeczy może być fakt, że projekty finansowane w szczególności z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności (FS) mogą dotyczyć bardzo dużych sum w porównaniu z innymi obszarami polityki.

10. Jeżeli chodzi o Słowację, wysoki wskaźnik wykrytych nadużyć finansowych w latach 2007–2013 wynika przynajmniej częściowo z kilku przypadków (4), które dotyczyły nadzwyczaj wysokich kwot i które zgłoszono w 2017 r.

## **UWAGI**

### Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 18 i 19:

Komisja w pełni popiera wprowadzenie przez państwa członkowskie krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych, dzięki którym państwa członkowskie mogą wskazać beneficjentom i społeczeństwu, w jaki sposób zamierzają zwalczać nadużycia finansowe. Należy przypomnieć, że państwa członkowskie nie mają obowiązku prawnego przyjęcia krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych. Dziesięć państw członkowskich przyjęło już jednak krajowe strategie zwalczania nadużyć finansowych, a jedno państwo członkowskie prowadzi obecnie prace na zaktualizowaniu istniejącej strategii (zob. sprawozdanie PIF za 2017 r.).

W wytycznych Komisji dla państw członkowskich i instytucji wdrażających programy dotyczących oceny ryzyka nadużyć finansowych oraz skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych (EGESIF 14-0021 z 16.6.2014) zawarto dobrowolny wzór oświadczenia o strategii zwalczania nadużyć finansowych na szczeblu programów.

Celem tego oświadczenia jest uświadomienie beneficjentom i opinii publicznej, że dana instytucja zarządzająca absolutnie nie toleruje nadużyć finansowych, oraz wskazanie im, w jaki sposób instytucja ta zamierza zwalczać nadużycia.

Ponadto, aby zwiększyć świadomość w zakresie nadużyć finansowych i korupcji oraz pomóc instytucjom zarządzającym w zwalczaniu nadużyć finansowych, w latach 2014–2015 Komisja zorganizowała – we współpracy z Transparency International – kilka seminariów poświęconych zwalczaniu nadużyć finansowych i korupcji w państwach członkowskich.

Komisja odsyła także do swoich wytycznych dotyczących sposobu oceny kluczowych wymogów (KW) w zakresie systemów zarządzania i kontroli, a w szczególności do kryterium oceny 7.3 w związku z KW 7 dotyczącym „proporcjonalnych i skutecznych środków zwalczania nadużyć

finansowych”. Chociaż ten KW nie dotyczy samej strategii zwalczania nadużyć finansowych, lecz konieczności przeprowadzenia samooceny w celu wdrożenia ukierunkowanych kontroli, dodano w nim inne aspekty niż ocena zidentyfikowanego ryzyka nadużyć finansowych i wyjaśniono, jakie stanowisko powinny zajmować instytucje wdrażające programy w kontekście nadużyć finansowych.

#### Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 20 i 21:

Po pierwsze, Komisja uważa, że państwa członkowskie podjęły szereg środków, aby wdrożyć wytyczne i ich zobowiązania wynikające z rozporządzenia. Z badania zewnętrznego na temat środków zwalczania nadużyć finansowych w państwach członkowskich, które przeprowadzono na zlecenie Komisji, wynika między innymi, że działania Komisji na rzecz zwalczania nadużyć finansowych i korupcji przełożyły się na szereg zmian na szczeblu państw członkowskich i zaowocowały bardziej ustrukturyzowanym i systemowym podejściem. W szczególności przeprowadzenie oceny ryzyka nadużyć finansowych zgodnie z kryteriami określonymi we wzorze ułatwiło większą koncentrację na ryzyku nadużyć finansowych i korupcji i pozwoliło na określenie wyraźnych związków między zidentyfikowanym ryzykiem a konkretnymi środkami łagodzącymi (cytowane badanie zewnętrzne, s. 49).

Po drugie, za „poważne uchybienia na szczeblu ogólnego systemu zarządzania i kontroli” można uznać połączenie uchybień w ramach kluczowego wymogu 7 i uchybień w ramach innych kluczowych wymogów o mniejszym znaczeniu, co może prowadzić do wstrzymania biegu terminu płatności lub korekt finansowych. W tym kontekście kluczowy wymóg 4 „Odpowiednie kontrole zarządcze” i kluczowy wymóg 16 „Odpowiednie audyty operacji” funkcjonują jako mechanizmy kontroli łagodzące ryzyko, ponieważ umożliwiają wykrycie potencjalnych nadużyć finansowych. Niezgodność jednego aspektu systemu zarządzania i kontroli w związku z wpływem finansowym na legalność i prawidłowość oraz powiązane z nim transakcje prowadzą do wstrzymania płatności lub zastosowania przez Komisję korekt finansowych. W związku z tym Komisja uważa, że ramy prawne na lata 2014–2020 zostały wyraźnie wzmocnione poprzez wprowadzenie obowiązku wdrożenia skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych, chociaż nie ustanowiono obowiązku prawnego przyjmowania formalnych polityk zwalczania nadużyć finansowych.

Ograniczono liczbę warunków podstawowych i ukierunkowano je w większym stopniu na konkretne cele danego funduszu. Gdy zostaną spełnione, zgodnie z założeniem umożliwią organom państw członkowskich rozpoczęcie wdrażania funduszy. Środki zwalczania nadużyć finansowych mają na celu zminimalizowanie ryzyka i muszą być poddawane okresowym przeglądom. W związku z tym środki zwalczania nadużyć finansowych nie są odpowiednie do włączenia w zakres warunków podstawowych.

#### Zbiorcza odpowiedź Komisji do pkt 22–23 bis:

Praktyczne i gotowe do zastosowania narzędzie oceny ryzyka nadużyć finansowych, które opracowała Komisja i o którym wspomina Trybunał, umożliwia zastosowanie spójnego podejścia do oceny ryzyka przez wszystkie państwa członkowskie i w odniesieniu do wszystkich programów.

We wskazanym przez Trybunał badaniu zewnętrznym dotyczącym środków zwalczania nadużyć finansowych potwierdzono, że obecnie instytucje zarządzające oceniają ryzyko nadużyć finansowych zgodnie z wymogami ram kontroli na lata 2014–2020, określają, czy istniejące mechanizmy kontroli wewnętrznej są w stanie zapewnić reakcję na ryzyko związane z różnymi scenariuszami nadużyć finansowych, a także identyfikują obszary, w których konieczne są dodatkowe kontrole. Dzięki nowym wymogom wykształcono bardziej ustrukturyzowane podejście do oceny ryzyka nadużyć finansowych.

Komisja przedstawiła również praktyczne prezentacje na temat zastosowania zalecanego przez nią narzędzia oceny ryzyka na seminariach dotyczących wiedzy na temat działań na rzecz zwalczania

nadużyć finansowych i korupcji, które odbyły się w latach 2014–2015 i w których wzięło udział 15 państw członkowskich (BG, RO, IT, SK, CZ, HR, LV, HU, MT, SI, LT, ES, PL, PT, EE). Ponadto w 2015 r. narzędzie zaprezentowano wszystkim państwom członkowskim w ramach szkolenia dotyczącego IMS. Komisja zgadza się z wnioskiem Trybunału, że państwa członkowskie posłużyły się modelem zaprojektowanym przez Komisję.

Komisja w dalszym ciągu będzie wspierać organy państw członkowskich w usprawnianiu ich zdolności administracyjnych w ramach zwalczania nadużyć finansowych. Obecnie planuje się opracowanie nowego modułu szkoleniowego dla ekspertów (we współpracy z EIPA) na temat ***identyfikacji przypadków nadużyć finansowych i korupcji w funduszach ESI w latach 2014–2020 oraz zapobiegania tym przypadkom***, a także badanie uzupełniające, które będzie bazować na wynikach badania przeglądowego.

#### Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 24 i 25:

Komisja uważa, że co do zasady instytucje zarządzające stosują bardziej aktywne podejście do oceny ryzyka nadużyć finansowych.

Opinia Komisji znajduje potwierdzenie w badaniu zewnętrznym, w którym stwierdzono, że „w przypadku większości PO (40) instytucje stosowały aktywne podejście do opracowywania ocen ryzyka nadużyć finansowych”, a „istotna większość formularzy ocen ryzyka nadużyć finansowych, które sporządzono w oparciu o wzór Komisji (76 %), została wypełniona wyczerpująco, 14 % – jedynie częściowo, a 8 % zawierało tylko podstawowe informacje. Dwie oceny ryzyka nadużyć finansowych, w których podano najmniej informacji, dotyczyły tych PO, w których przyjęto podejście pasywne”. W badaniu stwierdzono również, że „niektóre instytucje rozszerzyły ponadto samoocenę dotyczącą ryzyka nadużyć finansowych, uwzględniając w nich inne rodzaje ryzyka, (...) zaś inne instytucje zarządzające uszczegółowiły swoje oceny”. Ponadto instytucje zarządzające odnotowały, że ich pracownicy stali bardziej świadomi znaczenia oceny ryzyka nadużyć finansowych oraz że ulepszono systemy IT wykorzystywane do zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania.

