

Strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych

Kompleksowa, ale niewystarczająco ambitna



Spis treści

Punkty

01-14 | **Najważniejsze informacje o kontroli**

01-06 | **Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?**

07-14 | **Co ustalił i zaleca Trybunał?**

- 08-10 | Strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w dużej mierze opiera się na najlepszych praktykach, ale przyjęta koncepcja strategii nie jest wolna od uchybień
- 11-12 | Plany działania obejmują cały cykl zwalczania nadużyć finansowych, ale poziom ambicji zaplanowanych działań jest często niewystarczający
- 13-14 | Prowadzi się odpowiednie monitorowanie i sprawozdawczość, ale nie pozwalają one w pełni zmierzyć postępów, rezultatów i oddziaływania

15-83 | **Omówienie uwag Trybunału**

15-43 | **Strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w dużej mierze opiera się na najlepszych praktykach, ale przyjęta koncepcja strategii nie jest wolna od uchybień**

- 19-26 | W mechanizmach zarządzania określono role i obowiązki związane ze zwalczaniem nadużyć finansowych, lecz nie wszystkie mechanizmy dostępne na szczeblu instytucjonalnym były wykorzystywane do egzekwowania zmian i wprowadzania usprawnień
- 27-34 | Strategia w zakresie zwalczania nadużyć finansowych jest zgodna z kluczowymi zasadami zarządzania ryzykiem w tej dziedzinie, lecz występują uchybienia w ocenie ryzyka
- 35-43 | Strategie poszczególnych służb w zakresie zwalczania nadużyć finansowych są w dużej mierze zgodne z wytycznymi OLAF, choć występują pewne wyjątki

44-63 | **Plany działania obejmują cały cykl zwalczania nadużyć finansowych, ale poziom ambicji zaplanowanych działań jest często niewystarczający**

- 47-57 | Plany działania obejmują kluczowe obszary, ale działania nie zostały w sposób systematyczny powiązane z celami i nie wszystkie zostały jednako jasno sformułowane

- 58-63 | Komisja uznaje większość działań za zrealizowane, tymczasem nie zawsze można ocenić realizację zadań względem założeń planu, a wiele z tych zadań ma niewystarczający poziom ambicji
- 64-83 | Prowadzi się odpowiednie monitorowanie i sprawozdawczość, ale nie pozwalają one w pełni zmierzyć postępów, rezultatów i oddziaływania**
- 67-71 | Monitorowanie w poszczególnych służbach różni się pod względem jakości i kompleksowości
- 72-80 | Poprawiono sprawozdawczość, ale nadal koncentruje się ona na realizacji działań, a nie na wynikach lub oddziaływaniu
- 81-83 | Nie oceniono w pełni oddziaływania strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych

Załączniki

Załącznik I – Informacje na temat kontroli

Załącznik II – Realizacja zaleceń zawartych w sprawozdaniu specjalnym z 2019 r. dotyczącym nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE, które są istotne w kontekście niniejszego sprawozdania

Załącznik III – Podejście do oceny jasności, mierzalności i adekwatności działań

Skróty

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Kalendarium

Zespół kontrolny

Najważniejsze informacje o kontroli

Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?

- 01** W każdym z lat w okresie 2021–2027 Komisja Europejska zarządza we współpracy z państwami członkowskimi UE rocznym budżetem w wysokości prawie 200 mld euro. Komisja i państwa członkowskie wspólnie odpowiadają za ochronę interesów finansowych UE oraz przeciwdziałanie nadużyciom finansowym i innym nielegalnym działaniom¹. Aby Komisja mogła skutecznie wypełniać ciężące na niej obowiązki i odstraszać od ewentualnych nadużyć, musi stosować systemy kontroli. Służą one zapobieganiu nadużyciom, ich wykrywaniu i korygowaniu². W [ramach kontroli wewnętrznej Komisji z 2017 r.](#) zawarto między innymi wymóg wdrożenia strategii zwalczania nadużyć finansowych zarówno na szczeblu instytucjonalnym, jak i na szczeblu poszczególnych służb. Ma ona zapewnić ramy ochrony budżetu UE.
- 02** Strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (CAFS), przyjęta w 2019 r. i uzupełniona zaktualizowanym planem działania w 2023 r., określa działania Komisji w zakresie zapobiegania nadużyciom finansowym, które mają wpływ na wydatki i dochody UE, a także w zakresie wykrywania i korygowania takich nadużyć. W [ramce 1](#) zawarto podsumowanie głównych elementów tej strategii, w tym informacje na temat powiązania między oceną ryzyka nadużyć finansowych, celami strategicznymi określonymi w CAFS oraz ich wdrażaniem za pomocą działań na szczeblu instytucji i strategii zwalczania nadużyć finansowych w poszczególnych służbach.

¹ Art. 325 [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej](#).

² Art. 36 [rozporządzenia \(UE, Euratom\) 2024/2509](#) w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii.

Ramka 1

Przegląd strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych

Strategia opiera się na podejściu strukturalnym:

- 1) **ocena ryzyka nadużyć finansowych** – identyfikacja słabych punktów i ryzyka nadużyć finansowych mających wpływ na wydatki UE;
- 2) **cele strategiczne** – określenie priorytetów w celu wyeliminowania zidentyfikowanych słabych punktów w całym cyklu zwalczania nadużyć finansowych (zapobieganie, wykrywanie, badanie i korygowanie);
- 3) **plany działania** – wdrażanie konkretnych działań na szczeblu instytucji i na szczeblu poszczególnych służb w celu osiągnięcia celów strategicznych.

W strategii określono **siedem celów** służących wzmocnieniu unijnych ram zwalczania nadużyć finansowych:

- 1) **gromadzenie i analiza danych** – dalsze podnoszenie poziomu wiedzy na temat powtarzających się schematów nadużyć finansowych, profili sprawców i słabości systemowych;
- 2) **koordynacja, współpraca i procesy** – usprawnienie koordynacji działań, współpracy i procedur służących zwalczaniu nadużyć finansowych;
- 3) **uczciwość i zgodność z przepisami** – zapewnienie przestrzegania najwyższych standardów etyki zawodowej przez osoby odpowiedzialne za wyznaczanie kierunków polityki UE oraz pracowników UE;
- 4) **wiedza fachowa i wyposażenie** – zapewnienie odpowiedniego poziomu wiedzy fachowej w zakresie zwalczania nadużyć finansowych wśród pracowników UE, rozwijanie jej i zapewnienie odpowiedniego wyposażenia technicznego na szczeblu państw członkowskich;
- 5) **przejrzystość** – wdrażanie i promowanie przejrzystości;
- 6) **ramy prawne** – poprawa odporności przepisów UE i innych instrumentów prawnych na ewentualne nadużycia finansowe;
- 7) **zwalczanie nadużyć w zakresie dochodów** – wzmocnienie środków zwalczania nadużyć finansowych w dziedzinie tradycyjnych zasobów własnych oraz podatku od wartości dodanej.

Cele te są realizowane za pomocą **działań na szczeblu instytucjonalnym i na szczeblu poszczególnych służb**.

- 03** Znaczenie działań na rzecz zwalczania nadużyć finansowych wzrosło w ostatnich latach ze względu na rosnący budżet UE i pojawiające się nowe rodzaje przestępstw i kategorie przestępczości. Coraz powszechniejsze wykorzystanie sztucznej inteligencji sprawia, że można dopuszczać się bardziej zaawansowanych nadużyć mniejszym kosztem i na większą skalę, a wykrywanie staje się trudniejsze. Jednocześnie działalność gospodarcza ma coraz częściej wymiar transgraniczny, co dodatkowo zwiększa ryzyko związane z nadużyciami finansowymi.
- 04** Podczas kontroli oceniono, czy Komisja opracowała i wdrożyła na szczeblu instytucji i poszczególnych służb solidne strategie w celu przeciwdziałania nadużyciom finansowym w wydatkach UE. Trybunał zbadał:
- czy Komisja opracowała swoją strategię zwalczania nadużyć finansowych, w tym powiązane plany działania na szczeblu instytucji i poszczególnych służb, zgodnie z najlepszymi praktykami zaczerpniętymi z międzynarodowych ram w zakresie nadużyć finansowych;
 - czy plany działania Komisji na szczeblu instytucji i poszczególnych służb przyczyniły się do osiągnięcia celów strategii zwalczania nadużyć finansowych;
 - czy Komisja odpowiednio monitorowała ich wdrażanie i przedstawiała odpowiednie informacje sprawozdawcze.
- 05** W toku prac kontrolnych Trybunał dokonał przeglądu dokumentacji i przeprowadził wywiady z pracownikami Komisji zajmującymi się tą dziedziną. Więcej informacji na temat skontrolowanego zagadnienia, zakresu kontroli i podejścia kontrolnego można znaleźć w [załączniku I](#).
- 06** Trybunał oczekuje, że zalecenia przedstawione w niniejszym sprawozdaniu przyczynią się do ulepszenia koncepcji i usprawnienia wdrożenia strategii Komisji dotyczącej zwalczania nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE. Zalecenia Trybunału pomogą także wzmocnić rolę Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) w zapobieganiu nadużyciom finansowym i ich wykrywaniu. Prace Trybunału wniosą zatem wkład w przegląd unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych, który Komisja rozpoczęła w lipcu 2025 r.

Co ustalił i zaleca Trybunał?

- 07** Ogólnie rzecz biorąc, strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych została kompleksowo opracowana, jednak zaplanowane działania często nie są wystarczająco ambitne. Chociaż strategia opiera się na najlepszych praktykach w zakresie zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych, w procesach przewidzianych w strategii występują uchybienia, zwłaszcza w ocenie ryzyka, co zmniejsza jej przydatność. Niektóre działania zaplanowane przez Komisję nie były wystarczająco jasno sformułowane, co utrudnia spójne wdrożenie. Ponadto działania monitorujące i sprawozdawcze Komisji koncentrują się przede wszystkim na realizacji strategii, a rezultatom i oddziaływaniu poświęca się względnie niewielką uwagę.

Strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w dużej mierze opiera się na najlepszych praktykach, ale przyjęta koncepcja strategii nie jest wolna od uchybień

- 08** Role i obowiązki osób i służb zaangażowanych w opracowanie i realizację strategii zwalczania nadużyć finansowych są ogólnie jasno określone. Kolegium komisarzy odpowiada zasadniczo za zarządzanie budżetem UE oraz wyznacza cele strategiczne i priorytety polityczne, w tym ogólną strategię zwalczania nadużyć finansowych, natomiast Komisja działa w oparciu o model zdecentralizowany, w którym dyrektorzy generalni są odpowiedzialni za strategię zwalczania nadużyć finansowych w odpowiednich służbach. OLAF pełni rolę doradczą i może wydawać nieformalne uwagi oraz zalecenia mające na celu udoskonalenie strategii zwalczania nadużyć finansowych poszczególnych dyrekcji generalnych i agencji wykonawczych Komisji (zwanym w niniejszym sprawozdaniu „służbami”). Nadzór nad wdrażaniem tych uwag i zaleceń sprawuje Rada Zarządzania Korporacyjnego Komisji. Trybunał stwierdził jednak, że na forum Rady nie omówiono żadnych kwestii wynikających z działań następczych podjętych w związku z uwagami i zaleceniami OLAF. Takie dyskusje mogłyby tymczasem przyczynić się do dalszej poprawy strategii poszczególnych służb w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. W rezultacie osłabiona została zdolność do dogłębnego sprawowania nadzoru korporacyjnego (pkt [19–26](#)).



Zalecenie 1

Wzmocnienie nadzoru korporacyjnego i lepsza rozliczalność, jeśli chodzi o strategie zwalczania nadużyć finansowych

Komisja powinna dopilnować, aby OLAF przedstawiał Radzie Zarządzania Korporacyjnego informacje dotyczące wszelkich wydanych przez siebie zaleceń, które nie zostały zrealizowane, a także wszelkich nierozwiązanych kwestii, w tym przedstawionych przez służby powodów, dla których te kwestie pozostały nierozwiązane.

Termin realizacji: 2027 r.

- 09** Strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych jest zgodna z kluczowymi zasadami zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych, w tym zasadami dotyczącymi rozliczalności, oceny ryzyka nadużyć finansowych, ograniczania skutków, monitorowania i sprawozdawczości. Niemniej wciąż występują uchybienia w sposobie przeprowadzania oceny ryzyka. Choć strategię instytucjonalną opracowano na bazie dobrze przemyślanego procesu, w związanej z nią ocenie ryzyka nie wykorzystano w sposób systematyczny wszystkich istotnych źródeł informacji, w tym zewnętrznej wiedzy specjalistycznej. Poszczególne służby nie przeprowadziły też analizy prawdopodobieństwa wystąpienia i wpływu ryzyka. Ponadto z powodu niewystarczających danych i możliwości analitycznych nie przeprowadzano analiz ilościowych. W rezultacie ocena ryzyka nie opierała się na wyczerpującej analizie, w tym na analizie wpływu sztucznej inteligencji, i mogła być mniej wnikliwa i rzetelna.
- 10** Co więcej, służby nie mają obowiązku aktualizowania swoich strategii z tą samą częstotliwością, z jaką aktualizowana jest strategia Komisji, ani też nie muszą systematycznie oceniać, czy takie aktualizacje są konieczne. Prawie jedna trzecia służb nie aktualizowała swoich strategii zwalczania nadużyć finansowych co do zasady co trzy lata lub na początku nowych wieloletnich ram finansowych. Sprawia to, że nadzór korporacyjny nad ryzykiem nadużyć finansowych opiera się na mniejszej ilości informacji (pkt 27–43).