Zgodnie z wytycznymi Komisji proces zwalczania nadużyć finansowych rozpoczyna się od samooceny przeprowadzanej w oparciu o wiedzę instytucji zarządzającej na temat środowiska i jego specyficznego ryzyka nadużyć finansowych, a także w oparciu o powszechnie znane i stosowane schematy nadużyć finansowych. Komisja zaleca zespołowi ds. samooceny, by w procesie brały udział najważniejsze podmioty, np. różne działy instytucji zarządzających (IZ) oraz instytucji certyfikujących (IC) i organów wykonawczych. Zaangażowanie AFCOS lub innych wyspecjalizowanych organów pozostaje w gestii instytucji zarządzających (sekcja 3.2). Instytucja audytowa (IA) zbada proces bez przyjmowania jakiejkolwiek bezpośredniej roli. Jeżeli chodzi o ocenę ryzyka nadużyć finansowych, w badaniu zewnętrznym potwierdzono także, że „zaangażowanie różnych organów w działania na rzecz zwalczania nadużyć finansowych (IZ, organów wykonawczych, IA, IC, AFCOS i organów ścigania) wzmacnia koordynację takich działań i ogranicza ryzyko nadużyć finansowych”.

26. Ocena ryzyka nadużyć finansowych jest ciągłym procesem, który należy dostosowywać i zmieniać w trakcie wdrażania programu.

Podpunkt pierwszy: model pewności na lata 2014–2020 opiera się na nadzorowaniu instytucji zarządzającej przez instytucję audytową poprzez audyty systemu i audyty operacji, w ramach których ocenia się każdy kluczowy wymóg systemów zarządzania i kontroli, w tym kluczowy wymóg (KW 7) dotyczący konkretnie środków zwalczania nadużyć finansowych. W przypadku Bułgarii instytucja audytowa wykryła pewne rodzaje ryzyka nadużyć finansowych, a właściwa instytucja zarządzająca podjęła odpowiednie działania naprawcze. W związku z tym system ogólnie zadziałał, zapewniając wdrożenie solidniejszych środków zwalczania nadużyć finansowych.

Podpunkt drugi: Komisja zbada wszelkie możliwe działania w celu zwiększenia świadomości organów francuskich i poprawy oceny przy udziale instytucji zarządzających i instytucji audytowych, których dotyczy ta sytuacja, w kontekście odnośnych corocznych posiedzeń.

Podpunkt trzeci: przykład Hiszpanii pokazuje, że instytucja zarządzająca poważnie podchodzi do swoich obowiązków w zakresie środków zwalczania nadużyć finansowych i nadzoru instytucji pośredniczących. W ramach dokonanej oceny, która wchodzi w zakres jej kompetencji, instytucja zarządzająca mogła zalecić podjęcie działań, aby skorygować zidentyfikowane niedociągnięcia, a następnie przeprowadzenie audytu wewnętrznego instytucji zarządzającej.

Podpunkt piąty: służby Komisji skierowały do Węgier zalecenia audytowe mające na celu udoskonalenie ich środków zwalczania nadużyć finansowych. Przykładowo węgierskie instytucje zarządzające powinny zapewnić, by procedury kontrolne na etapie wyboru i kontroli zarządczej obejmowały proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych, w tym dostosowanie podsystemu IT do potrzeb.

Komisja spodziewa się zatem poprawy oceny ryzyka nadużyć finansowych na Węgrzech.

27. Należy zauważyć, że zgodnie z oczekiwaniami państwa członkowskie mają wprowadzać środki zwalczania nadużyć finansowych z uwzględnieniem zasady proporcjonalności. Środki te zawsze można udoskonalic w oparciu o przypadki wykrycia nadużyć finansowych lub nowo zidentyfikowanych rodzajów ryzyka, ale powinny one pozostać proporcjonalne do określonego ryzyka.

W zewnętrznym badaniu przeglądowym stwierdzono, że wdrażane środki zwalczania nadużyć finansowych są zwykle proporcjonalne do określonego ryzyka, nawet jeżeli wziąć pod uwagę, że niektóre instytucje mogą nie doszacowywać ryzyka w ramach samooceny. Ponadto instytucje zarządzające zaproponowały środki łagodzące, które opracowały samodzielnie i które mają służyć wyeliminowaniu określonych rodzajów ryzyka – środki te wykraczają poza propozycje Komisji, co sugeruje, że przeprowadzono pewnego rodzaju analizę w kwestii najlepszego sposobu uporania się z tymi obszarami ryzyka.

29. Komisja zaleca instytucjom zarządzającym, by przyjmowały one aktywne, zorganizowane i ukierunkowane podejście do zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych. Zgodnie z zasadą proporcjonalności ujętą w przepisach regulacyjnych środki oparte na analizie ryzyka muszą być również opłacalne.

#### Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 30–32:

Zgodnie z wytycznymi Komisji dotyczącymi oceny ryzyka nadużyć finansowych oraz skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych techniki zapobiegania koncentrują się zwykle na wdrażaniu solidnego systemu kontroli wewnętrznej w połączeniu z aktywną, zorganizowaną i ukierunkowaną oceną ryzyka nadużyć finansowych. Ponadto do użytecznych narzędzi zwalczania nadużyć finansowych i eliminowania możliwości dokonania takich nadużyć należą kompleksowe szkolenia i działania informacyjne, a także opracowanie kultury „etycznej” (kodeks postępowania, oświadczenia dotyczące misji) oraz jasny podział obowiązków (w celu ustanowienia systemu zarządzania i kontroli, który przyczynia się do skutecznego zwalczania nadużyć finansowych). Oprócz powyższego Komisja proponuje również inne środki łagodzące dotyczące poszczególnych obszarów (takich jak konflikt interesów, zamówienia publiczne, podwójne finansowanie), z których – zgodnie z badaniem zewnętrznym – korzystają prawie wszystkie ujęte w próbie organy państw członkowskich w ramach swoich mechanizmów zapobiegania nadużyciom finansowym. Ponadto w badaniu stwierdzono, że niektóre państwa członkowskie nie tylko korzystają ze środków zaproponowanych przez Komisję, ale opracowały również własne środki zapobiegania nadużyciom finansowym.

Co więcej, Komisja bada nowe, innowacyjne rozwiązania, aby zapobiegać praktykom korupcyjnym w ramach projektów finansowanych z funduszy UE i zapewnić skuteczne i przejrzyste wydawanie pieniędzy podatników, np. wskazane przez Trybunał w ramce 1 pilotażowe pakiety na rzecz uczciwości.

W ostatnich latach Komisja opracowała również szczególne dokumenty usprawniające zapobieganie nadużyciom finansowym, przy czym większość z nich powstała pod auspicjami Komitetu Doradczego ds. Koordynacji w zakresie Nadużyć Finansowych. Przykładowe dokumenty:

- „Nadużycia finansowe w zamówieniach publicznych. Wybrane sygnały ostrzegawcze i najlepsze praktyki” (2017 r.);
- „Wytyczne dotyczące krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych” (2014 r. i 2016 r.);
- „Identyfikowanie przypadków konfliktu interesów w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych w ramach działań strukturalnych. Praktyczny przewodnik dla kierowników” (2013 r.);
- „Zbiór anonimowych spraw. Działania strukturalne” (2012 r.).

33. Zapobieganie nadużyciom finansowym i ich wykrywanie to dwie powiązane ze sobą kwestie. Wykrywanie rzeczywiście jest elementem zwykłych kontroli na miejscu w ramach wszystkich programów, zarówno na szczeblu instytucji zarządzającej (kontrole zarządczych), jak i instytucji audytowej (audyty i kontrole).

W badaniu zewnętrznym potwierdzono, że instytucje zarządzające opracowały dodatkowe mechanizmy kontroli, aby uzupełnić te zalecane przez Komisję na lata 2014–2020. Obejmują one również środki na rzecz wykrywania nadużyć finansowych, takie jak:

- funkcjonowanie „komisji ekspertów ds. przetargów”, do której oferty mogą się zwrócić, jeżeli dostrzegają nieprawidłowości w postępowaniu przetargowym;
- określanie budżetów z góry w oparciu o badania rynku oraz nieujawnianie tych budżetów (manipulacja zamówieniami publicznymi);
- stosowanie narzędzi IT w celu identyfikacji podwójnych roszczeń (manipulacja kosztami i jakością);
- współpracę z organami ds. zamówień publicznych lub organami ochrony konkurencji (zmowy przetargowe);
- mechanizmy składania skarg przez beneficjentów.

Niektóre instytucje odpowiedzialne za program już teraz w bardziej kompleksowy sposób wykorzystują możliwości, jakie oferują istniejące i dostępne narzędzia eksploracji danych, takie jak Arachne. Przykładowo wykorzystują je jako narzędzia punktowej oceny ryzyka i wykrywania ryzyka, aby kontrolować przedsiębiorstwa będące potencjalnymi beneficjentami, ich beneficjentów rzeczywistych oraz partnerów biznesowych w procedurach zamówień publicznych i przyznawania dotacji, aby ocenić potencjalne konflikty interesów i ryzyko podwójnego finansowania, aby zidentyfikować sygnały ostrzegawcze oraz aby zwiększyć skuteczność i efektywność kontroli zarządczych.

Ponadto w sprawozdaniu PIF z 2017 r. Komisja zaleciła, aby państwa członkowskie wykorzystały możliwości związane z analizą ryzyka (rozumianą jako koncentracja kontroli na profilach ryzyka projektów, które opracowuje się i dostosowuje w oparciu o pogłębione oceny), aby zwiększyć ich czynne zdolności w zakresie wykrywania.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 34 i 35:

W odpowiedziach udzielonych w ramach konsultacji publicznych, które Komisja przeprowadziła w 2017 r., wyrażono duże zaniepokojenie brakiem bezpiecznych kanałów sygnalizowania nieprawidłowości.

W obecnym wniosku dotyczącym dyrektywy o ochronie sygnalistów uwzględniono kanały wewnętrznego i zewnętrznego zgłaszania nieprawidłowości, które mają zapewnić zachowanie tajemnicy informacji we wszystkich podmiotach sektora prywatnego i publicznego w całej UE.

We wniosku dotyczącym dyrektywy wymaga się od (i) podmiotów prawnych w sektorze prywatnym i publicznym, (ii) właściwych organów i (iii) państw członkowskich, aby zapewniały one łatwo dostępne informacje na temat kanałów zgłaszania nieprawidłowości, ochrony oraz warunków korzystania z ochrony i dostępnych środków ochrony prawnej, tym samym zwiększając pewność prawa z perspektywy sygnalistów. Ponadto we wniosku zaproponowano, by sygnaliści kwalifikowali się do ochrony wtedy, gdy w momencie zgłaszania nieprawidłowości mieli uzasadnione podstawy, by sądzić, że zgłaszane przez nich informacje wchodzą w zakres zastosowania dyrektywy. Dzięki temu zabezpieczeniu sygnaliści nie stracą ochrony, jeżeli ostatecznie okaże się, że ich zgłoszenie nie wchodzi w zakres zastosowania dyrektywy (np. gdy naruszenie dotyczyło korzystania z funduszy krajowych, a nie z funduszy UE).

Jeżeli chodzi o zwiększanie świadomości, w zmianach, które obecnie są przedmiotem dyskusji ze współprawodawcami, wyraźnie stwierdzono, że anonimowi sygnaliści podlegają ochronie, jeżeli ich tożsamość została ujawniona po zgłoszeniu i jeżeli spełniają wskazane we wniosku warunki otrzymania ochrony.

#### Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 36 i 37:

Jako narzędzie punktowej oceny ryzyka Arachne może zwiększyć skuteczność wyboru projektów, kontroli zarządczych i audytu, a także przyczynić się do usprawnienia identyfikacji nadużyć finansowych, zapobiegania im oraz ich wykrywania. Skuteczne korzystanie z Arachne jest dobrą praktyką, która pozwala na wskazanie sygnałów ostrzegawczych i ukierunkowanie środków zwalczania nadużyć finansowych i którą należy uwzględniać w ocenie adekwatności dotychczasowych mechanizmów kontroli stosowanych do celów zapobiegania i wykrywania. W sprawozdaniach PIF z 2015 r. i z lat następnych Komisja wyraźnie zaleciła państwom członkowskim, by w większym stopniu korzystały z informatycznych narzędzi punktowej oceny ryzyka (tj. Arachne) i z analizy ryzyka, oraz podkreśliła, jak ważne są te elementy w zwalczaniu nadużyć finansowych.

Niektóre instytucje odpowiedzialne za program już teraz w bardziej kompleksowy sposób wykorzystują możliwości, jakie oferują istniejące i dostępne narzędzia eksploracji danych, takie jak Arachne. Przykładowo wykorzystują je jako narzędzia punktowej oceny ryzyka i wykrywania ryzyka, aby kontrolować przedsiębiorstwa będące potencjalnymi beneficjentami, ich beneficjentów rzeczywistych oraz partnerów biznesowych w procedurach zamówień publicznych i przyznawania dotacji, aby ocenić potencjalne konflikty interesów i ryzyko podwójnego finansowania, aby zidentyfikować sygnały ostrzegawcze oraz aby zwiększyć skuteczność i efektywność kontroli zarządczych.

Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 33.

37.

Podpunkt pierwszy: w lutym 2019 r. służby Komisji zorganizowały spotkanie z władzami greckimi, aby wyjaśnić ich stanowisko w zakresie włączenia narzędzia Arachne w system zarządzania i kontroli stosowany w greckich programach. Na spotkaniu tym ustalono, że Arachne może stanowić uzupełnienie narzędzi opracowanych wewnętrznie przez greckie instytucje wdrażające programy, w związku z czym konieczne są dalsze prace z udziałem Komisji, aby włączyć Arachne w system zarządzania i kontroli.

Podpunkt drugi: Komisja nieustannie zachęca państwa członkowskie do regularnego aktualizowania danych operacyjnych, aby w pełni wykorzystać narzędzie eksploracji danych, jakim jest Arachne. W odniesieniu do czterech państw członkowskich skontrolowanych przez Trybunał Komisja zauważyła wzrost liczby aktywnych użytkowników lub liczby PO objętych Arachne.

Podpunkt trzeci: organy dochodzeniowe mogą korzystać z Arachne w poszczególnych przypadkach, z należyтым uwzględnieniem przepisów w zakresie ochrony danych osobowych.

38. Komisja w dalszym ciągu składa wizyty w instytucjach wdrażających programy, aby promować korzyści i funkcjonalność oferowaną przez narzędzie eksploracji danych Arachne. Jednocześnie Komisja bada również możliwość jeszcze większego skupienia się na obszarach ryzyka poprzez usunięcie (przestarzałych) wskaźników albo opracowanie nowych wskaźników, np. wskaźnika potwierdzającego status MŚP danego przedsiębiorstwa.

Wrażenie niektórych państw członkowskich, że użyteczność narzędzia zależy od liczby PO, w ramach których regularnie przekazuje się i aktualizuje dane, jest mylne.

Użyteczność Arachne zależy od tego, jak wiele własnych i regularnie aktualizowanych danych na temat programów jest przekazywanych przez instytucje. Po otrzymaniu wspomnianych danych wewnętrznych na temat PO Arachne poddaje je kontroli krzyżowej i przetwarza przy uwzględnieniu danych o przedsiębiorstwach z Europy i z całego świata, które pochodzą z zewnętrznych baz danych.

#### Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 40 i 41:

Zwalczanie nadużyć finansowych jest ciągłym procesem, który rozpoczyna się od przeprowadzenia oceny ryzyka nadużyć finansowych i wprowadzenia środków łagodzących. Instytucje audytowe państw członkowskich muszą systematycznie sprawdzać wdrażanie skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych na szczeblu instytucji pośredniczących w ramach swoich audytów systemów (w ramach KW 7 ocenia się adekwatność takich środków)<sup>2</sup>. Ponadto również Komisja bada wdrażanie środków zwalczania nadużyć finansowych.

Wyniki kontroli przeprowadzonych dotychczas przez Komisję i organy krajowe wskazują, że spośród 263 zbadanych PO w 100 PO stosuje się dobrze funkcjonujące środki zwalczania nadużyć finansowych, w przypadku 152 PO środki zwalczania nadużyć finansowych funkcjonowały dobrze, ale wymagają pewnej poprawy, a w 11 PO środki te wymagają istotnej poprawy.

Trudno jest zmierzyć skuteczność działań zapobiegających nadużyciom finansowym, szczególnie w pierwszych latach ich wdrażania, ponieważ skuteczność ta ma związek z poziomem wydatków na miejscu i przekazywaniem Komisji poświadczeń wydatków.

Wykrywanie nadużyć finansowych można śledzić, ale zmierzenie ich skuteczności wymagałoby porównania z nieznanym całkowitym zakresem nadużyć finansowych, w tym niewykrytych nadużyć finansowych. Jak wskazano jednak w odpowiedzi Komisji na sprawozdanie specjalne 1/2019, nie istnieje żadna opłacalna metoda oszacowania niewykrytego nadużycia finansowego, która byłaby na tyle wiarygodna i uzasadniona, aby można było ją wykorzystać w polityce opartej na dowodach. Ponadto skuteczność wykrywania nadużyć finansowych zależy również od czynników zewnętrznych.

Komisja zachęca państwa członkowskie do korzystania z ustaleń instytucji audytowych, aby opracować plany działania w celu wyeliminowania zidentyfikowanych błędów i ryzyka. Co więcej, za każdym razem, gdy dochodzi do wykrycia błędu/ryzyka w systemie zarządzania i kontroli PO, instytucje zarządzające i organy centralne interweniują i dokonują przeglądu zasad postępowania,

---

<sup>2</sup> Wytoczne Komisji stanowią, że: „Zależnie od wyników takich kontroli i stwierdzonych warunków występowania ryzyka, można przeprowadzać kontrole następcze tak często, jak jest to konieczne”. Zaleca się przyjęcie ukierunkowanego i proporcjonalnego podejścia.

które mają zastosowanie do danych czynności kontrolnych. W związku z tym roczna analiza ryzyka nadużyć finansowych nie wykazuje błędów zidentyfikowanych w ciągu roku.