Zalecenie 2

Usprawnienie oceny ryzyka nadużyć finansowych

Komisja powinna:

- a) zagwarantować, że szczegółowe oceny ryzyka nadużyć finansowych przeprowadzane przez poszczególne służby będą odpowiednio aktualizowane, w szczególności w odniesieniu do pojawiających się nowych zagrożeń w zakresie nadużyć finansowych, tak aby oceny te wносиły aktualny i spójny wkład w ocenę ryzyka na poziomie całej instytucji;
- b) systematycznie korzystać z odpowiednich źródeł zewnętrznych (takich jak badania naukowe, międzynarodowe organy ścigania i organizacje zajmujące się danymi wywiadowczymi dotyczącymi przestępstw oraz analizy ilościowe) podczas przeprowadzania ocen ryzyka nadużyć, zarówno na poziomie całej instytucji, jak i na poziomie poszczególnych służb.

Termin realizacji: 2028 r.

Plany działania obejmują cały cykl zwalczania nadużyć finansowych, ale poziom ambicji zaplanowanych działań jest często niewystarczający

- 11** Komisja opracowała plany działania w celu wdrożenia strategii zwalczania nadużyć finansowych na szczeblu instytucjonalnym i na szczeblu poszczególnych służb. Trybunał stwierdził, że plany te mają szeroki zakres – obejmują cały cykl zwalczania nadużyć finansowych, przy czym szczególny nacisk położono na zapobieganie i wykrywanie. W instytucjonalnym planie działania uwzględniono cele strategiczne Komisji ([ramka 1](#)), jednak po aktualizacji z 2023 r. powiązanie między celami a działaniami stało się mniej jasne, co utrudnia ocenę, czy zaplanowane działania są odpowiednio ukierunkowane i wystarczające, by można było osiągnąć wspomniane cele. Ponadto w odniesieniu do wielu działań na szczeblu instytucjonalnym i na szczeblu poszczególnych służb nie ustalono jasnych harmonogramów realizacji lub – w przypadku działań wieloletnich i realizowanych w sposób ciągły – celów pośrednich, co zmniejsza przydatność tych planów działania w planowaniu zasobów i monitorowaniu. Wreszcie, w planach działania poszczególnych służb nie uwzględniono wszystkich istotnych działań ogólnoinstytucjonalnych, a nie wszystkie działania zostały jednakowo jasno zdefiniowane, co utrudnia pomiar postępów (pkt [47–57](#)).

- 12** Służby Komisji zgłosiły, że wszystkie działania zostały zrealizowane lub są realizowane zgodnie z planem, tymczasem Trybunał potwierdził to w przypadku jedynie około 80% działań. Stwierdził również, że ponad 20% działań na szczeblu instytucjonalnym oraz ponad połowa działań realizowanych przez poszczególne służby nie była wystarczająco ambitna. Działania te koncentrowały się głównie na wypełnieniu rutynowych lub obowiązkowych zobowiązań, wymaganych już na mocy różnych rozporządzeń, procedur wewnętrznych lub ram zwalczania nadużyć finansowych, i nie obejmowały zagadnień w sposób kompleksowy (pkt 58–63).



Zalecenie 3

Udoskonalenie planów działania dotyczących strategii zwalczania nadużyć finansowych

Komisja powinna udoskonalić plany działania na szczeblu instytucjonalnym i na szczeblu poszczególnych służb przez:

- wyrażne powiązanie każdego działania z odpowiednim celem,
- zapewnienie, by działania prowadzone na szczeblu instytucjonalnym zostały uwzględnione w strategiach zwalczania nadużyć finansowych odpowiednich służb,
- określenie wymiernych wyników i terminów w odniesieniu do każdego działania,
- wyznaczanie celów pośrednich dla działań wieloletnich i działań realizowanych w sposób ciągły,
- zwiększenie ambicji planów działania w zakresie zwalczania nadużyć finansowych przez skupienie się na tych działaniach, które kompleksowo odnoszą się do zidentyfikowanego ryzyka nadużyć finansowych.

Termin realizacji: 2028 r.

Prowadzi się odpowiednie monitorowanie i sprawozdawczość, ale nie pozwalają one w pełni zmierzyć postępów, rezultatów i oddziaływania

- 13** Sposób monitorowania działań przez poszczególne służby Komisji jest zróżnicowany. Służby te stosują wskaźniki monitorowania o różnej jakości, a dla niektórych z tych wskaźników nie określono odpowiednich poziomów wyjściowych ani konkretnych terminów realizacji. Z powodu tych niedociągnięć przeprowadzenie pełnej oceny postępów w realizacji planów działania oraz wypracowanych rezultatów nie jest możliwe.
- 14** Komisja prowadzi sprawozdawczość z wdrożenia strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, jednak skupia się głównie na aktualnym stanie poszczególnych działań i nie informuje o postępach w osiąganiu celów strategii. Największy nacisk kładzie przy tym na realizację działań, a nie na rezultaty czy oddziaływanie. Jakość informacji sprawozdawczych przekazywanych przez poszczególne służby też jest zróżnicowana – niektóre przekazują bardziej szczegółowe informacje na temat realizacji planów działania niż inne. Roczne sprawozdania o ochronie interesów finansowych UE (sprawozdania PIF) zawierają więcej informacji na temat rezultatów, niż to miało miejsce w przeszłości, jednak niedostateczna jakość danych może wciąż niekorzystnie wpływać na poprawność analiz i wniosków zawartych w tych sprawozdaniach. W swojej sprawozdawczości instytucjonalnej Komisja co do zasady przedstawia bardziej pozytywny obraz sytuacji, niż wynikałoby to z oceny Trybunału, a oddziaływanie strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych nie zostało jeszcze w pełni ocenione (pkt 66–83).



Zalecenie 4

Poprawa monitorowania i sprawozdawczości w całej Komisji

Komisja powinna:

- a) określić podstawowy zestaw wspólnych wskaźników wyniku zarówno w odniesieniu do działań instytucjonalnych, jak i działań poszczególnych służb, aby umożliwić spójne monitorowanie oraz agregację wyników na szczeblu instytucjonalnym;
- b) co roku oceniać postępy w osiąganiu celów strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych oraz przedstawiać informacje na ten temat, ze wskazaniem obszarów wymagających poprawy.

Termin realizacji: 2028 r. w przypadku lit. a) i 2027 r. w przypadku lit. b).

Omówienie uwag Trybunału

Strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w dużej mierze opiera się na najlepszych praktykach, ale przyjęta koncepcja strategii nie jest wolna od uchybień

15 Zgodnie z publikacją CIPFA (brytyjski Instytut Finansów Publicznych i Rachunkowości) pt. „[Code of practice on managing the risk of fraud and corruption](#)” organizacja powinna:

- identyfikować ryzyko wystąpienia nadużyć finansowych w ramach rutynowych procedur zarządzania ryzykiem oraz gromadzić odnośne informacje w rejestrze ryzyka;
- korzystać z opublikowanych szacunków dotyczących strat poniesionych w wyniku nadużyć finansowych oraz, w stosownych przypadkach, z własnych analiz w celu oceny narażenia na ryzyko nadużyć finansowych;
- na tej podstawie opracować odpowiednią strategię zwalczania nadużyć finansowych uwzględniającą wspomniane wyżej czynniki ryzyka;
- regularnie weryfikować i oceniać rejestr ryzyka oraz strategię, tak aby pozostawały one aktualne i adekwatne;

- ustanowić wielopoziomową strukturę odpowiedzialności w zakresie zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych: dyrektora generalnego odpowiedzialnego za wspieranie wdrażania strategii zwalczania nadużyć finansowych i rozpowszechnianie informacji na ten temat; wyznaczoną osobę odpowiedzialną za nadzorowanie wdrażania; zespół do spraw zwalczania nadużyć finansowych;
- zapewnić odpowiednie – oszacowane w oparciu o coroczną ocenę – zasoby do realizacji działań związanych ze strategią.

Organ zarządzający organizacji powinien ponadto uznać swoją odpowiedzialność za zapewnienie zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych oraz być rozliczany z podejmowanych działań.

16 Trybunał oczekiwał, że Komisja:

- określiła mechanizmy zarządzania oraz role i obowiązki w ramach tych mechanizmów, a także wskazała osoby w kadrach kierowniczych uprawnione do egzekwowania decyzji i zmian na poziomie instytucjonalnym;
- opracowała strategię w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w całej instytucji w oparciu o szczegółową, kompleksową ocenę ryzyka nadużyć finansowych³, z wykorzystaniem szerokiego zakresu danych pochodzących z różnych źródeł w celu ustalenia skali, charakteru i przyczyn występowania nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE. Strategia taka powinna obejmować cały cykl zwalczania nadużyć finansowych, a cele strategii powinny być dostosowane do zidentyfikowanych zagrożeń.

³ „[Fraud risk management guide](#)”, wydanie drugie – przewodnik opracowany na zlecenie Komitetu Organizacji Sponsorujących Komisję Treadwaya (COSO), zasada 2; „[Code of practice on managing the risk of fraud and corruption](#)”, CIPFA, zasada B.

17 Trybunał oczekiwał, że poszczególne służby Komisji:

- opracowują własne strategie w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w oparciu o oceny ryzyka nadużyć finansowych, które stanowią wkład w instytucjonalną ocenę ryzyka⁴ i są częścią systemu kontroli wewnętrznej tych służb⁵;
- określają w swoich strategiach zwalczania nadużyć finansowych cele, które są jasne i zgodne z celami określonymi na szczeblu instytucjonalnym;
- regularnie aktualizują swoje strategie zwalczania nadużyć finansowych w celu zapewnienia zgodności ze zmianami w obrębie instytucji i poza nią, takimi jak zmiany organizacyjne, zmieniające się tendencje w zakresie ryzyka nadużyć finansowych oraz aktualizacje przepisów lub polityki.

18 Trybunał ocenił mechanizmy zarządzania przyjęte przez Komisję obowiązujące zarówno na poziomie instytucjonalnym, jak i na szczeblu poszczególnych służb. Oceniał również strategię z 2019 r., aby ustalić, czy strategię tę opracowano w oparciu o odpowiednią ocenę ryzyka obejmującą cały cykl zwalczania nadużyć finansowych. Sprawdził, czy przyjęte cele były odpowiednie względem słabych punktów zidentyfikowanych w 2019 r. oraz czy analiza ryzyka z 2023 r. ujawniła jakiekolwiek luki, jeśli chodzi o zakres strategii. Na tej podstawie kontrolerzy ocenili, czy cele i wyzwania wskazane w instytucjonalnej strategii zwalczania nadużyć finansowych zostały odpowiednio uwzględnione na niższych szczeblach instytucji, tj. w strategiach poszczególnych służb. W tym celu kontrolerzy zbadali próbę strategii zwalczania nadużyć finansowych i dokumentów źródłowych pochodzących ze służb Komisji działających w różnych trybach zarządzania. Ponadto przeprowadzono wywiady z pracownikami zajmującymi się tym obszarem.

⁴ Zasada 3 COSO; zasada C CIPFA.

⁵ CIPFA i Międzynarodowa Federacja Księgowych, „[International framework: Good governance in the public sector](#)”, 2014, zasada F; „[Revision of the internal control framework](#)”, C(2017) 2373, zasada 8.

W mechanizmach zarządzania określono role i obowiązki związane ze zwalczaniem nadużyć finansowych, lecz nie wszystkie mechanizmy dostępne na szczeblu instytucjonalnym były wykorzystywane do egzekwowania zmian i wprowadzania usprawnień

Role i obowiązki osób zaangażowanych w ramy zwalczania nadużyć finansowych są, ogólnie rzecz biorąc, jasno określone

- 19** Komisja działa w oparciu o zdecentralizowany model zarządzania, w którym każdej służbie przyznano wysoki stopień autonomii, przy czym ogólną odpowiedzialność ponosi kolegium komisarzy. Kolegium odpowiada zasadniczo za zarządzanie budżetem UE oraz wyznacza cele strategiczne i priorytety polityczne (takie jak strategia zwalczania nadużyć finansowych), które stanowią ramy dla działań operacyjnych⁶.
- 20** Na [rys. 1](#) przedstawiono przyjętą przez Komisję strukturę zarządzania strategią w zakresie zwalczania nadużyć finansowych.

⁶ „Governance in the European Commission”, C(2020) 4240.

Rys. 1 | Przyjęta przez Komisję struktura zarządzania strategią zwalczania nadużyć finansowych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie komunikatu pt. „Governance in the European Commission”, C(2020) 4240.

21 W strukturze zarządzania przyjętej przez Komisję określono najważniejsze role i obowiązki osób i służb zaangażowanych w realizowanie strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Odpowiednie informacje na ten temat przedstawiono poniżej.