43. Należy zauważyć, że model pewności na lata 2014–2020 został istotnie ulepszony pod względem rozliczalności państw członkowskich, co w połączeniu z nowym wymogiem dotyczącym środków zwalczania nadużyć finansowych, o którym mowa w art. 125 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 (rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów) może wyjaśniać tendencję, którą opisał Trybunał Obrachunkowy.

#### Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 44 i 45:

W sprawozdaniu PIF za 2017 r. Komisja opublikowała własną analizę „przyczyn przeprowadzenia kontroli” (pole strukturalne), które doprowadziły do wykrycia nieprawidłowości w okresie programowania 2007–2013. Wyniki są podobne i uzupełniają się wzajemnie<sup>3</sup>. Mimo to Komisja doszła do innych wniosków w oparciu o tę analizę. Większa liczba przypadków wykrycia wskutek czynności organów dochodzeniowych i organów ścigania, którą podkreślano od sprawozdania PIF z 2014 r.<sup>4</sup>, ma – zgodnie z analizą Komisji – związek ze skutecznością czynności wyjaśniających i dużych zdolności dochodzeniowych, jakimi dysponują wspomniane organy.

46. W rozporządzeniu Rady (UE) 2017/1939 w sprawie ustanowienia EPPO (Prokuratura Europejska) w ramach wzmocnionej współpracy przewidziano, że wszystkie właściwe organy mają obowiązek zgłaszania Prokuraturze Europejskiej przypadków nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii<sup>5</sup>. Wymóg ten dotyczy również instytucji zarządzających.

Ponadto zgodnie z rozporządzeniem nr 883/2013 OLAF będzie w dalszym ciągu odgrywał kluczową rolę w zwalczaniu nadużyć finansowych, korupcji i wszelkiej innej nielegalnej działalności na szkodę interesów finansowych Unii we wszystkich państwach członkowskich.

Na mocy przepisów w zakresie zgłaszania nieprawidłowości – w tym nadużyć finansowych – przewidzianych w przepisach sektorowych państwa członkowskie mają także obowiązek zawiadamiać Komisję o wynikach wszelkich postępowań w związku z przypadkami nadużyć finansowych.

Wymienione powyżej obowiązki mają zastosowanie również do instytucji zarządzających.

Komisja zaleciła też włączenie środków zwalczania nadużyć finansowych w ramy krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych<sup>6</sup>. Zalecenie to uwzględniono w opracowanych przez Komisję wytycznych dotyczących krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych<sup>7</sup>. W ramach krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych promuje się współpracę i koordynację, które są kluczowymi elementami ochrony interesów finansowych UE.

#### Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 47–48:

W przypadku każdego korzystania z danych zgłaszanych za pośrednictwem IMS Komisja czyni to ze świadomością, że zgłaszane dane mogą być niekompletne. Wskazano to również wyraźnie w kilku sprawozdaniach PIF i w towarzyszącym im dokumencie „Metodyka oceny zgłaszanych nieprawidłowości<sup>8</sup>). Zgłaszanie wykrytych nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi ma związek ze skutecznością systemu, ponieważ system ten zakłada, że poszczególne

<sup>3</sup> Zob. SWD(2018) 386 final 2/2, pkt 4.3, s. 86–88.

<sup>4</sup> Zob. COM(2015) 386 final, pkt 4.2.2, s. 23.

<sup>5</sup> Dz.U. L 283 z 31.10.2017, s. 1.

<sup>6</sup> Zob. sprawozdanie PIF za 2014 r. – COM(2015) 386 final z 31.7.2015, zalecenie 1, s. 30.

<sup>7</sup> Ares(2016)6943965 z 13.12.2016, dokument opracowany w ramach podgrupy ds. zapobiegania nadużyciom finansowym Komitetu Doradczego ds. Koordynacji w zakresie Nadużyć Finansowych we współpracy z ekspertami krajowymi.

<sup>8</sup> Zob. SWD(2016) 237 final, pkt 2.4.

organy i instytucje współpracują ze sobą w tym zakresie. Na podstawie powyższych założeń Komisja wielokrotnie wyraziła wątpliwości co do wiarygodności danych otrzymywanych przez państwa członkowskie, które zgłaszają bardzo niską liczbę nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi.

49. W sprawozdaniach PIF również zaobserwowano problem różnych interpretacji unijnej definicji nadużycia finansowego. Czasami te różnice w interpretacji są nieuniknione z uwagi na różnorodność systemów prawnych oraz sposób postrzegania niektórych zachowań (np. w niektórych państwach konflikty interesów są postrzegane jako zachowanie przestępne, a w innych nie, co przekłada się na ich zgłaszanie). Komisja zaproponowała ujednolicenie tych definicji w dyrektywie PIF; w wersji tej dyrektywy przejętej przez Parlament Europejski i Radę co prawda przewidziano lepsze ujednolicenie głównych naruszeń jej przepisów, ale nie podano definicji wszystkich odnośnych naruszeń.

50. Komisja uważa, że wniosek Trybunału Obrachunkowego, zgodnie z którym instytucje zarządzające na Węgrzech nie zgłaszają we właściwy sposób podejrzeń popełnienia nadużycia finansowego, które zostały wyjaśnione przed przekazaniem poświadczenia wydatków do Komisji, wynika głównie z błędnej interpretacji przepisów w zakresie sprawozdawczości przez państwo członkowskie. Przypadków „podejrzeń popełnienia nadużycia finansowego” nie wolno wycofać z IMS po ich zgłoszeniu, nawet jeżeli Komisji nie przekazuje się już poświadczeń wydatków, co właśnie mogło mieć miejsce na Węgrzech. Komisja zwróci uwagę władz węgierskich na właściwe stosowanie odnośnego przepisu.

51. Komisja jest świadoma, że moment, w którym organy postanawiają zgłosić nieprawidłowość, może być różny w poszczególnych państwach członkowskich, a nawet w ramach jednego państwa członkowskiego. W tym celu we współpracy z ekspertami krajowymi opracowano podręcznik zgłaszania nieprawidłowości („Handbook on the reporting of irregularities”), który ukończono w 2017 r.<sup>9</sup> Podręcznik nie stanowi odpowiedzi na wszystkie problematyczne sytuacje, ale z pewnością zapewni w tym zakresie większą spójność. Podręcznik przyjęto niedawno, w związku z czym w danych zbędnych przez Trybunał Obrachunkowy nie widać jeszcze jego efektów.

Aby wyeliminować ten problem, Komisja stosuje jednak w sprawozdaniach PIF wieloletnią analizę, która – w odniesieniu do polityki spójności – obejmuje wszystkie okresy programowania, tym samym łagodząc skutki opóźnień w zgłaszaniu.

#### Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 53 i 54:

Za każdym razem, gdy wprowadzane są zmiany dotyczące sprawy w IMS, organy zgłaszające mogą i muszą aktualizować odnośne informacje. Dane mogą być przez pewien czas niedokładne lub nieaktualne, ale zostać poprawione w późniejszym czasie. IMS jest „żywym układem”, który nie jest co prawda doskonały, ale nadal stanowi jeden z najbardziej kompletnych obecnie dostępnych systemów.

Komisja regularnie przypomina organom zgłaszającym, że muszą sprawdzać jakość zgłaszanych informacji i – w stosownych przypadkach – je aktualizować.

Ocena skutków finansowych przypadków nadużyć finansowych pozostaje sprawą kontrowersyjną pod wieloma względami. Komisja będzie w dalszym ciągu zapewniać pomoc organom krajowym, ale nie wydaje się prawdopodobne, by można było zupełnie wyeliminować różnice w interpretacji.

55. Niska liczba nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi, którą zgłaszają niektóre państwa członkowskie, może wynikać z wielu zmiennych, takich jak poziom kontroli funduszy UE lub udział funduszy UE względem łącznych inwestycji publicznych w danym państwie członkowskim.

---

<sup>9</sup> ARES(2017)5692256 z 21.11.2017.

Komisja zdaje sobie sprawę z niskiej liczby nieprawidłowości zgłaszanych przez Francję i zwróciła uwagę na tę kwestię w poprzednich sprawozdaniach PIF, w których (między innymi) określiła szczególne zalecenia dla tego państwa członkowskiego.

Zob. również odpowiedzi Komisji do pkt 47–48 i 53–54 powyżej.

#### Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 56 i 57:

Wskaźnik wykrytych nadużyć finansowych jest miarą finansowego wpływu wykrytych i zgłoszonych nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi na płatności.

Mimo wskazanych niedociągnięć, z których Komisja w pełni zdaje sobie sprawę, IMS jest jedynym narzędziem na skalę UE, które umożliwia analizę nadużyć finansowych wykrytych i zgłoszonych przez państwa członkowskie.

Na podstawie tych analiz i przy uwzględnieniu znanych ograniczeń systemu Komisja wyciąga konkretne wnioski co do ryzyka, które ma związek z konkretnymi obszarami polityki, w kontekście wysiłków państw członkowskich na rzecz wykrywania i ich działań w zakresie sprawozdawczości.

W ramach zmienionej strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych Komisja chce również usprawnić – w oparciu o ulepszony IMS – swoją analizę w oparciu o dodatkowe elementy, w szczególności poprzez opracowanie profili państw, aby lepiej rozumieć występujące między poszczególnymi państwami członkowskimi różnice w wykrywaniu i sprawozdawczości.

Jak wskazano już w odniesieniu do sprawozdania specjalnego Trybunału Obrachunkowego 1/2019, nie należy zanadto uwydatniać braku silnej korelacji między wskaźnikami wykrywania zgłaszanych nadużyć a postrzeganiem korupcji. Korupcja jest jednym z wielu sposobów działania, które prowadzą do nadużyć finansowych przynoszących szkodę budżetowi UE.

59. W pkt 4.3.3 wytycznych Komisji dotyczących oceny ryzyka nadużyć finansowych stwierdzono, że „IZ powinny posiadać przejrzyste mechanizmy zgłaszania nadużyć, zapewniające wystarczającą koordynację spraw w obszarze zwalczania nadużyć finansowych z instytucją audytową i właściwymi organami dochodzeniowymi w państwie członkowskim”. Powyższe założenie należy uwzględnić w instrukcjach zarządzania i kontroli, a konkretne rozwiązanie można zwykle znaleźć w opisie systemu zarządzania i kontroli dla każdego programu.

W sprawozdaniu PIF za 2014 r. Komisja przedstawiła zestawienie obowiązków krajowych<sup>10</sup>. W 2014 r. jedynie cztery państwa członkowskie (Zjednoczone Królestwo, Irlandia, Szwecja i Dania) w odpowiedziach na pytania zawarte w kwestionariuszu, który dotyczył konkretnej części „sprawozdania na mocy art. 325 TFUE”, określiły, że w ich przepisach nie przewidziano, by urzędnicy państwowi mieli obowiązek informowania organów dochodzeniowych / organów ścigania o potencjalnych przypadkach nadużyć finansowych<sup>11</sup>.

W rozporządzeniu w sprawie ustanowienia EPPO przewidziano już obowiązek zgłaszania obejmujący wszystkie właściwe organy (art. 24), w tym organy pełniące funkcje instytucji zarządzających w chwili ustanowienia EPPO (najwcześniej do listopada 2020 r.). W Grecji każda instytucja zarządzająca ma obowiązek informować AFCOS o każdym przypadku podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego; w tym kontekście w każdej instytucji zarządzającej należy wyznaczyć osobę odpowiedzialną za kontakty z AFCOS. Jednocześnie do greckiego urzędu AFCOS skierowano prokuratora. Komisja będzie monitorować, czy takie rozwiązanie zapewnia właściwą komunikację między instytucjami zarządzającymi a AFCOS.

---

<sup>10</sup> SWD(2015) 154 final, pkt 3.2, s. 57–61.

<sup>11</sup> Zob. SWD(2015) 154 final, pkt 3.2, s. 57–61.

W Hiszpanii prawo krajowe wymaga, by urzędnicy pracujący w organach administracji publicznej zgłaszali wszelkie podejrzenia nadużyć finansowych.

60. Komisja uważa, że analiza przyczyn odmowy wszczęcia postępowania w przedmiocie możliwego nadużycia finansowego przez właściwy organ jest obowiązkiem dzielonym. Służby, które analizują i wyjaśniają te przypadki, powinny zapewnić instytucjom zarządzającym informację zwrotną na temat przeprowadzonych badań i przyczyn odmowy wszczęcia postępowania.

Rola AFCOS w tym zakresie mogłaby zostać rozszerzona, aby zapewnić lepszą koordynację między instytucjami zarządzającymi a prokuratorem. Przykładowo podobne rozwiązania istnieją w Bułgarii (zob. ostatni roczny plan działania przyjęty w dniu 24 stycznia 2019 r. – <http://www.afcos.bg/bg/node/227>) i w Grecji (gdzie AFCOS wchodzi w skład systemu zarządzania skargami).

62. Komisja i państwa członkowskie muszą w pierwszej kolejności chronić budżet UE. Ochronę tę można skutecznie zapewnić poprzez np. wycofanie wydatków, których dotyczą nadużycia, z deklaracji dotyczących programu współfinansowanego przez UE przez instytucje wdrażające programy. W przedmiocie takich nadużyć mogą jednak toczyć się postępowania sądowe na szczeblu krajowym – wówczas odzyskanie środków od sprawców nadużyć jest czasochłonne i zależy od wyniku postępowania sądowego, które może trwać nawet kilka lat. Z perspektywy skuteczności administracyjnej i bezpieczeństwa prawnego budżetu UE preferuje się zatem, by kwoty, których dotyczą nadużycia, były natychmiast wycofywane z deklaracji dotyczących współfinansowanego programu operacyjnego, a państwo członkowskie podjęło odpowiednie środki na szczeblu krajowym w następstwie wymaganego postępowania sądowego. Ponadto Komisja nie dysponuje środkami prawnymi, aby zmusić państwo członkowskie do wszczęcia postępowania sądowego lub do odzyskania od sprawcy nadużycia wydatków, które już wycofano z deklaracji i które – w rezultacie – nie wchodzi w zakres środków w ramach programu współfinansowanego przez UE.

#### Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 63 i 64 oraz ramki 3:

Komisja regularnie przypomina państwom członkowskim o ich obowiązkach, które dotyczą możliwych przekrojowych konsekwencji pojedynczego zidentyfikowanego nadużycia finansowego, na podstawie pkt 4.4 wytycznych dotyczących oceny ryzyka nadużyć finansowych. Niektóre państwa członkowskie rzeczywiście oceniają skutki możliwych przypadków nadużyć finansowych dla ich systemów i stosują środki naprawcze.

#### Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 66 i 67:

Zgodnie z obowiązującymi obecnie przepisami rozporządzenia nr 883/2013 rolą AFCOS jest ułatwienie skutecznej współpracy i wymiany informacji z OLAF. Organizacja i uprawnienia AFCOS pozostają jednak w gestii każdego państwa członkowskiego. Ponieważ rozporządzenie nr 883/2013 dotyczy dochodzeń prowadzonych przez OLAF, rola AFCOS określona w art. 3 ust. 4 ogranicza się do współpracy dochodzeniowej i nie wymaga włączania do niej takich zadań, jak monitorowanie sprawozdawczości w zakresie nadużyć finansowych lub koordynacja prac wszystkich stron uczestniczących w procesie na szczeblu krajowym. Komisja powinna jednak wesprzeć pomysł rozszerzenia roli jednostek AFCOS.

Komisja wydała wytyczne w 2013 r., niedługo po wejściu w życie rozporządzenia nr 883/2013, zachęcając państwa członkowskie do rozważenia rozszerzenia roli AFCOS poprzez powierzenie im również innych zadań z zakresu zwalczania nadużyć finansowych. Celem wytycznych było zapewnienie państwom członkowskim wsparcia w ustanawianiu ich AFCOS w latach 2013–2014 i nie były one wiążące dla państw członkowskich.

69. W ramach oceny rozporządzenia w sprawie OLAF wykazano, że ustanowienie AFCOS przyczyniło się do wyraźnej poprawy współpracy i wymiany informacji między OLAF a państwami członkowskimi, ale stwierdzono również, że konieczne są dalsze usprawnienia.

Chociaż uznano różnorodność AFCOS, poglądy na temat potrzeby dalszego dostosowania ich roli i uprawnień były rozbieżne (w szczególności między samymi AFCOS).

70. Komisja zgadza się, że wskazana jest większa spójność między AFCOS w różnych państwach członkowskich, jednak na tym etapie decyzje w sprawie wszelkich zmian leżą w gestii współprawodawców.

Już sam wniosek Komisji dotyczący zmiany rozporządzenia w sprawie OLAF, będący obecnie w trakcie procesu legislacyjnego, z kilku względów stanowi znaczną poprawę w stosunku do obecnej sytuacji.

Po **pierwsze**, we wniosku (art. 12a) przedstawiono propozycję dokładniejszego określenia roli AFCOS w zakresie wspierania OLAF w państwach członkowskich, w szczególności poprzez nałożenie obowiązku zapewnienia OLAF pomocy niezbędnej do prowadzenia przez ten urząd dochodzeń, udzielanej albo bezpośrednio przez AFCOS, albo za pośrednictwem innego organu.

Chociaż we wniosku powstrzymano się od harmonizacji organizacji i uprawnień AFCOS, przewidziano w nim, że AFCOS powinien „zapewnić”, „uzyskać” lub „koordynować” pomoc wymaganą przez OLAF.

Po drugie, wniosek ustanawia również podstawę prawną dla horyzontalnej współpracy między poszczególnymi AFCOS, której obecnie brakuje w kontekście prawnego funkcjonowania AFCOS.

71. Komisja zgadza się, że informacje dotyczące aktualnego stanu spraw i danych statystycznych byłyby przydatne do celów skutecznej koordynacji zwalczania nadużyć finansowych, jednak obecny mandat prawny AFCOS, określony w art. 3 ust. 4 rozporządzenia nr 883/2013, nie wymaga dostępu do statystyk obrazujących liczbę spraw będących przedmiotem dochodzenia prowadzonego przez właściwe organy krajowe oraz postępy w ich prowadzeniu.