- Komisarz odpowiedzialny za budżet, zwalczanie nadużyć finansowych i administrację sprawuje nadzór nad działaniami wspierającymi zwalczanie nadużyć finansowych⁷.
- [Rada Zarządzania Korporacyjnego](#) Komisji – której przewodniczy sekretarz generalny, a w skład której wchodzi m.in. dyrektorzy generalni odpowiedzialni za budżet, kadry, bezpieczeństwo i kwestie prawne – sprawuje nadzór i wyznacza strategiczne kierunki działania między innymi w odniesieniu do zwalczania nadużyć finansowych przez Komisję w wymiarze instytucjonalnym. Raz w roku Rada omawia strategię Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Na szczelbu Rady nie odbywały się posiedzenia *ad hoc* poświęcone temu zagadnieniu, mimo że przewidziano je w strategii z 2019 r.
- Prace OLAF w zakresie polityki podlegają odpowiedzialności politycznej komisarza właściwego do spraw zwalczania nadużyć finansowych, natomiast funkcję dochodzeniową OLAF sprawuje niezależnie⁸. OLAF jest najważniejszą służbą kierującą procesem opracowywania i rozwijania instytucjonalnej strategii zwalczania nadużyć finansowych. Odgrywa rolę koordynacyjną i doradczą w odniesieniu do strategii poszczególnych służb w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. OLAF składa Radzie sprawozdania z wdrażania instytucjonalnej strategii zwalczania nadużyć finansowych oraz strategii poszczególnych służb.
- Na szczelbu służb dyrektorzy generalni (tj. delegowani urzędnicy zatwierdzający) odpowiadają za opracowywanie i wdrażanie strategii zwalczania nadużyć finansowych, w tym powierzonych im działań szczelba instytucjonalnego.
- Sieć przeciwdziałania nadużyciom finansowym i ich wykrywania, której przewodniczy OLAF, stanowi forum dyskusji dla ekspertów służb zajmujących się zwalczaniem nadużyć. Sieć organizuje średnio trzy posiedzenia plenarne rocznie. Posiedzenia odbywały się na szczelbu dyrektorów, choć nie organizowano ich raz w roku, jak określono w instytucjonalnej strategii zwalczania nadużyć finansowych (odbyły się one w 2022 r., ale nie w latach 2023, 2024 i 2025).

⁷ [Pismo przewodniczącej Komisji Europejskiej określające zadania kandydata na komisarza ds. budżetu i administracji publicznej oraz zwalczania nadużyć finansowych](#) z dnia 17 września 2024 r.

⁸ Art. 17 [rozporządzenia \(UE, Euratom\) nr 883/2013](#) dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez OLAF.

Służby Komisji nie uwzględniają systematycznie uwag OLAF, które mają na celu poprawę opracowanych przez nie strategii zwalczania nadużyć finansowych

- 22** W strategii z 2019 r. Komisja uznała, że „z instytucjonalnego punktu widzenia należy wzmocnić nadzór korporacyjny, tak aby polityka Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych była spójna i poparta solidną analizą” oraz że „wsparcie ze strony OLAF wymaga rozwoju w kierunku elastycznego nadzoru korporacyjnego w odniesieniu do zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych, który odbywa się z poszanowaniem odpowiedzialności delegowanych urzędników zatwierdzających”.
- 23** W ramach powierzonej mu roli koordynacyjnej i doradczej OLAF ma obowiązek przeprowadzać przegląd projektów strategii zwalczania nadużyć finansowych w poszczególnych służbach i monitorować wdrażanie tych strategii. Służby są zobowiązane do konsultowania z OLAF wstępnego projektu dokumentu przed skierowaniem go do wzajemnej weryfikacji. Komisja poinformowała Trybunał, że ta procedura pozwala na to, by zdecydowana większość uwag OLAF na temat strategii poszczególnych służb została uwzględniona w drodze nieformalnych konsultacji. OLAF nie prowadzi jednak statystyk dotyczących liczby zgłoszonych uwag ani odsetka uwag zaakceptowanych przez poszczególne służby. W przypadku nierozstrzygniętych kwestii OLAF może wydać zalecenia, a służby muszą przedstawić pisemne uzasadnienie, jeśli postanowią się do nich nie zastosować. Nierozstrzygnięte kwestie mogą zostać przekazane do sieci przeciwdziałania nadużyciom finansowym i ich wykrywania lub do Rady Zarządzania Korporacyjnego, przy czym ostateczna odpowiedzialność pozostaje po stronie kierownictwa danej służby.
- 24** W praktyce po przeprowadzeniu przeglądu strategii zwalczania nadużyć finansowych OLAF przedstawiał służbom objętym próbą Trybunału uwagi, a nie zalecenia (analizą objęto okres do lipca 2025 r.). Służby Komisji nie zawsze odnosiły się do uwag OLAF. Kontrolerzy przeanalizowali przegląd strategii przeprowadzony przez OLAF w wybranych służbach i wykryli przypadki, w których pewne problematyczne kwestie nie zostały rozwiązane ([ramka 2](#)). Ponadto w 2023 r. Służba Audytu Wewnętrznego Komisji wskazała na podobne problemy polegające na tym, że niektóre służby nie uwzględniły wszystkich uwag OLAF przy opracowywaniu strategii zwalczania nadużyć finansowych.

Ramka 2

Nierozstrzygnięte kwestie po przeglądzie przeprowadzonym przez OLAF

Poniższe uwagi OLAF nie zostały w pełni uwzględnione przez zainteresowane służby:

- niepełne uwzględnienie w planach działania służb pewnych działań z CAFS z 2019 r., do realizacji których służby te wyznaczono jako służby wiodące, takich jak zwiększenie spójności i dokładności danych;
- niedostateczne określenie czynników ryzyka o znaczeniu krytycznym i niedostateczne powiązanie tych czynników ryzyka z działaniami służby;
- brak oceny planu działania z wykorzystaniem wskaźników.

25 W instytucjonalnej strategii zwalczania nadużyć finansowych przewidziano omawianie przez Radę Zarządzania Korporacyjnego „systemowych aspektów realizacji zaleceń OLAF dotyczących strategii Komisji na rzecz zwalczania nadużyć finansowych na szczeblu służb” co najmniej raz w roku. W praktyce nierozstrzygniętych kwestii (takich jak te opisane w [ramce 2](#)) nie omawiano na posiedzeniach sieci przeciwdziałania nadużyciom finansowym i ich wykrywania ani nie uwzględniano w informacjach, które OLAF przekazuje co roku Radzie Zarządzania Korporacyjnego na temat postępów we wdrażaniu strategii instytucjonalnej i działań następczych podjętych w związku z uwagami Urzędu. Komisja nie uważa tych kwestii za kwestie o znaczeniu systemowym. W związku z tym dotychczas nie skorzystano z tego mechanizmu instytucjonalnego.

26 Konsultacje OLAF z poszczególnymi służbami w sprawie przyjętych przez nie strategii zwalczania nadużyć finansowych nie zawsze są dokumentowane w sposób, który pozwalałby zapoznać się z najważniejszymi problemami lub potwierdzić, że służby te zajęły się rozwiązaniem wskazanych problemów. Do tego należy wspomnieć o braku scentralizowanego rejestru, który zawierałby informacje na temat najważniejszych problematycznych kwestii i tego, jaki mają obecnie status. Ogranicza to zdolność Rady Zarządzania Korporacyjnego, a ostatecznie kolegium komisarzy, do sprawowania pogłębionego nadzoru korporacyjnego.

Strategia w zakresie zwalczania nadużyć finansowych jest zgodna z kluczowymi zasadami zarządzania ryzykiem w tej dziedzinie, lecz występują uchybienia w ocenie ryzyka

Instytucjonalną strategię zwalczania nadużyć finansowych opracowano w ramach starannie przemyślanego procesu, a w celach strategii uwzględniono słabe punkty i związane z nimi czynniki ryzyka

- 27** Przyjmując w 2019 r. [strategię](#) oraz związany ze strategią plan działania, Komisja zamierzała stworzyć ramy zwalczania nadużyć finansowych, koncentrując się na najważniejszych rodzajach ryzyka i określając stosowne cele. Za kluczowe cele uznała priorytetowe wykorzystanie analizy występujących nadużyć finansowych do celów wykrywania, a także wspieranie koordynacji i współpracy. Te kluczowe cele utrzymano w aktualizacji planu działania dokonanej przez Komisję w 2023 r. ([ramka 3](#)).

Ramka 3

Cele strategii z 2019 r. uznane za aktualne w ramach aktualizacji z 2023 r.

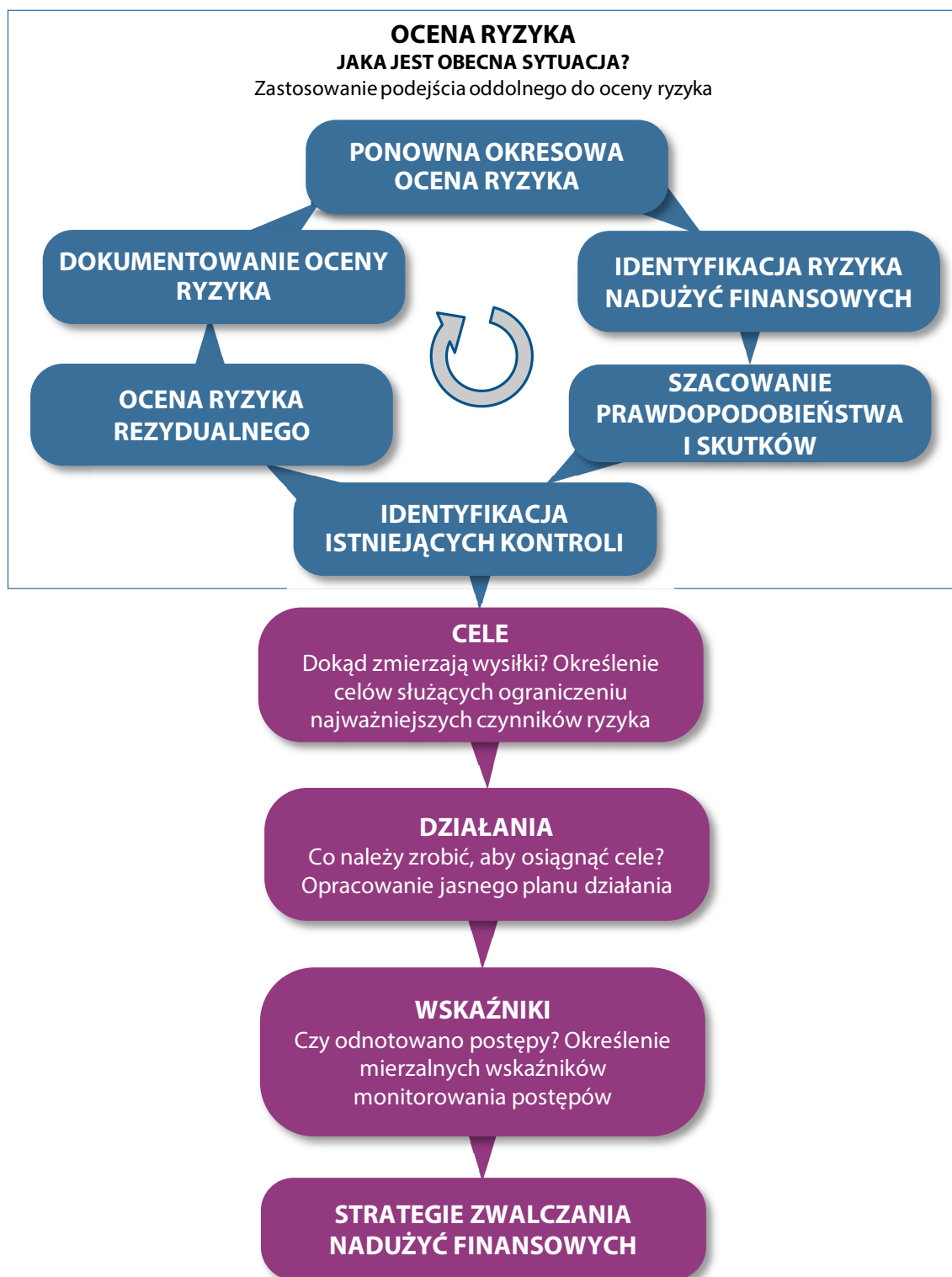
W strategii z 2019 r. określono siedem celów, które zachowano w aktualizacji planu działania z 2023 r.:

- 1) **gromadzenie i analiza danych** – dalsze podnoszenie poziomu wiedzy na temat powtarzających się schematów nadużyć finansowych, profili sprawców i słabości systemowych;
- 2) **koordynacja, współpraca i procesy** – usprawnienie koordynacji działań, współpracy i procedur służących zwalczaniu nadużyć finansowych;
- 3) **uczciwość i zgodność z przepisami** – zapewnienie przestrzegania najwyższych standardów etyki zawodowej przez osoby odpowiedzialne za wyznaczanie kierunków polityki UE oraz pracowników UE;
- 4) **wiedza fachowa i wyposażenie** – zapewnienie odpowiedniego poziomu wiedzy fachowej w zakresie zwalczania nadużyć finansowych wśród pracowników UE, rozwijanie jej i zapewnienie odpowiedniego wyposażenia technicznego na szczeblu państw członkowskich;
- 5) **przejrzystość** – wdrażanie i promowanie przejrzystości;
- 6) **ramy prawne** – poprawa odporności przepisów UE i innych instrumentów prawnych na ewentualne nadużycia finansowe;
- 7) **zwalczanie nadużyć w zakresie dochodów** – wzmocnienie środków zwalczania nadużyć finansowych w dziedzinie tradycyjnych zasobów własnych oraz podatku od wartości dodanej.

- 28** Przy opracowywaniu strategii instytucjonalnej Komisja przyjęła dobrze przemyślane podejście zgodne z jej własnymi ramami kontroli⁹ oraz zintegrowanymi ramami kontroli wewnętrznej Komitetu Organizacji Sponsorujących Komisję Treadwaya (COSO). Odpowiednie informacje przedstawiono na [rys. 2](#). Proces opracowywania tej strategii obejmował analizę doświadczeń przeprowadzoną przez OLAF na szczeblu służb na podstawie ankiety skierowanej do służb Komisji. W 2019 r. Komisja przeprowadziła ocenę ryzyka, która stanowiła podstawę do określenia celów oraz zdefiniowania planów działania na lata 2019 i 2023 służących osiągnięciu tych celów. Do celów zarządczych stosuje się również odpowiednie wskaźniki.

⁹ „Revision of the internal control framework”, [C\(2017\) 2373](#), zasada 8.

Rys. 2 | Główne etapy opracowywania strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie publikacji Komitetu Organizacji Sponsorujących Komisję Treadwaya (COSO) i Stowarzyszenia Biegłych ds. Przepływów i Nadużyć Gospodarczych (ACFE) pt. „[Fraud Risk Management Guide](#)”, wydanie drugie, Durham, Karolina Północna, COSO, 2023.

- 29** W 2019 r. Komisja zidentyfikowała siedem grup słabych punktów, czyli uchybień, które sprawiają, że procesy lub organizacja są narażone na ryzyko. Następnie określiła siedem celów służących wyeliminowaniu tych słabych punktów i związanego z nimi ryzyka. Analiza ryzyka z 2023 r. nie ujawniła żadnych istotnych nowych rodzajów ryzyka, lecz doprowadziła do przeformułowania już istniejących rodzajów ryzyka, na przykład przez połączenie odrębnych rodzajów ryzyka związanych ze sfałszowanymi ewidencjami czasu pracy, fakturami i zaświadczeniami w jedną szerszą kategorię ryzyka dotyczącą fałszowania oświadczeń lub dokumentów dotyczących zamówień publicznych, dotacji i wydatków administracyjnych. Po przeprowadzeniu oceny ryzyka w 2023 r. Komisja ponownie potwierdziła aktualność celów strategii z 2019 r. Trybunał uznaje, że związek między zidentyfikowanymi słabymi punktami, związanym z nimi ryzykiem i wynikającymi z nich celami jest jasny.

Nie określono priorytetów w ramach instytucjonalnej oceny ryzyka nadużyć finansowych, a ponadto nie wykorzystano w niej systematycznie wszystkich odpowiednich źródeł

- 30** Ocena ryzyka nadużyć finansowych na szczeblu instytucjonalnym w Komisji jest przeprowadzana w ramach CAFS lub procesu aktualizacji planu działania, który nie odbywa się z góry określoną częstotliwością ani w z góry określonych okolicznościach. Brak jasnej definicji utrudnia dostosowanie ocen ryzyka nadużyć finansowych na poziomie służb i na poziomie instytucjonalnym, co zwiększa ryzyko niespójności i ogranicza potencjalne efekty synergii.
- 31** Komisja przeprowadziła ocenę ryzyka na szczeblu instytucjonalnym w latach 2019 i 2023.
- W przypadku oceny z 2019 r. wszystkie służby Komisji poproszono o zaktualizowanie własnych ocen ryzyka nadużyć finansowych, tak aby wniosły one wkład w ocenę ryzyka na szczeblu instytucjonalnym. W ocenie tej zidentyfikowano słabe punkty związane z nadużyciami finansowymi, z których dwa główne to: niewystarczająco rozwinięte zdolności analityczne na szczeblu centralnym Komisji oraz luki w nadzorze służb nad zarządzaniem ryzykiem nadużyć finansowych. Ogólnie rzecz biorąc, aktywny udział poszczególnych służb Komisji był pozytywnym krokiem w kierunku bardziej kompleksowego zrozumienia ryzyka nadużyć finansowych.
 - W przypadku oceny z 2023 r. OLAF zmienił jednak podejście i zebrał dane z rejestrów ryzyka prowadzonych przez służby (12 z 51 zgłosiło brak ryzyka nadużyć finansowych). Dodatkowo OLAF zidentyfikował czynniki ryzyka nadużyć finansowych opisane w strategiach poszczególnych służb, które to czynniki nie zostały jednak wpisane do odpowiednich rejestrów ryzyka. Na podstawie tej analizy OLAF zidentyfikował najczęściej występujące i najbardziej rozpowszechnione czynniki ryzyka w poszczególnych służbach. Choć w przypadku obu opisanych wyżej podejść wykorzystano informacje operacyjne z różnych służb, badanie z 2019 r. było jednak bardziej rzetelne, ponieważ w mniejszym stopniu polegało na zdolnościach analitycznych OLAF.

- 32** W swojej instytucjonalnej ocenie ryzyka nadużyć finansowych Komisja zastosowała analizę jakościową, pomijając analizę ilościową ze względu na niewystarczające dane i zdolności analityczne. Wskazuje to, że zalecenie Trybunału przedstawione w [sprawozdaniu specjalnym z 2019 r. dotyczącym zwalczania nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE](#), zgodnie z którym ocena ryzyka powinna być kompleksowa, a zdolności gromadzenia informacji z różnych źródeł należy zwiększyć, nie zostało w pełni zrealizowane ([załącznik II](#)). W szczególności ani instytucjonalna ocena ryzyka nadużyć finansowych z 2019 r., ani ta z 2023 r. nie obejmowały analizy prawdopodobieństwa wystąpienia i skutków ryzyka zidentyfikowanego przez poszczególne służby. Oceny przeprowadzane przez poszczególne służby wnoszą tymczasem do instytucjonalnej oceny ryzyka wiedzę operacyjną, dzięki czemu wspierają nadzór korporacyjny przy ustalaniu priorytetów w zakresie ryzyka nadużyć finansowych.
- 33** Przeprowadzając w 2023 r. instytucjonalną ocenę ryzyka nadużyć finansowych, Komisja oparła się na wynikach własnych prac analitycznych i nie starała się systematycznie pozyskiwać dodatkowej odpowiedniej wiedzy fachowej, wkładu lub danych pochodzących od ekspertów zewnętrznych lub innych praktyków o udokumentowanym doświadczeniu w zwalczaniu nadużyć finansowych, takich jak przedstawiciele organów ścigania¹⁰. W efekcie ocena ryzyka mogła nie opierać się na wystarczającej analizie. Oznacza to ponadto, że zalecenie Trybunału z 2019 r. odnoszące się do niewielkiego wykorzystywania różnych źródeł informacji w kontekście zwalczania nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE zostało zrealizowane jedynie w części ([załącznik II](#)).

¹⁰ Zasada B3 CIPFA.

- 34** W obowiązujących ramach oceny ryzyka nie uwzględnia się wyraźnie nowych wyzwań, takich jak coraz powszechniejsze wykorzystywanie sztucznej inteligencji do nielegalnych działań (fałszowanie dokumentów i materiału dowodowego, treści typu deepfake). Sztuczna inteligencja ułatwia realizację bardziej zaawansowanych nadużyć, obniża koszty i sprawia, że nadużycia są trudniejsze do wykrycia, a także daje większe możliwości dostosowywania nielegalnej działalności. Organy egzekwowania prawa takie jak Europol, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Trend Micro¹¹, a także Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju¹² wskazały wspomagane przez sztuczną inteligencję nadużycia finansowe jako narastające zagrożenie. Sztuczna inteligencja daje sprawcom nowe możliwości i narzędzia. Choć kilka działań przewidzianych na szczeblu instytucjonalnym odnosi się pośrednio do tej kwestii, na przykład przez skupienie się na ryzyku fałszowania dokumentów, zakres tych działań pozostaje ograniczony i jest niewspółmierny do znaczenia ryzyka nadużyć finansowych związanych ze sztuczną inteligencją. Może to wpłynąć niekorzystnie na zakres obecnie realizowanych i ewentualnych przyszłych działań w zakresie zwalczania nadużyć finansowych oraz na identyfikowanie takich koniecznych działań.

Strategie poszczególnych służb w zakresie zwalczania nadużyć finansowych są w dużej mierze zgodne z wytycznymi OLAF, choć występują pewne wyjątki

Na poziomie służb proces wyznaczania priorytetów w dziedzinie ryzyka nadużyć finansowych przebiega prawidłowo, ale niektóre strategie nie są aktualne

- 35** Trybunał stwierdził, że w celu opracowania odpowiednich strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych służby Komisji przeprowadziły oceny ryzyka i działania kontrolne oraz zidentyfikowały ryzyko rezydualne. Dzięki temu mogły określić cele odnoszące się do kluczowych i istotnych czynników ryzyka zidentyfikowanych w tych ocenach, zgodnie z przyjętymi przez nie priorytetami w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Cele te obejmują odpowiednie etapy cyklu zwalczania nadużyć.

¹¹ Europol, Międzyregionalny Instytut Narodów Zjednoczonych ds. Badań nad Przestępczością i Wymiarom Sprawiedliwości oraz Trend Micro, „[Malicious uses and abuses of artificial intelligence](#)”, 2020.

¹² Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, „[Artificial Intelligence, Machine Learning and Big Data in Finance: Opportunities, Challenges, and Implications for Policy Makers](#)”, 2021.

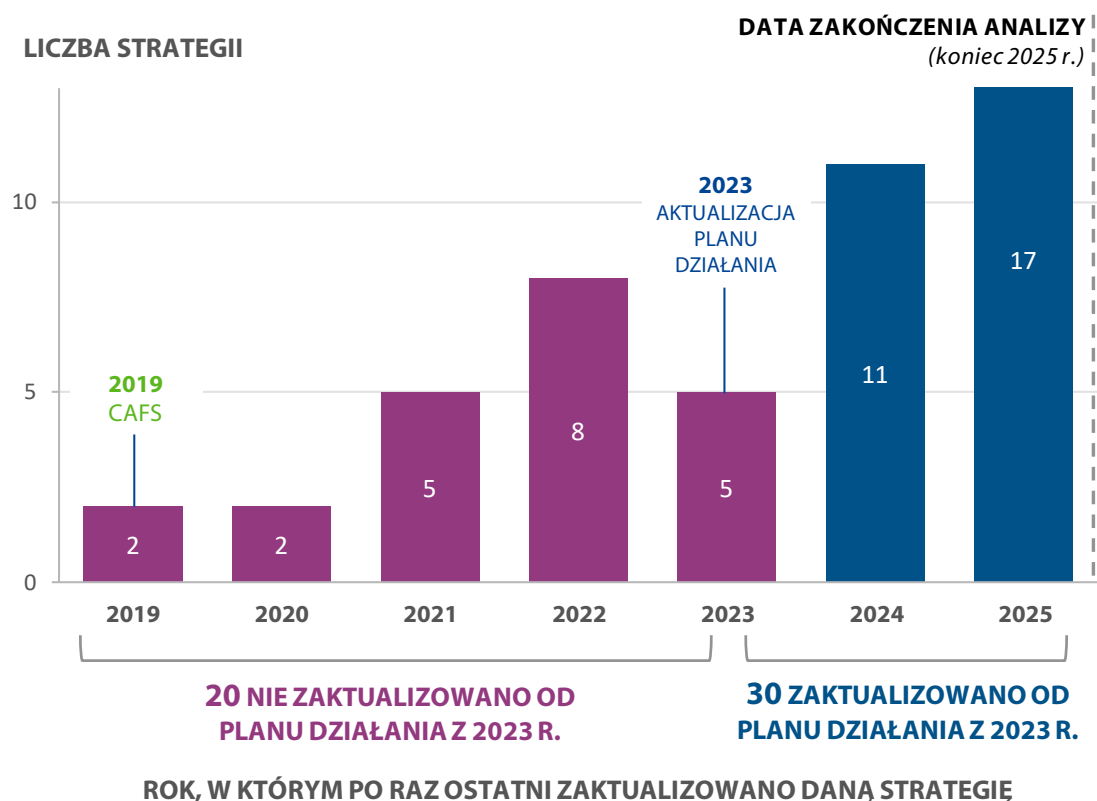
- 36** Cztery służby¹³ objęte próbą Trybunału zastosowały się do wytycznych OLAF i wykorzystały odpowiednią matrycę ryzyka do ustalenia najważniejszych zagrożeń. Proces ten obejmował ocenę skutków i prawdopodobieństwa wystąpienia różnych rodzajów ryzyka nadużyć finansowych w ramach programów, którymi te służby zarządzają. Sporządzono też wizualną prezentację powyższej oceny. Na tak zwanej mapie ryzyka przedstawiono graficznie skutki każdego rodzaju ryzyka w zestawieniu z prawdopodobieństwem wystąpienia. Mapa wyraźnie pokazuje ogólną wagę każdego rodzaju ryzyka oraz wskazuje najistotniejsze obszary potencjalnego ryzyka nadużyć finansowych. Opisano na niej też słabe punkty związane z nadużyciami. Pozostałe sześć służb objętych próbą Trybunału¹⁴ przyjęło alternatywne podejścia do punktowej oceny ryzyka, na przykład oparte na dziesięciu najczęściej powtarzających się wzorcach nadużyć finansowych wskazanych w informacjach zwrotnych otrzymanych od służb Komisji w toku oceny ryzyka¹⁵.
- 37** Służby nie mają obowiązku aktualizować swoich strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w tym samym roku co strategia instytucjonalna ani systematycznie oceniać, czy takie aktualizacje są potrzebne. Ponad jedną trzecią z 50 strategii poszczególnych służb opracowano w latach 2019–2022, a więc jeszcze przed przyjęciem instytucjonalnego planu działania z 2023 r., co przedstawiono na [rys. 3](#). W rezultacie w strategiach tych uwzględniono działania na szczeblu instytucjonalnym z 2019 r., które Komisja uznała za w dużej mierze wdrożone. Ta rozbieżność między ramami obowiązującymi na szczeblu służb a ramami instytucjonalnymi oznacza, że niektóre plany działania służb uwzględniają działania na szczeblu instytucjonalnym z 2023 r., podczas gdy inne – działania wynikające ze strategii z 2019 r. Tymczasem dostosowanie ram instytucji i poszczególnych służb mogłoby zmniejszyć ryzyko, że środki zapobiegawcze, środki wykrywania i korygujące stosowane przez poszczególne służby będą niespójne.