72. Obecne rozporządzenie nr 883/2013 w sprawie OLAF nie nakłada na AFCOS obowiązku dysponowania pełnym przeglądem dochodzeń prowadzonych przez właściwe organy krajowe i obejmujących finansowanie UE w danym państwie członkowskim.

73. Zob. wspólna odpowiedź Komisji do pkt 47 i 48.

74. Komisja zgadza się, że dla ochrony interesów finansowych UE państwa członkowskie powinny ustanowić odpowiednie mechanizmy koordynacji, które dałyby różnym podmiotom możliwość wymiany informacji na temat podejmowanych i planowanych kroków oraz dzielenia się zaleceniami służącymi udoskonaleniom.

75. OLAF zachęca państwa członkowskie do utworzenia sieci AFCOS w celu poprawy krajowej koordynacji zwalczania nadużyć finansowych.

76. Interwencja na poziomie działań prokuratora krajowego nie wchodzi w zakres kompetencji Komisji; Komisja zdecydowanie opowiada się jednak za potrzebą współpracy między organami odpowiedzialnymi za zarządzanie funduszami UE, audyt i zapobieganie nadużyciom finansowym a innymi właściwymi organami krajowymi, takimi jak prokuratura. W tym kontekście Komisja, w stosownych przypadkach, żąda informacji na temat działań podjętych lub planowanych w celu zapewnienia regularnego, efektywnego i skutecznego wdrażania interwencji współfinansowanych w ramach funduszy ESI.

Zob. odpowiedzi Komisji do pkt 46 i 75.

## WNIOSKI I ZALECENIA

80. Komisja w pełni popiera wprowadzenie przez państwa członkowskie krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych, będących ich własnym sposobem na zwalczanie nadużyć finansowych. Pomimo braku zobowiązania prawnego dziesięć państw członkowskich dobrowolnie przyjęło krajowe strategie zwalczania nadużyć finansowych, a jedno państwo członkowskie prowadzi obecnie prace na zaktualizowaniu swojej istniejącej strategii.

W wytycznych Komisji dla państw członkowskich i instytucji wdrażających programy dotyczących oceny ryzyka nadużyć finansowych oraz skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych z 2014 r. zawarto dobrowolny wzór oświadczenia o strategii zwalczania nadużyć finansowych na szczeblu programów; ma on na celu uświadomienie beneficjentom i społeczeństwu, że instytucje wdrażające programy nie tolerują nadużyć finansowych oraz w jaki sposób mają one zamiar zwalczać takie nadużycia.

Komisja odsyła także do swoich wytycznych w zakresie oceny kluczowych wymogów (KW) dotyczących systemów zarządzania i kontroli, a w szczególności do kryterium oceny 7.3 w związku z KW 7 dotyczącym „proporcjonalnych i skutecznych środków zwalczania nadużyć finansowych”. Chociaż ten KW nie dotyczy samej strategii zwalczania nadużyć finansowych, lecz konieczności przeprowadzenia samooceny w celu wdrożenia ukierunkowanych kontroli zidentyfikowanego ryzyka nadużyć finansowych, wyjaśniono w nim, jakie stanowisko powinny zajmować instytucje wdrażające programy w kontekście nadużyć finansowych. Niedostosowanie się do przepisów może – na podstawie określonych dodatkowych warunków (tj. w połączeniu z innymi niedociągnięciami) – prowadzić do wstrzymania płatności lub dokonania przez Komisję korekt finansowych.

### **Zalecenie 1 – Opracowanie formalnych strategii i polityki w zakresie zwalczania nadużyć finansowych na szkodę funduszy UE**

#### **a) Komisja zauważa, że przedmiotowe zalecenie jest skierowane do państw członkowskich.**

Komisja w pełni popiera wprowadzenie przez państwa członkowskie krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych. W tym celu Komisja – pod auspicjami Komitetu Doradczego ds. Koordynacji w zakresie Nadużyć Finansowych – opracowała wytyczne w zakresie krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych.

#### **b) Komisja przyjmuje to zalecenie.**

Komisja będzie w dalszym ciągu zachęcać państwa członkowskie do przyjęcia krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych i nadal będzie zapewniać państwom członkowskim odpowiednią pomoc. Komisja nie dysponuje jednak podstawą prawną, aby zobowiązać każdą instytucję zarządzającą do przyjęcia formalnej i odrębnej strategii zwalczania nadużyć finansowym na poziomie programów operacyjnych, przy czym w wydanych przez siebie wytycznych zaleciła instytucjom zarządzającym podjęcie takich działań.

Zgodnie z wytycznymi Komisji jasna deklaracja polityczna ze strony każdej instytucji wdrażającej program jest rzeczywiście odpowiednim instrumentem pozwalającym wskazać beneficjentom i opinii publicznej, w jaki sposób instytucje zarządzające mają zamiar zwalczać nadużycia finansowe. Instytucje zarządzające, które chcą rozszerzyć zakres poza bezpośrednie wymogi regulacyjne, mogą skorzystać z zamieszczonego w wytycznych wzoru oświadczenia o strategii zwalczania nadużyć finansowych na szczeblu programów.

81. Komisja szczegółowo oceni wszelkie tego rodzaju zmiany, które zaproponują współprawodawcy.

82. Wyniki badania zewnętrznego dotyczącego środków zwalczania nadużyć finansowych zleconego przez Komisję wskazują, że w przypadkach, w których w programach operacyjnych stosowane jest narzędzie Komisji służące do oceny ryzyka nadużyć finansowych, podejście państwa członkowskiego jest bardziej sformalizowane i ustrukturyzowane oraz że w większości programów

operacyjnych przeprowadza się „samoocenę” ryzyka nadużyć. Instytucje zarządzające nie wykorzystywały tylko mechanicznie proponowanych przez Komisję środków łagodzących, ale wprowadziły również pewne kontrole wykraczające poza sugerowane warianty, co sugeruje, że przeprowadzono pewnego rodzaju analizę w kwestii najlepszego sposobu uporania się ze zidentyfikowanymi obszarami ryzyka.

83. Środki zwalczania nadużyć finansowych, które państwa członkowskie mają wprowadzić, muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności. Środki te zawsze można udoskonalić w oparciu o przypadki wykrycia nadużyć finansowych lub nowo zidentyfikowanych rodzajów ryzyka. W zewnętrznym badaniu zleconym przez Komisję stwierdzono, że wdrażane środki zwalczania nadużyć finansowych są zwykle proporcjonalne do określonego ryzyka.

## **Zalecenie 2 – Ustanowienie bardziej solidnej oceny ryzyka nadużyć finansowych poprzez zaangażowanie odpowiednich podmiotów zewnętrznych**

**Komisja zauważa, że przedmiotowe zalecenie jest skierowane do państw członkowskich.**

Komisja wspiera i propaguje współpracę między organami ds. Funduszu Spójności i innymi krajowymi organami ds. zwalczania nadużyć finansowych i w dalszym ciągu będzie to czynić zgodnie z zasadą proporcjonalności, zwłaszcza w odniesieniu do programów, które obciążone są szczególnie wysokim ryzykiem lub dotyczą dużych kwot.

84. Zgodnie z ramami prawnymi przewidzianymi na okres 2014–2020 „środki zwalczania nadużyć finansowych uwzględniające stwierdzone rodzaje ryzyka” są dodatkowym obowiązkowym wymogiem dla instytucji zarządzających względem poprzednich okresów (zob. art. 125 ust. 4 lit. c) rozporządzenia nr 1303/2013). Państwa członkowskie stosują nie tylko działania łagodzące zaproponowane w wytycznych Komisji – opracowały również własne, dodatkowe środki. Dodatkowe kontrole każdego obszaru ryzyka działają na poziomie systemu i projektu, obejmując ponadto dochodzenia prowadzone przez właściwe krajowe organy dochodzeniowe.

85. Wykrywanie nadużyć finansowych rzeczywiście jest elementem zwykłych kontroli – zarówno na poziomie instytucji zarządzającej, jak i na poziomie instytucji audytowej. Fakt, że audyty systemu obecnie obejmują również obowiązujące procedury służące zapewnieniu skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych (kluczowy wymóg systemu KW 7), stanowi dodatkowe narzędzie oceny adekwatności takich środków, jak wykazano w ocenach audytu przedłożonych przez instytucje audytowe.

Niektóre instytucje odpowiedzialne za program już teraz w bardziej kompleksowy sposób wykorzystują możliwości, jakie oferują istniejące i dostępne narzędzia eksploracji danych, takie jak opracowane przez Komisję narzędzie Arachne. Przykładowo wykorzystują je jako narzędzia punktowej oceny ryzyka i wykrywania ryzyka, aby kontrolować przedsiębiorstwa będące potencjalnymi beneficjentami, ich beneficjentów rzeczywistych oraz partnerów biznesowych w procedurach zamówień publicznych i przyznawania dotacji, aby ocenić potencjalne konflikty interesów i ryzyko podwójnego finansowania, aby zidentyfikować sygnały ostrzegawcze oraz aby zwiększyć skuteczność i efektywność kontroli zarządczych.