¹³ CINEA, DG ENER, DG MOVE i DG RTD.

¹⁴ DG AGRI, DG EMPL, DG HOME, DG INTPA, DG REGIO i REA.

¹⁵ Ocena ryzyka nadużyć finansowych, [SWD\(2019\) 170](#).

Rys. 3 | Przegląd aktualizacji strategii zwalczania nadużyć finansowych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie analizy strategii zwalczania nadużyć finansowych poszczególnych służb.

- 38** Trybunał przeanalizował strategie poszczególnych służb w zakresie zwalczania nadużyć finansowych pod kątem zgodności z podstawowym wymogiem określonym w wytycznych OLAF, zgodnie z którym strategie te należy co do zasady aktualizować co trzy lata lub na początku nowych wieloletnich ram finansowych. W przypadku tego wymogu dotyczącego aktualizacji dopuszcza się odstępstwa od zasady trzech lat dzięki użyciu wyrażenia „co do zasady”, co odnosi się w szczególności do służb Komisji funkcjonujących w stabilnym otoczeniu i prowadzących nieskomplikowaną działalność operacyjną.
- 39** Trybunał stwierdził, że mimo powiązania między ryzykiem a celami wiele ze wspomnianych strategii nie było aktualizowanych zgodnie z wytycznymi OLAF, co utrudnia ciągle doskonalenie tych strategii. Chociaż ponad połowę z 50 strategii poszczególnych służb zaktualizowano po przyjęciu w 2023 r. planu działania, jednak 15 z nich nie zaktualizowano od ponad trzech lat lub do dnia ich wygaśnięcia, jeśli okres ich obowiązywania przekraczał trzy lata na koniec 2025 r. Komisja poinformowała Trybunał, że prace nad aktualizacją większości z tych strategii są w toku. Służby muszą uzasadnić decyzję o nieaktualizowaniu swoich strategii, a OLAF ma obowiązek przeanalizować uzasadnienie przedstawione przez służby. W zbadanej próbie kontrolerzy nie wykryli przypadków wymagających takiego przeglądu.

Szczegółowe oceny ryzyka nadużyć finansowych przeprowadza się z różną częstotliwością i nie wykorzystuje się w nich w pełni odpowiednich informacji na temat ryzyka

40 Zgodnie z wymogami ram kontroli wewnętrznej obowiązującymi w Komisji poszczególne służby przeprowadzają co roku ocenę ryzyka, która powinna obejmować m.in. ryzyko nadużyć finansowych. Aby uzupełnić i wzmocnić proces identyfikacji ryzyka nadużyć finansowych, Komisja wymaga ponadto od swoich służb przeprowadzania szczegółowych ocen ryzyka dotyczących nadużyć. Są to działania poprzedzające aktualizacje strategii poszczególnych służb w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, jednak częstotliwość tych aktualizacji jest zróżnicowana. Wytyczne OLAF stanowią, że strategie poszczególnych służb powinny co do zasady być aktualizowane co trzy lata. Odmienne realia operacyjne mogą uzasadniać pewne różnice między poszczególnymi służbami, a Komisja nie określiła orientacyjnego harmonogramu, który zagwarantowałby pewną spójność między poszczególnymi służbami, jeśli chodzi o terminy przeprowadzania ocen ryzyka. Podejścia do oceny ryzyka różnią się, jak przedstawiono poniżej.

- Kilka służb¹⁶ przeprowadza szczegółową ocenę ryzyka nadużyć finansowych co dwa lub trzy lata, starając się zidentyfikować nowe rodzaje ryzyka, które należy uwzględnić przy aktualizacji strategii.
- Dyrekcja Generalna ds. Partnerstw Międzynarodowych (DG INTPA) przeprowadziła trzy oceny ryzyka nadużyć finansowych – w latach 2013, 2020 i 2025 – a tym samym nie przestrzegała oczekiwanej częstotliwości oceny.
- Również Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI) nie przeprowadza ocen ryzyka nadużyć finansowych w sposób regularny. Do przygotowania obecnej strategii w 2020 r. wykorzystano ocenę ryzyka przeprowadzoną w 2016 r. W 2022 r. DG AGRI przeprowadziła nową ocenę ryzyka, lecz nie przystąpiła do aktualizacji swojej strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Wyniki nowej oceny ryzyka przekazano wszystkim państwom członkowskim. W 2024 r. DG AGRI zleciła zewnętrznemu wykonawcy przeprowadzenie nowej oceny ryzyka, która w lipcu 2025 r. – czyli w momencie zakończenia prac w ramach niniejszej kontroli Trybunału – nadal była w toku.
- Zróżnicowana jest również częstotliwość ocen ryzyka przeprowadzanych w przypadku wspólnej strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w obszarze zarządzania dzielonego i pośredniego, za którą odpowiadają dwie dyrekcje generalne: Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO) oraz Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (DG EMPL). Najbardziej aktualna ocena pochodzi aż z 2019 r., co oznacza istotne odstępstwo od zasady trzech lat. W 2024 r. dyrekcje te przygotowały wstępną ocenę ryzyka na potrzeby przyszłej strategii, która obejmie lata 2026–2028.

¹⁶ DG RTD i REA.

- 41** Jak wynika z powyższego, oceny ryzyka nadużyć finansowych – stanowiące kluczowy etap opracowywania planu działania i strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych – nie są zsynchronizowane na szczeblu służb i na szczeblu instytucjonalnym. Spowodowane jest to zróżnicowanymi profilami ryzyka poszczególnych służb oraz różnymi cyklami operacyjnymi i możliwościami identyfikowania ryzyka na różnych etapach. Prowadzi to jednak niekiedy do sytuacji, w której służby przygotowują własne oceny ryzyka nadużyć finansowych, a jednocześnie – w ramach odrębnego działania – wnoszą wkład w ocenę na szczeblu instytucjonalnym, co oznacza dodatkowy etap administracyjny.
- 42** Oceny przeprowadzane przez służby stanowią kluczowy wkład w instytucjonalną ocenę ryzyka nadużyć finansowych. Jeśli oceny te są przygotowywane w różnych momentach, ocena na szczeblu instytucjonalnym może opierać się na informacjach, które nie odnoszą się do tego samego okresu ani nie są jednakowo aktualne. Brak wyraźnego wymogu aktualizowania ocen ryzyka nadużyć finansowych w służbach co trzy lata zmniejsza gwarancję, że ryzyko zostanie ocenione w sposób wystarczająco spójny i aktualny, aby oceny te mogły stanowić z kolei solidną podstawę wiarygodnej oceny na szczeblu instytucjonalnym.
- 43** Podobnie jak w przypadku oceny instytucjonalnej, w przeanalizowanych przez Trybunał ocenach ryzyka na poziomie służb nie uwzględniono zewnętrznej wiedzy specjalistycznej – takiej jak badania zewnętrzne, badania naukowe czy sprawozdania Europolu – jeśli chodzi o zmieniające się tendencje w zakresie nadużyć finansowych, choć wiedza taka mogłaby być przydatna z uwagi na profile ryzyka nadużyć finansowych tych służb. Nie uwzględniono takich zjawisk jak większe wykorzystanie narzędzi cyfrowych, przestępczość zorganizowana i inne praktyki dotyczące nadużyć finansowych o charakterze transgranicznym. Trybunał stwierdził, że jedynie we wspólnej strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych odnoszącej się do zarządzania dzielonego i pośredniego uwzględniono wskaźnik postrzegania korupcji opracowany przez Transparency International, który daje pojęcie o postrzeganym poziomie korupcji w sektorze publicznym.

Plany działania obejmują cały cykl zwalczania nadużyć finansowych, ale poziom ambicji zaplanowanych działań jest często niewystarczający

- 44** Zgodnie z publikacją CIPFA pt. „[Code of practice on managing the risk of fraud and corruption](#)” plany działania danej organizacji powinny być zgodne z jej strategią w zakresie zwalczania nadużyć finansowych i przyczyniać się do osiągnięcia celów określonych w strategii. Działania powinny łączyć podejście aktywne i reaktywne oraz być opracowane specjalnie z myślą o przeciwdziałaniu ryzyku nadużyć finansowych w danej organizacji. Należy określić jasny harmonogram i mierzalne wyniki oraz przewidzieć częste przeglądy.
- 45** W związku z powyższym Trybunał oczekiwał, że plany działania poszczególnych służb będą wspierały realizację planu działania towarzyszącego strategii instytucjonalnej, a także że instytucjonalny plan działania będzie odnosił się do celów strategicznych dzięki kompleksowemu uwzględnieniu zidentyfikowanych czynników ryzyka. Plany działania powinny dotyczyć przede wszystkim tych działań, które wykraczają poza rutynowe czynności lub wymogi wynikające z obowiązujących przepisów, procedur wewnętrznych lub ram zwalczania nadużyć finansowych. Należy również unikać powielania działań. W planach działania należy określić też jasno wymierne i wykonalne działania służące ograniczeniu najważniejszych rodzajów ryzyka w ustalonych ramach czasowych.
- 46** Trybunał ocenił, czy instytucjonalny plan działania z 2019 r. i jego aktualizacja z 2023 r. przyczyniają się do realizowania celów instytucjonalnych. Przeanalizował także wybrane plany działania służb, aby ocenić, czy przyczyniają się one do realizowania celów instytucjonalnych i celów poszczególnych służb w zakresie zwalczania nadużyć finansowych.

Plany działania obejmują kluczowe obszary, ale działania nie zostały w sposób systematyczny powiązane z celami i nie wszystkie zostały jednakowo jasno sformułowane

Po aktualizacji z 2023 r. powiązanie działań na szczeblu instytucjonalnym z celami strategicznymi jest mniej spójne

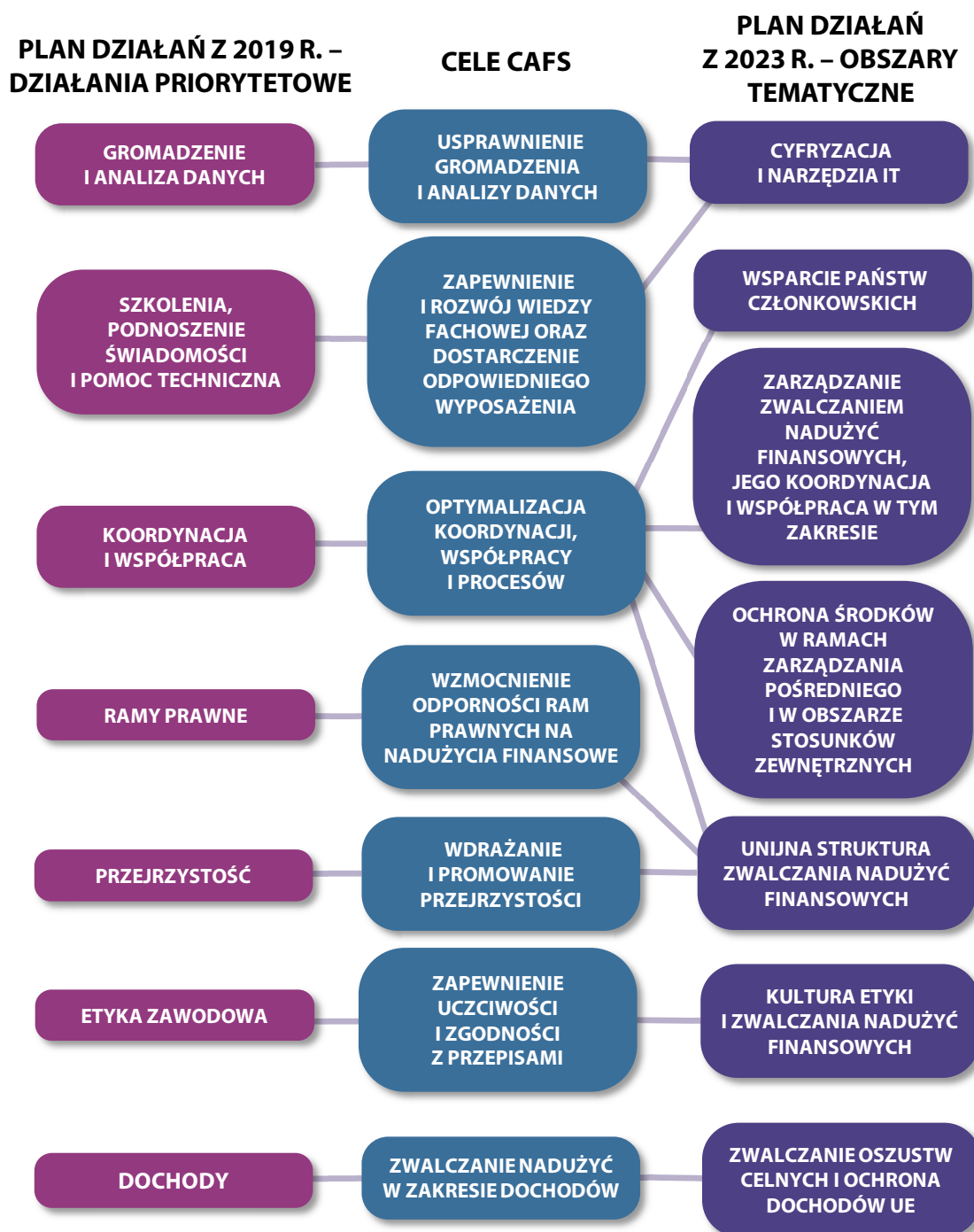
- 47** Instytucjonalna strategia zwalczania nadużyć finansowych obejmowała cały cykl zwalczania nadużyć finansowych, przy czym działania koncentrowały się głównie na zapobieganiu i wykrywaniu. Prawie 80% działań dotyczyło tych etapów, a pozostałe 20% było równomiernie rozłożone między prowadzenie dochodzeń i korygowanie. Działania w zakresie zapobiegania i wykrywania mogą zapobiegać stratom finansowym, zanim one wystąpią, lub umożliwiać wykrycie nadużyć na wczesnym etapie. W ten sposób Komisja – jako instytucja ponosząca ostateczną odpowiedzialność za zarządzanie budżetem UE – skupiła się na tych etapach cyklu zwalczania nadużyć finansowych, które pomagają ograniczyć konieczność prowadzenia kosztownych dochodzeń i odzyskiwania środków.
- 48** Trybunał stwierdził, że większość działań ujętych w instytucjonalnym planie działania jest zgodna z celami strategicznymi (*rys. 4*). W strategii z 2019 r. i w odnośnym planie działania zapewniono wyraźne powiązanie między celami a działaniami. W planie działania z 2019 r. wprost przyporządkowano działania do siedmiu celów określonych w strategii, nie pozostawiając miejsca na niejednoznaczność. Powiązanie to stało się jednak mniej wyraźne po aktualizacji z 2023 r.
- 49** W 2023 r. Komisja potwierdziła, że cele strategii z 2019 r. (*ramka 3*) pozostają aktualne, i nie zaktualizowała samej strategii. Zaktualizowała natomiast towarzyszący jej plan działania. Trybunał zauważa jednak, że wbrew temu, co przewidziano w samej strategii, nie zaktualizowano instytucjonalnej strategii zwalczania nadużyć finansowych po śródkresowym przeglądzie wieloletnich ram finansowych. Rada Unii Europejskiej ostatecznie zatwierdziła przegląd śródkresowy w lutym 2024 r. W jego następstwie wzmocniono niektóre obszary polityki oraz zwiększono liczbę instrumentów finansowych¹⁷ i elastyczność budżetowania¹⁸ z myślą o zwiększeniu wolumenu i szybkości przepływów finansowych w wieloletnich ramach finansowych. Mimo tych istotnych zmian nie przeanalizowano w odniesieniu do instytucjonalnej strategii zwalczania nadużyć finansowych, czy mogą pojawić się nowe czynniki ryzyka ani czy konieczne będą nowe działania w celu wyeliminowania tych zagrożeń.

¹⁷ Rada Unii Europejskiej, „Harmonogram – śródkresowy przegląd długofalowego budżetu UE na lata 2021–2027”.

¹⁸ Sprawozdanie specjalne 18/2025, pkt 8.

50 Aktualizacja planu działania z 2023 r. osłabiła związek między celami a działaniami. Wcześniej łatwiej było ustalić, które działania przyczyniają się do realizacji celów strategii z 2019 r. W zaktualizowanym planie 44 działania podzielono na siedem obszarów tematycznych na lata 2023–2026, odzwierciedlających priorytety Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Nie ustanowiono w nim jednak jasnego, bezpośredniego powiązania między celami z 2019 r. a odpowiadającymi im działaniami, co pokazano na *rys. 4*. W rezultacie śledzenie postępów w osiąganiu tych celów jest trudniejsze.

Rys. 4 | Związek między celami CAFS a planami działania z 2019 r. i z 2023 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych z 2019 r. (COM(2019) 196) i powiązanych z nią planów działania – planu z 2019 r. (SWD(2019) 170) oraz przeglądu z 2023 r. (COM(2023) 405).

Zróznicowany poziom szczegółowości działań utrudnia pomiar postępów

- 51** Na podstawie analizy instytucjonalnego planu działania z 2023 r. Trybunał stwierdził, że prawie 20% działań stanowiło w istocie cele, a nie działania. Pojawiały się sformułowania takie jak „wzmocnienie dialogu”, „zapewnienie ścisłej współpracy”, „promowanie lub wzmacnianie wymiany”, „zwiększanie świadomości” czy „utrzymywanie wysokiego poziomu koordynacji”, które wskazują pożądane rezultaty, lecz nie określają szczegółowych etapów operacyjnych pokazujących, jak te rezultaty osiągnąć.
- 52** Trybunał stwierdził również, że ponad 40% działań na szczeblu instytucjonalnym nie zostało prawidłowo zdefiniowane i nie było w ich przypadku możliwe zmierzenie postępów. Przykładem takiego źle zdefiniowanego działania jest dalszy rozwój narzędzia Arachne (jednolitego zintegrowanego systemu informatycznego do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka). Zadanie to ma polegać na zwiększeniu przyjazności narzędzia Arachne dla użytkowników i zbadaniu, w jaki sposób można poprawić jego interoperacyjność. W działaniach tych brakowało niezbędnych szczegółowych informacji pozwalających zrozumieć, na czym dokładnie mają one polegać w praktyce (na przykład jakie inne systemy mogą być interoperacyjne z Arachne). Bez poziomów wyjściowych i wymiernych poziomów docelowych, które pozwoliłyby zmierzyć dokonane postępy, ocena wdrażania planu działania jest utrudniona.
- 53** Trybunał stwierdził, że w planach działania służb Komisji występuje podobny, choć mniej wyraźny problem związany z jasnym sformułowaniem celów: nieco ponad 10% działań stanowi w istocie cele. Kilka działań przedstawiono ponadto jednocześnie jako cele strategiczne i jako działania. Przykłady celów przedstawionych jako działania obejmują: „wzmocnienie szkoleń”, „wzmocnienie komunikacji”, „zwiększenie wykorzystania” lub „utrzymywanie wysokiego poziomu koordynacji”. Wskazują one zamierzony rezultat, a nie to, co należy zrobić.
- 54** W [tabeli 1](#) podsumowano ocenę Trybunału dotyczącą działań ujętych w wybranych planach działania służb (metodykę oceny opisano w [załączniku III](#)). W czterech strategiach służb¹⁹ prawie wszystkie działania określono prawidłowo, ustalając wymierne wyniki umożliwiające pomiar postępów. W trzech innych strategiach²⁰ jedynie około połowę działań określono prawidłowo, nie ustalając jasnych wskaźników. Podobnie większość działań została sformułowana w sposób realistyczny, z uwzględnieniem dostępnych zasobów i występujących ograniczeń, niemniej ten realistyczny charakter działań częściowo wynika ze stosunkowo ograniczonego poziomu ambicji planów (pkt [62](#)).

¹⁹ CINEA, DG RTD, DG EMPL i DG REGIO.

²⁰ DG ENER, DG INTPA i DG MOVE.

Tabela 1 – Przegląd działań ujętych w planach działania służb, które obowiązywały zgodnie ze stanem na lipiec 2025 r.

		% działań		% działań	
				W ograniczonym zakresie	
Tak  W przeważającej mierze  Częściowo 		81–100%		21–40%	
		61–80%		Nie  0–20%	
		41–60%			
Służba	Prawidłowo sformułowane	Wymierne wyniki	Realistyczne	Zgodne z celami	Określone w czasie
CINEA					
REA					
DG AGRI					
DG ENER					
DG HOME					
DG INTPA					
DG MOVE					
DG RTD					
DG EMPL i DG REGIO*					
Obszar badań**					

(*) Informacje na temat DG EMPL i DG REGIO przedstawiono łącznie, ponieważ dyrekcje te mają wspólną strategię zwalczania nadużyć finansowych.

(**) Dyrekcje generalne, agencje wykonawcze i wspólne przedsięwzięcia w obszarze badań naukowych.

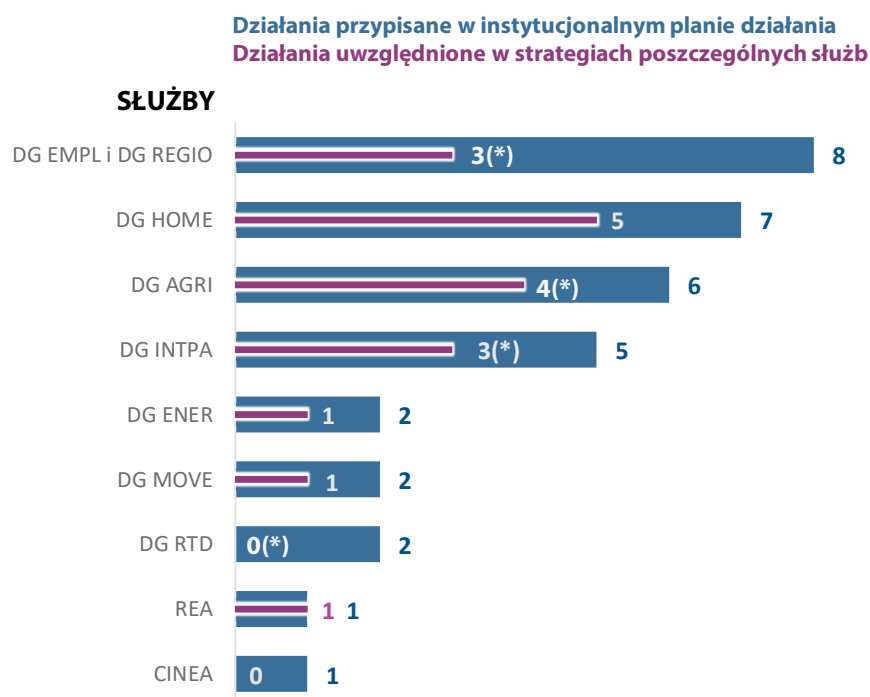
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przekazanych przez Komisję.

- 55** Trzy służby²¹ określiły precyzyjne terminy oceny zakończenia lub postępów w realizacji prawie wszystkich działań ujętych w planach. Natomiast w większości działań w przypadku czterech²² z 10 wybranych służb brakuje konkretnej daty zakończenia, co zakłada nieprzerwaną realizację ponad połowy przewidzianych przez nie działań. W rezultacie realizowanie działań i ich monitorowanie staje się trudniejsze.
- 56** Instytucjonalna strategia zwalczania nadużyć finansowych opiera się na ocenach ryzyka przeprowadzanych przez poszczególne służby i pełni funkcję nadrzędnej strategii zwalczania nadużyć finansowych. Trybunał przeanalizował plany działania służb (które obowiązywały w momencie zakończenia prac w ramach niniejszej kontroli). Stwierdził, że służby, którym powierzono rolę służby wiodącej, nie włączają w pełni do swoich planów działania działań instytucjonalnych z 2023 r. (w razie potrzeby przez aktualizację swoich planów). W metodyce opracowanej przez OLAF nie wprowadzono takiego wymogu, co Trybunał uznaje za uchybienie. Na *rys. 5* szczegółowo przedstawiono uwzględnienie działań przewidzianych na szczeblu instytucjonalnym w planach działania służb.

²¹ CINEA, REA i DG RTD.

²² DG AGRI, DG ENER, DG HOME i DG MOVE.

Rys. 5 | Uwzględnienie działań instytucjonalnych z 2023 r. w planach działania poszczególnych służb



(*) Strategie w zakresie zwalczania nadużyć finansowych ostatnio zaktualizowane w 2019 r. (DG EMPL i DG REGIO), 2020 r. (DG AGRI), 2021 r. (DG INTPA) i 2022 r. (DG RTD).
Informacje na temat DG EMPL i DG REGIO przedstawiono łącznie, ponieważ dyrekcje te mają wspólną strategię zwalczania nadużyć finansowych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie instytucjonalnego planu działania i planów działania poszczególnych służb z 2023 r.