Narzędzie Arachne poddano modernizacji zgodnie z wymaganiami użytkowników w 2016 r., poprawiając jego dotychczasowe funkcje. Należy ponownie podkreślić, że w świetle braku podstawy prawnej wymagającej obowiązkowego stosowania Arachne Komisja proponuje to narzędzie państwom członkowskim wyłącznie na zasadzie dobrowolności i nieodpłatnie. To od państw członkowskich zależy, czy korzystają z Arachne bądź z innego narzędzia i w jakim stopniu je wykorzystują.

86. Instytucje zarządzające przywiązują coraz większą wagę do środków wykrywania np. zmów przetargowych za pomocą środków weryfikacyjnych, w tym poprzez opracowanie list kontrolnych

i ostrzeżeń, współpracę z instytucjami odpowiedzialnymi za zamówienia publiczne i organami ochrony konkurencji oraz doraźne porównywanie kosztów.

Częstsze korzystanie z gorących linii i innych mechanizmów sygnalizowania nieprawidłowości stanowi element zalecenia, które Komisja skierowała do państw członkowskich w sprawozdaniu PIF 2017. OLAF udostępnia również system zgłaszania nadużyć finansowych – narzędzie internetowe dostępne dla każdej osoby chcącej przekazać informacje dotyczące potencjalnej korupcji i nadużyć finansowych. [http://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud\\_pl](http://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud_pl)

W obecnym wniosku dotyczącym dyrektywy o ochronie sygnalistów uwzględniono kanały wewnętrznego i zewnętrznego zgłaszania nieprawidłowości, które mają zapewnić zachowanie tajemnicy informacji we wszystkich podmiotach sektora prywatnego i publicznego w całej UE.

87. Należy zauważyć, że ze względu na jej istotę skuteczność zapobiegania nadużyciom finansowym trudno jest zmierzyć i zależy ona od czynników zewnętrznych. Wykrywanie nadużyć finansowych można śledzić, ale zmierzenie ich skuteczności wymagałoby porównania z nieznanym całkowitym zakresem nadużyć finansowych, w tym nadużyć finansowych. Jak wskazano jednak w odpowiedzi Komisji na sprawozdanie specjalne 1/2019, nie istnieje żadna opłacalna metoda oszacowania niewykrytego nadużycia finansowego, która byłaby na tyle wiarygodna i uzasadniona, aby można było ją wykorzystać w polityce opartej na dowodach. Państwa członkowskie mają obowiązek monitorowania i zgłaszania nadużyć finansowych oraz dokonywania regularnej oceny i aktualizacji zidentyfikowanych obszarów ryzyka, a także w razie potrzeby wprowadzenia dodatkowych, proporcjonalnych mechanizmów kontroli niwelujących ryzyko.

### **Zalecenie 3 – Poprawa środków wykrywania nadużyć finansowych poprzez upowszechnienie stosowania narzędzi analitycznych i promowanie stosowania innych „aktywnych” metod wykrywania nadużyć finansowych**

#### **a) Komisja zauważa, że przedmiotowe zalecenie jest skierowane do państw członkowskich.**

Komisja wspiera i będzie w dalszym ciągu czynnie promować korzystanie przez instytucje wdrażające programy z wszelkich narzędzi eksploracji danych, w tym w szczególności z Arachne. Komisja zaprojektowała narzędzie Arachne specjalnie na potrzeby instytucji wdrażających programy w ramach polityki spójności i udostępnia je państwom członkowskim nieodpłatnie.

#### **b) Komisja przyjmuje to zalecenie.**

Zgodnie z przyszłą zmienioną strategią zwalczania nadużyć finansowych Komisja będzie nadal wydawać dokumenty w celu rozpowszechniania najlepszych praktyk wśród organów krajowych odpowiedzialnych za wdrażanie polityki spójności.

Dokumentami wydanymi w ciągu ostatnich lat pod auspicjami Komitetu Doradczego ds. Koordynacji w zakresie Nadużyć Finansowych są na przykład:

- „Nadużycia finansowe w zamówieniach publicznych. Wybrane sygnały ostrzegawcze i najlepsze praktyki” (2017 r.);
- „Podręcznik: Rola audytorów w państwach członkowskich w zakresie zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania w kontekście funduszy strukturalnych i inwestycyjnych UE. Doświadczenie i praktyka w państwach członkowskich” (2014 r.);
- „Wykrywanie przerobionych dokumentów w dziedzinie działań strukturalnych. Praktyczny przewodnik dla instytucji zarządzających” (2013 r.);
- „Identyfikowanie przypadków konfliktu interesów w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych w ramach działań strukturalnych. Praktyczny przewodnik dla kierowników” (2013 r.);
- „Zbiór anonimowych spraw. Działania strukturalne” (2012 r.).

Ponadto część stosowanych przez państwa członkowskie praktyk zidentyfikowanych w wyniku zleconego przez Komisję zewnętrznego badania w zakresie skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych jest udostępniona publicznie w **„Poradniku w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym i korupcji oraz ich wykrywania w ramach funduszy ESI”**, który jest dostępny na stronie internetowej Europa.

### **c) Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.**

Mierzenie skuteczności metod zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania jest bardzo złożonym i wymagającym zadaniem, ponieważ na nadużycia finansowe wpływa wiele różnych czynników zewnętrznych, przy czym nie każdy z tych czynników jest właściwy konkretnemu obszarowi polityki. W ramach zmienionej strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych Komisja opracowuje jednak profile państw dotyczące możliwości państw członkowskich w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w odniesieniu do m.in. zapobiegania i wykrywania. Dzięki tym profilom państw będzie można lepiej ocenić wdrażanie środków zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania w państwach członkowskich.

88. Komisja szczegółowo oceni wszelkie tego rodzaju zmiany, które zaproponują współprawodawcy. Komisja czynnie zachęca państwa członkowskie do korzystania z narzędzi eksploracji danych, w szczególności z narzędzia Arachne.

89. W sprawozdaniach PIF Komisja kilkakrotnie wskazała prawdopodobieństwo, że niektóre państwa członkowskie nie zgłaszają wszystkich danych. Aby ograniczyć takie ryzyko, Komisja stale rozwija system zarządzania nieprawidłowościami (IMS) i udziela państwom członkowskim wskazówek w zakresie sprawozdawczości. Ponadto wskaźniki wykrytych nadużyć finansowych i powiązaną analizę wieloletnią tych wskaźników opracowano z uwzględnieniem tego rodzaju niedociągnięć.

W ramach zmienionej strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych Komisja chce usprawnić swoją analizę w oparciu o dodatkowe elementy, a w szczególności poprzez opracowanie profili państw, aby lepiej rozumieć występujące między poszczególnymi państwami członkowskimi różnice w wykrywaniu i sprawozdawczości.

Ponadto analiza przyczyn odmowy wszczęcia postępowania w przedmiocie możliwego nadużycia finansowego przez właściwy organ jest obowiązkiem dzielonym między instytucje zarządzające i organy dochodzeniowe. Służby, które analizują i wyjaśniają te przypadki, powinny zapewnić instytucjom zarządzającym informację zwrotną na temat przeprowadzonych badań i przyczyn odmowy wszczęcia postępowania. W tym kontekście rola AFCOS mogłaby zostać rozszerzona, aby zapewnić lepszą koordynację między instytucjami zarządzającymi a organem sądowym.

W ramach zarządzania dzielonego Komisja stosuje zawieszenie płatności, wstrzymanie i korekty finansowe wobec państw członkowskich, aby zapewnić skuteczną ochronę budżetu UE. Państwa członkowskie również chronią budżet UE, wycofując ze współfinansowanych programów nieprawidłowe wydatki lub wydatki stanowiące nadużycie finansowe. Obowiązkiem państw członkowskich jest odzyskiwanie funduszy publicznych od podmiotów dopuszczających się nadużyć finansowych, zgodnie z prawodawstwem krajowym lub po potwierdzeniu wystąpienia nadużyć finansowych w drodze krajowego postępowania sądowego.

Komisja regularnie przypomina państwom członkowskim o obowiązkach, które dotyczą możliwych przekrojowych konsekwencji pojedynczego zidentyfikowanego na poziomie programu nadużycia finansowego, na podstawie pkt 4.4 wytycznych dotyczących oceny ryzyka nadużyć finansowych. Istnieją przykłady państw członkowskich, które dokonały oceny horyzontalnych skutków potencjalnych przypadków nadużyć finansowych mających wpływ na ich własne systemy lub na systemy konkretnego beneficjenta i zastosowały odpowiednie środki naprawcze.

#### **Zalecenie 4 – Monitorowanie mechanizmów reagowania na nadużycia w celu zapewnienia ich konsekwentnego stosowania**

##### **a) Komisja przyjmuje to zalecenie.**

Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na okres po 2020 r. stanowi podstawę prawną zgłaszania nieprawidłowości. W przepisach wykonawczych uwzględni się definicję nadużycia finansowego określoną w dyrektywie PIF.

Główną odpowiedzialnością instytucji zarządzających w przypadku podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego jest obowiązek zgłaszania takich przypadków organom krajowym, które są właściwymi organami odpowiedzialnymi za prowadzenie dochodzeń i ściganie nadużyć finansowych. Ustalenie, czy postępowanie było zamierzone i czy należy je zaklasyfikować jako „podejrzenie popełnienia nadużycia finansowego”, należy do OLAF, krajowych organów dochodzeniowych ds. nadużyć finansowych i sądów krajowych.