- 57** Pomyślne zakończenie realizacji instytucjonalnej strategii zwalczania nadużyć finansowych zależy od wkładu zarówno służb Komisji pełniących funkcję wiodącą, jak i służb wspierających. Jak pokazano na [rys. 5](#), prawie żadna ze służb nie uwzględniła wszystkich działań, w przypadku których powierzono jej rolę służby wiodącej (ponieważ po przyjęciu instytucjonalnego planu działania z 2023 r. nie zaktualizowały swoich strategii zwalczania nadużyć finansowych). Niepełne uwzględnienie tych działań może sprawić, że plany działania poszczególnych służb będą mniej adekwatne.

Komisja uznaje większość działań za zrealizowane, tymczasem nie zawsze można ocenić realizację zadań względem założeń planu, a wiele z tych zadań ma niewystarczający poziom ambicji

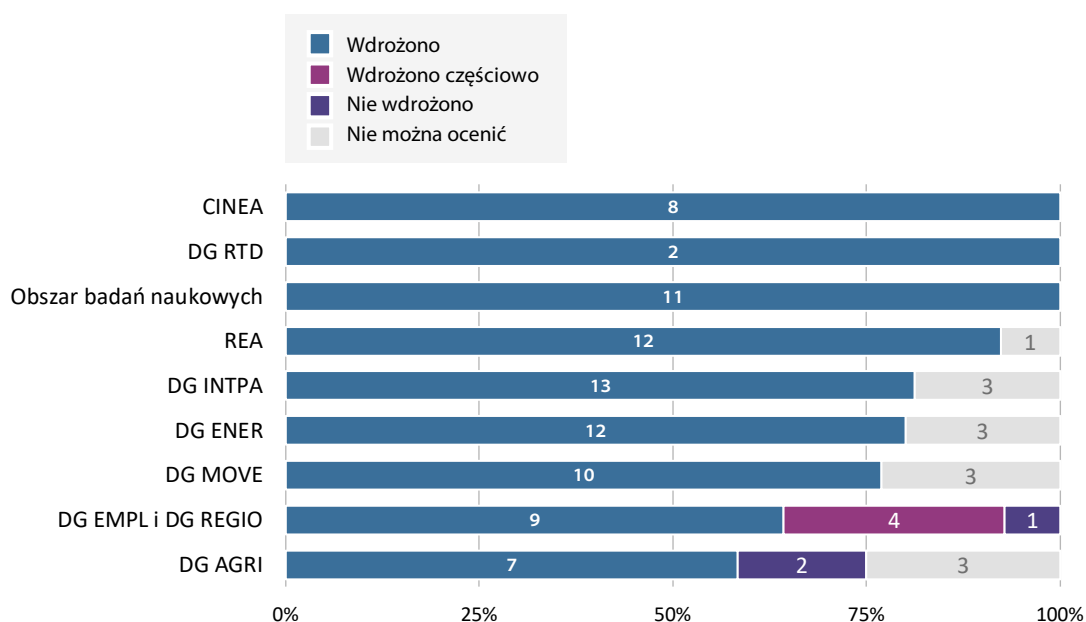
58 W odniesieniu do instytucjonalnego planu działania z 2023 r. Trybunał stwierdził, że – jeśli wziąć pod uwagę nie tylko plan pierwotnie przyjęty przez Komisję, lecz również późniejszy zakres prac nad działaniami określony przez same służby – ukończono około 70% z 70 działań i poddziałań (tj. odrębnych elementów szerszych działań, dla których określono odrębnie produkty). W przypadku pozostałych działań i poddziałań Komisja przeprowadziła pewne czynności, zgodnie z opisem przedstawionym w [sprawozdaniu z postępów w realizacji planu działania z 2023 r.](#) i potwierdzonym dowodami. Połowa z nich (tj. 11 działań i poddziałań) to jednak działania wieloletnie lub realizowane w sposób ciągły, w odniesieniu do których nie określono z góry celów pośrednich. Przykłady takich działań realizowanych w sposób ciągły obejmowały:

- zwiększenie wykorzystania systemu zarządzania nieprawidłowościami (IMS),
- zachęcanie państw członkowskich do wprowadzania środków zwalczania nadużyć finansowych.

W rezultacie nie jest możliwe mierzenie postępów ani ustalenie, czy działania te przebiegają zgodnie z planem. To oznacza, że nie można stwierdzić, czy działania są realizowane zgodnie z założeniami planu.

59 W swoich sprawozdaniach za 2024 r. służby Komisji wskazały, że wdrożyły wszystkie działania (104) ujęte we własnych planach działania. Na podstawie przeprowadzonej analizy Trybunał był w stanie potwierdzić ten stan rzeczy w odniesieniu do około 80% wszystkich działań służb. Zdaniem Trybunału część pozostałych działań (osiem działań, czyli 8%) trudno uznać za w pełni zrealizowane, ponieważ są one realizowane w sposób ciągły lub zawierają nieprecyzyjne sformułowania, takie jak „zapewnienie odpowiednich procedur” lub „udzielanie wsparcia”. Na [rys. 6](#) przedstawiono bardziej szczegółowe informacje na temat realizacji przez poszczególne służby działań, które miały zostać zakończone do 2024 r.

Rys. 6 | Realizacja działań, których zakończenie przewidziano do 2024 r., w podziale na poszczególne służby



DG HOME nie została uwzględniona na rysunku, ponieważ jej strategię zwalczania nadużyć finansowych przyjęto 11 lutego 2025 r.

Informacje na temat DG EMPL i DG REGIO przedstawiono łącznie, ponieważ dyrekcje te mają wspólną strategię zwalczania nadużyć finansowych.

Obszar badań obejmuje dyrekcje generalne, agencje wykonawcze i wspólne przedsięwzięcia w obszarze badań naukowych.

Realizacji pewnych działań „nie można ocenić” ze względu na niewystarczającą dokumentację lub brak wskaźników umożliwiających pomiar postępów.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przekazanych przez Komisję.

- 60** Wprawdzie większość działań zrealizowano, miały one jednak zostać w pełni wdrożone do końca 2024 r. Niezrealizowanie wszystkich działań sprawia, że nie wszystkie cele zostały osiągnięte lub też że zostaną osiągnięte z opóźnieniem, i może osłabić ogólną skuteczność strategii.

61 Choć większość działań przewidzianych w 2023 r., w tym poddziałań, jest adekwatna względem celów, Trybunał uznaje, że w przypadku części z nich – ponad 20% – poziom ambicji jest niewystarczający. Stosowne wyjaśnienia zamieszczono poniżej.

- Osiem działań i poddziałań polega na „analizie możliwości” lub „rozważeniu opcji” dotyczących przyszłych kierunków działań. Są to niezbędne etapy procesu, lecz działania tego rodzaju nie wskazują konkretnych działań następnych, które stanowiłyby logiczny kolejny krok i kompleksowo obejmowały dane zagadnienie. Po zakończeniu realizacji tych działań Komisja nie zaktualizowała planu działania, aby uwzględnić tę zakończoną realizację, ani nie zastąpiła tych wstępnych działań kolejnymi. Oznacza to, że wszelkie nowe powiązane działania są realizowane poza zakresem planu działania.
- Kolejnych siedem działań i poddziałań – takich jak przypominanie państwowym członkowskim o ciężących na nich obowiązkach przez wysyłanie pism lub zapraszanie przedstawicieli OLAF na odpowiednie posiedzenia – odnosi się do standardowych czynności proceduralnych. Nie przyczyniają się one do osiągnięcia celów w jednakowo istotnym zakresie jak działania wymagające większego nakładu pracy, takie jak techniczna modernizacja IMS. Realizacja tych działań nie nastrocza trudności, co sprawia, że ogólny obraz sytuacji, jeśli chodzi o wdrożenie planu działania, jest pozytywny.

62 Trybunał stwierdził, że ponad połowa działań poszczególnych służb (około 55%) nie jest wystarczająco ambitna. Część z nich polega na wypełnieniu rutynowych lub obowiązkowych zobowiązań, wymaganych już na mocy różnych innych przepisów, procedur wewnętrznych lub ram zwalczania nadużyć finansowych. Z wyjątkiem Dyrekcji Generalnej ds. Badań Naukowych i Innowacji (DG RTD), która nadzoruje zarówno własną strategię zwalczania nadużyć finansowych, jak i wspólną strategię w obszarze badań i innowacji oraz której plany działania – zdaniem Trybunału – nie zawierają działań o niskim poziomie ambicji, pozostałe wybrane służby uwzględniły zarówno działania ambitne, jak i mniej ambitne. Więcej informacji na ten temat znajduje się w kolejnych punktach.

- Około 70% tych działań stanowią obowiązki wynikające z przepisów prawa lub rutynowe czynności, które służby i tak muszą wykonywać niezależnie od tego, czy czynności te zostały ujęte w planach działania. Przykładowo obejmują one terminowe odpowiadanie na wnioski OLAF lub Prokuratury Europejskiej (EPPO) dotyczące informacji lub dochodzeń, przekazywanie OLAF informacji o podejrzeniach nadużyć finansowych i innych poważnych nieprawidłowości lub utrzymywanie strony intranetowej służącej komunikacji z pracownikami.
- Trybunał zauważa, że niewielka część działań (ponad 10%) pokrywa się z innymi działaniami uwzględnionymi w tych samych planach działania.

- Trybunał stwierdził ponadto, że niektóre działania – takie jak „ciągła ocena ryzyka” lub „aktualizacja strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych” (10%) – dotyczą opracowywania i wdrażania strategii, nie stanowią natomiast działań, które ograniczałyby zidentyfikowane ryzyko.
- Wreszcie niewielką część działań (poniżej 10%) kontrolerzy uznali za działania o stosunkowo małym znaczeniu dla planu działania w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Zaliczyć do nich można przekazywanie państwom członkowskim sprawozdań OLAF lub aktualizację wzorów pism wykorzystywanych w komunikacji następczej z państwami członkowskimi w odniesieniu do sprawozdań OLAF.

63 Wprowadzenie mało ambitnych działań sprawia – ze względu na ich znikomą istotność – że trudniej nadać działalności wyraźny strategiczny kierunek. Trudniej też nadać wyraźny priorytet tym działaniom, które w największym stopniu przyczyniają się do osiągnięcia celów. Dodatkowo działania o niskim poziomie ambicji niepotrzebnie obciążają proces monitorowania, co utrudnia sprawowanie nadzoru korporacyjnego. W efekcie ocena postępów w osiąganiu celów strategii staje się utrudniona.

Prowadzi się odpowiednie monitorowanie i sprawozdawczość, ale nie pozwalają one w pełni zmierzyć postępów, rezultatów i oddziaływania

64 Zgodnie z międzynarodowymi ramami dobrego zarządzania w sektorze publicznym²³, opracowanymi wspólnie przez CIPFA i Międzynarodową Federację Księgowych, organizacja powinna regularnie monitorować i weryfikować ramy oraz procesy zarządzania ryzykiem. Powinna także oceniać, czy zamierzone rezultaty pozostają aktualne, czy też wymagają aktualizacji lub zmian, oraz czy zmieniająca się sytuacja w obrębie organizacji i poza nią stwarza ryzyko dla osiągnięcia tych rezultatów. Osoba odpowiedzialna powinna co najmniej raz w roku informować organ zarządzający o wynikach danej organizacji, jeśli chodzi o realizację strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, a organizacja powinna przedstawiać wnioski dotyczące wdrażania tej strategii w rocznym sprawozdaniu z zarządzania.

65 W związku z powyższym Trybunał oczekiwał, że Komisja i służby:

- w pełni i terminowo realizują swoje plany działania;
- regularnie gromadzą informacje na temat rezultatów wdrażania strategii instytucjonalnej i strategii poszczególnych służb w zakresie zwalczania nadużyć finansowych oraz powiązanych planów działania, a także że weryfikują te informacje, a w przypadku odchyień podejmują działania naprawcze (proces ten powinien być wspierany przez wiarygodne systemy sprawozdawczości w zakresie nadużyć finansowych);
- przedstawiają w rocznym sprawozdaniu Komisji informacje poglądowe i wnioski dotyczące wdrażania instytucjonalnej strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, a w sprawozdaniach rocznych poszczególnych służb – na temat wdrażania strategii przyjętych przez te służby;
- wdrożyły mechanizm przekazywania informacji zwrotnych służący bieżącym ocenom, przesyłają informacje na temat uchybień i podejmują działania naprawcze w oparciu o dotychczasowe doświadczenia oraz przeprowadzone audyty i przeglądy.

66 Trybunał ocenił rozwiązania w zakresie monitorowania i sprawozdawczości odnoszące się do działań służb objętych próbą Trybunału oraz całej Komisji.

²³ CIPFA i Międzynarodowa Federacja Księgowych, „[International framework: Good governance in the public sector](#)”, 2014, zasady F2 i F3.