Obowiązki w zakresie sprawozdawczości określono również w ramach prawnych dla Funduszy Spójności na lata 2021–2027. Komisja sugeruje, aby nie ograniczać tych obowiązków do przypadków, w których nadużycia finansowe zostały już wykryte.

##### **b) Komisja przyjmuje to zalecenie.**

Komisja będzie w dalszym ciągu zachęcać państwa członkowskie do dokonywania systematycznej oceny przekrojowych konsekwencji wystąpienia podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego na poziomie programu, zgodnie z pkt 4.4 wytycznych dotyczących oceny ryzyka nadużyć finansowych.

##### **c) Komisja przyjmuje to zalecenie.**

Komisja będzie przypominać państwom członkowskim o spoczywającym na nich obowiązku zgłaszania nadużyć finansowych właściwym organom dochodzeniowym (zob. wytyczne Komisji dotyczące oceny ryzyka nadużyć finansowych oraz skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych z 2014 r., pkt 4.3.3 dotyczący mechanizmów zgłaszania nadużyć).

W rozporządzeniu w sprawie ustanowienia EPPO przewidziano już obowiązek zgłaszania obejmujący wszystkie właściwe organy (art. 24), w tym organy pełniące funkcje instytucji zarządzających w chwili ustanowienia EPPO (najwcześniej do listopada 2020 r.).

Akapit ostatni: **Komisja zauważa, że przedmiotowe zalecenie jest skierowane do państw członkowskich.**

Komisja zgadza się, że skuteczne odzyskanie pomocy od sprawców stanowi element efektu odstraszającego przyjętych środków.

90. Komisja szczegółowo oceni wszelkie tego rodzaju zmiany, które zaproponują współprawodawcy.

91. Zgodnie z obowiązującymi obecnie przepisami rozporządzenia nr 883/2013 rolą AFCOS jest ułatwienie skutecznej współpracy i wymiany informacji z OLAF. Organizacja i uprawnienia AFCOS pozostają jednak w gestii każdego państwa członkowskiego. W związku z tym ich struktura różni się w poszczególnych państwach członkowskich nie tylko ze względu na różne systemy krajowe – skuteczność AFCOS niekiedy zależy od ograniczonych uprawnień i zasobów przyznawanych im przez niektóre państwa członkowskie.

W 2013 r., aby pomóc państwom członkowskim w tworzeniu krajowych AFCOS, Komisja wydała wytyczne określające potencjalnie szerszej zakrojoną rolę AFCOS, jednak dokument ten nie był wiążący.

W ramach oceny rozporządzenia w sprawie OLAF wykazano, że ustanowienie AFCOS przyczyniło się do wyraźnej poprawy współpracy i wymiany informacji między OLAF a państwami członkowskimi, ale stwierdzono również, że konieczne są dalsze usprawnienia. Chociaż uznano różnorodność AFCOS, poglądy na temat potrzeby dalszego dostosowania ich roli i uprawnień były rozbieżne (w szczególności między samymi AFCOS).

We wniosku Komisji dotyczącym zmiany rozporządzenia w sprawie OLAF sprecyzowano obowiązki AFCOS w zakresie udzielania wsparcia OLAF; z tego względu we wniosku przewidziano obowiązki AFCOS, jednocześnie wstrzymując się od harmonizacji ich organizacji i uprawnień poprzez wprowadzenie minimalnych funkcji. Ponadto we wniosku określono również podstawę prawną dla współpracy horyzontalnej między AFCOS.

Komisja zgadza się, że dobra koordynacja między organami państw członkowskich ma fundamentalne znaczenie dla skutecznego zwalczania nadużyć finansowych.

### **Zalecenie 5 – Wsparcie rozszerzenia funkcji AFCOS w celu poprawy koordynacji**

#### **Komisja przyjmuje to zalecenie.**

Ogólna rola AFCOS obejmuje wspieranie dochodzeń prowadzonych przez OLAF w państwach członkowskich, co rzeczywiście może wymagać współpracy i koordynacji z instytucjami zarządzającymi i innymi organami państw członkowskich zaangażowanymi w zwalczanie nadużyć finansowych. W związku z tym już obecnie jest to element roli AFCOS, natomiast Komisja nadal będzie zachęcać jednostki AFCOS poszczególnych państw członkowskich do rozszerzania swojej sieci. Jednostki AFCOS są w stanie najlepiej określić odpowiednie organy, których liczba może być duża i może się różnić w zależności od państwa członkowskiego.

92. Komisja zgadza się z Trybunałem co do znaczenia skuteczności AFCOS i wsparłaby bardziej szczegółowe określenie funkcji AFCOS.

We wniosku Komisji dotyczącym zmiany rozporządzenia w sprawie OLAF nie wprowadzono jednak zmian do ogólnej zasady, zgodnie z którą organizację i zadania AFCOS należy określić w prawie krajowym. Zakres stosowania rozporządzenia nr 883/2013 jest ograniczony do mandatu dochodzeniowego OLAF, w związku z czym w odniesieniu do roli AFCOS w rozporządzeniu szczególny nacisk położono na wsparcie, jakie OLAF powinien otrzymywać od AFCOS w ramach wykonywania swojego mandatu. Chociaż we wniosku powstrzymano się od harmonizacji, przewiduje się, że AFCOS powinien „zapewnić” albo „uzyskać” pomoc wymaganą przez OLAF (obowiązek osiągnięcia rezultatu nałożony na AFCOS). Wniosek Komisji stanowi zatem istotny postęp w stosunku do obecnej sytuacji, ponieważ w jego myśl jednostki AFCOS musiałyby zapewnić, by pomoc trafiała do OLAF bez względu na to, czy udziela jej bezpośrednio AFCOS czy też inny organ działający na wniosek AFCOS.

# Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących wybranych obszarów polityki i programów unijnych bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę II – której przewodniczy członek Trybunału Iliana Ivanova – zajmującą się takimi obszarami wydatków jak inwestycje na rzecz spójności, wzrostu gospodarczego i włączenia społecznego. Kontrolą kierował Henri Grethen, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Ildikó Preiss, attaché; Juan Ignacio González Bastero, kierownik; Jorge Guevara López, koordynator zadania (CFE – biegły ds. przestępstw i nadużyć gospodarczych), a także kontrolerzy: Dana Christina Ionita, Sandra Dreimane (CFE – biegła ds. przestępstw i nadużyć gospodarczych), Florence Fornaroli, Efstratios Varetidis, Márton Baranyi, Zhivka Kalaydzhieva i Janka Nagy-Babos. Wsparcie językowe zapewnił Thomas Everett.



*Od lewej:* Márton Baranyi, Thomas Everett, Efstratios Varetidis, Henri Grethen, Ildikó Preiss, Dana Christina Ionita, Juan Ignacio González Bastero, Janka Nagy-Babos, Jorge Guevara López, Florence Fornaroli, Sandra Dreimane.

| <b>Wydarzenie</b>                                                                                    | <b>Data</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Przyjęcie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli                                          | 10.1.2018   |
| Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)            | 23.1.2019   |
| Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontryktoryjnego                    | 27.3.2019   |
| Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach | 6.5.2019    |

Komisja i państwa członkowskie wspólnie odpowiadają za zwalczanie nadużyć finansowych i wszelkich innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe UE. W obszarze polityki spójności UE – charakteryzującym się licznymi przypadkami zgłoszonych nadużyć finansowych w porównaniu z innymi obszarami wydatkowania – organami, które w pierwszym rzędzie zwalczają nadużycia finansowe, są instytucje państw członkowskich zarządzające programami unijnymi.

W ramach niniejszej kontroli Trybunał ocenił, czy instytucje zarządzające odpowiednio wywiązywały się ze swoich obowiązków na każdym etapie procesu zarządzania zwalczaniem nadużyć finansowych – tj. na etapie zapobiegania, wykrywania i reagowania.

Kontrolerzy ustalili, że wprowadziły instytucje zarządzające udoskonaliły sposób, w jaki określają ryzyko nadużyć finansowych oraz opracowują środki zapobiegawcze, jednak nadal powinny wzmocnić starania w zakresie wykrywania nadużyć finansowych, reagowania na nie i koordynowania działań podejmowanych przez różne organy państw członkowskich. Instytucje te nie poczyniły w szczególności znaczących postępów pod względem aktywnego wykrywania nadużyć i wykorzystywania zaawansowanych narzędzi do analizy danych. Nie zgłaszają one do Komisji wszystkich przypadków nadużyć finansowych, co wpływa niekorzystnie na wiarygodność wskaźnika wykrytych nadużyć podawanego do publicznej wiadomości. Działania odstraszające polegają jedynie na groźbie wycofania finansowania unijnego, nie przewidziano natomiast żadnych innych kar ani sankcji. Ponadto informacje o podejrzeniu popełnienia nadużycia finansowego nie są systematycznie przekazywane organom dochodzeniowym lub organom ścigania.



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY  
12 rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: [eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx)

Strona internetowa: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors

© Unia Europejska, 2019

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawem autorskim Unii Europejskiej należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.