Monitorowanie w poszczególnych służbach różni się pod względem jakości i kompleksowości

67 Trybunał przeanalizował sposób monitorowania wdrażania strategii przez wybrane służby oraz stosowane przez nie narzędzia. Służby objęte analizą monitorują realizację przyjętych planów działania. Zachowują przy tym jednak różny poziom szczegółowości i wykorzystują do tego różne metody oceny, na przykład wskaźniki. Kontrolerzy sformułowali następujące ustalenia:

- osiem służb ustanowiło formalne wskaźniki służące do pomiaru realizacji działań, tymczasem dwie²⁴ ustanowiły wskaźniki jedynie dla sześciu spośród 34 działań, a dla pozostałych 28 wskaźniki można jedynie wywnioskować z opisu działań i oczekiwanych produktów;
- jedynie dla około jednej czwartej (26) ze 107 wskaźników objętych próbą podano poziomy wyjściowe, które są istotne dla dokładnego pomiaru postępów i wykazania, jak sytuacja zmieniała się w czasie;
- w przypadku mniej niż połowy wskaźników (51) określono konkretne terminy realizacji powiązanych z nimi działań – spośród 59 wskaźników odnoszących się do działań realizowanych w sposób ciągły (55%) tylko w odniesieniu do dwóch określono wyraźne terminy lub z góry ustalone daty, gdy ma zostać przeprowadzona ocena, czy mierzone wskaźnikiem działania są realizowane;
- 22 działania realizowane na szczeblu służb można zaklasyfikować do pięciu grup podobnych działań, lecz służby stosują różne wskaźniki, co może niepotrzebnie utrudnić przeprowadzanie porównań i agregację wyników monitorowania (*ramka 4*).

²⁴ DG ENER i DG MOVE.

Ramka 4

Przykład działania mierzonego przy użyciu różnych wskaźników w zależności od służby

Pięć służb Komisji uwzględniło w swoich planach działania szkolenia dla pracowników dotyczące zagadnień związanych ze zwalczaniem nadużyć finansowych. Zastosowały jednak różne wskaźniki do pomiaru postępów:

- liczbę szkoleń i odsetek uczestniczących pracowników;
- wyłącznie liczbę szkoleń;
- wyłącznie odsetek uczestniczących pracowników;
- liczbę uczestników rocznie;
- to, czy przeszkolono wszystkich nowych pracowników.

68 Z powodu wskazanych powyżej niedociągnięć we wskaźnikach stosowanych przez służby nie jest możliwe pełne ocenienie postępów w realizacji planów działania ani wypracowanych rezultatów. Wskazuje to, że zalecenie Trybunału dotyczące stosowania wymiernych wskaźników zawarte w sprawozdaniu specjalnym z 2019 r. dotyczącym nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE nie zostało w pełni zrealizowane²⁵.

69 Monitorowanie na poziomie służb nie jest ponadto formalnie powiązane z monitorowaniem na poziomie całej instytucji. Służby składają sprawozdania wewnętrznie swojemu kierownictwu zgodnie z obowiązującymi procedurami. Jednocześnie stosują one również specjalny format sprawozdawczy opracowany przez OLAF, aby przekazywać informacje o stanie realizacji instytucjonalnego planu działania. Informacje te są publikowane wraz z rocznymi sprawozdaniami PIF. Komplikuje to dodatkowo proces monitorowania.

²⁵ Sprawozdanie specjalne 01/2019, zalecenie 2.

- 70** Przeprowadzona przez kontrolerów Trybunału analiza aktualnego stanu wdrażania na poziomie służb wykazała, że proces pozyskiwania informacji zwrotnych, pozwalający wyciągnąć wnioski z dotychczasowych doświadczeń, nie ma jednakowej postaci w poszczególnych służbach Komisji. Trybunał stwierdził, że sześć z 10 służb²⁶ objętych próbą przeprowadziło szczegółowe analizy doświadczeń, zanim przystąpiło do aktualizacji obowiązujących strategii i planów działania. Analizy te obejmowały między innymi przeprowadzanie ankiet wśród pracowników, opracowywanie ocen analitycznych oraz sporządzanie dokumentów roboczych. Pozostałe cztery służby²⁷ nie zastosowały tego podejścia w tak sformalizowany sposób. Trybunał odnotowuje również, że DG EMPL i DG REGIO przeprowadziły takie działania w ramach przygotowań do kolejnych strategii zwalczania nadużyć finansowych.
- 71** DG EMPL i DG REGIO sporządzają coroczne wewnętrzne sprawozdania dotyczące działalności w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, w których przedstawiają postępy w realizacji planów działania. Sprawozdania te przekazują OLAF oraz kadrze kierowniczej wyższego szczebla. DG AGRI również sporządza takie sprawozdanie, jednak w odniesieniu do okresu 2021–2025 obejmowało ono jedynie siedem z 12 działań ujętych w strategii tej dyrekcji. Trybunał uznaje sporządzanie i udostępnianie takich sprawozdań za dobrą praktykę, ponieważ sprzyja to przejrzystości i rozliczalności na poziomie służb oraz zapewnia kierownictwu bardziej rzetelne informacje na temat procesu zarządzania ryzykiem.

²⁶ CINEA, DG ENER, DG MOVE, DG INTPA, DG RTD i REA.

²⁷ DG AGRI, DG EMPL i DG REGIO oraz DG HOME.

Poprawiono sprawozdawczość, ale nadal koncentruje się ona na realizacji działań, a nie na wynikach lub oddziaływaniu

72 Komisja publikuje²⁸ corocznie sprawozdania o ochronie interesów finansowych UE (sprawozdania PIF). W sprawozdaniach tych przedstawia się działania podjęte przez Komisję i państwa członkowskie w celu ochrony interesów finansowych UE. Stanowią one kluczowe narzędzie gwarantujące przejrzystość i rozliczalność Komisji wobec społeczeństwa, jeśli chodzi o działania podejmowane w celu zwalczania nadużyć finansowych. Do sprawozdań PIF dołączony jest załącznik, w którym Komisja co roku składa sprawozdanie z wdrażania CAFS. Komisja składa również sprawozdania z wdrażania CAFS w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania, natomiast poszczególne służby przedstawiają informacje na temat wdrażania własnych strategii w rocznych sprawozdaniach z działalności.

Sprawozdanie PIF zawiera więcej informacji na temat rezultatów niż w przeszłości

73 Z analizy Trybunału wynika, że z biegiem czasu – od pierwszej publikacji w 1990 r. – coroczne sprawozdania PIF stopniowo zawierały coraz bardziej szczegółowe informacje, takie jak dane dotyczące [zespołu ds. systemu wczesnego wykrywania i wykluczania](#)²⁹, aktualne informacje i ocenę krajowych strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych oraz informacje o realizacji instytucjonalnego planu działania. W rezultacie znacznie wzrosła liczba dokumentów roboczych towarzyszących tym sprawozdaniom.

74 Począwszy od [sprawozdania PIF za 2023 r.](#) Komisja zaczęła przedstawiać w nowym odrębnym dokumencie roboczym bardziej szczegółowy przegląd sytuacji i ocenę krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych, wykraczającą poza oceny własne przedstawiane przez państwa członkowskie. Przegląd ten opiera się na podejściu dwuetapowym: ocenie spełnienia podstawowych kryteriów oraz analizie jakościowej. W sprawozdaniu zaczęto również przedstawiać działania na rzecz zwalczania nadużyć finansowych podejmowane przez państwa członkowskie. Dokument dotyczący monitorowania i realizacji przez państwa członkowskie zaleceń zawartych w sprawozdaniu PIF za 2023 r., towarzyszący sprawozdaniu PIF za 2024 r., zawiera analizę obejmującą najlepsze praktyki wskazane przez państwa członkowskie, jeśli chodzi o rozwiązywanie wspólnych problemów. Daje to przegląd potencjalnych rozwiązań tych problemów.

²⁸ Art. 325 [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej](#).

²⁹ Art. 145 [rozporządzenia \(UE\) 2024/2509](#) w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii.

75 System IMS jest jednym z głównych źródeł danych na potrzeby statystyk na temat nieprawidłowości, które są zamieszczane w sprawozdaniu PIF. Obejmuje on wydatki UE poniesione w trybie zarządzania dzielonego z udziałem państw członkowskich. Komisja przyznaje, że występują problemy związane z poprawnością i kompletnością danych zawartych w IMS, oraz wskazuje, że prowadzi zorganizowany dialog z instytucjami zarządzającymi funduszami polityki spójności w 10 państwach członkowskich w celu rozwiązania tych problemów³⁰. Problemy związane z jakością danych mogą niekorzystnie wpłynąć na poprawność analiz i wniosków zawartych w sprawozdaniu PIF. Ponadto mogą one wpływać na szacowanie prawdopodobieństwa i skutków występowania ryzyka w strategiach służb odpowiedzialnych za wydatki ponoszone w trybie zarządzania dzielonego. Powyższe uwagi oznaczają również, że zalecenie Trybunału dotyczące ulepszenia IMS zawarte w sprawozdaniu specjalnym z 2019 r. dotyczącym zwalczania nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE zostało zrealizowane częściowo ([załącznik II](#)).

Obraz przedstawiony w instytucjonalnej sprawozdawczości Komisji jest bardziej pozytywny, niż wynikałoby z oceny Trybunału

76 W [sprawozdaniu PIF za 2024 r.](#) oraz w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania stwierdzono, że Komisja „poczyniła postępy we wdrażaniu planu działania”. Odpowiednie sekcje tych sprawozdań w dużej mierze opisują jednak, co miało zostać osiągnięte dzięki działaniom, a nie to, co faktycznie zostało zrealizowane. Bardziej szczegółowych informacji na temat postępów osiągniętych w poprzednim roku dostarcza dokument roboczy dotyczący stanu realizacji planu działania z 2023 r., załączony do sprawozdania PIF.

77 Komisja koncentruje się przede wszystkim na stanie realizacji poszczególnych działań. Nie ocenia jednak ani nie określa, na ile działania te przyczyniły się do realizacji celów strategii z 2019 r. W rezultacie brak jest powiązania między realizacją działań a faktycznymi postępami w osiągnięciu zamierzonych rezultatów strategii.

78 Trybunał stwierdził ponadto niedociągnięcia w pakiecie sprawozdawczym Komisji dotyczącym [sprawozdania PIF za 2024 r.](#) Komisja przedstawia stan realizacji 17 działań i poddziałań, które miały zostać sfinalizowane do 2024 r. Uznała 13 z nich za zakończone, a cztery – za będące w trakcie realizacji. Trybunał ustalił jednak, że Komisja niesłusznie uznała dwa działania za zakończone. W [ramce 5](#) przedstawiono przykład takiego działania. Co więcej, w odniesieniu do trzech działań, których realizacja była opóźniona, Komisja nie wyjaśniła, jakie są przyczyny niewielkich postępów. Wydłużyła jedynie terminy realizacji.

³⁰ Sekcja 2.3.3 [sprawozdania PIF za 2024 r.](#)

Ramka 5

Przykład działania przedwcześnie uznanego za zakończone

Jedno z działań polegało na zbadaniu możliwości współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w celu zwiększenia liczby zgłoszeń dotyczących nieprawidłowości i nadużyć finansowych.

Komisja przeprowadziła szkolenia dla 30 pracowników jednej organizacji społeczeństwa obywatelskiego i nawiązała kontakty z inną. Przeanalizowała również, czy krajowe strategie zwalczania nadużyć finansowych obejmują działania związane z sygnalizowaniem nieprawidłowości.

Komisja nie zaangażowała jednak szerszego grona organizacji społeczeństwa obywatelskiego, aby przeprowadzić kompleksowe konsultacje. W rezultacie zakres przeprowadzonych prac nie był wystarczający, aby uznać działanie za zakończone.

Niespójna sprawozdawczość na szczeblu poszczególnych służb ogranicza możliwość uzyskania pełnego przeglądu wdrażania

- 79** Każdego roku służby centralne Komisji wydają innym służbom wytyczne dotyczące sporządzania rocznych sprawozdań z działalności. Wytyczne te obejmują wymogi sprawozdawcze odnoszące się do zapobiegania nadużyciom finansowym, ich wykrywania i korygowania. OLAF co roku przeprowadza przegląd tej sekcji sprawozdania, aby zagwarantować, że sprawozdawczość dotycząca wdrażania strategii poszczególnych służb w zakresie zwalczania nadużyć finansowych jest kompletna i zestandaryzowana. W wytycznych z 2024 r. zobowiązano służby do przedstawienia ogólnych informacji na temat przyjętych przez nie strategii, monitorowania i wypracowanych rezultatów, a także – jeśli powierzono danej służbie rolę wiodącą – jej wkładu w realizację strategii instytucjonalnej i związanego z nią zaktualizowanego planu działania.
- 80** Analiza rocznych sprawozdań z działalności wybranych służb wskazuje, że często brakuje w nich szczegółowych informacji na temat wdrażania działań lub w niektórych przypadkach w ogóle nie wspomina się o niektórych działaniach (*tabela 2*). Sprawozdanie PIF nie rekompensuje tych braków, ponieważ dotyczy ono przede wszystkim szczebla instytucjonalnego. W konsekwencji utrudnia to uzyskanie pełnego obrazu, jeśli chodzi o stan wdrożenia strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w poszczególnych służbach.

Tabela 2 | Informacje na temat wdrażania działań w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w rocznych sprawozdaniach z działalności poszczególnych służb

Służba	Liczba działań przewidzianych w strategiach w zakresie zwalczania nadużyć finansowych	Liczba działań ujętych w rocznych sprawozdaniach z działalności	Wkład w CAFS wykazany dla działań, w przypadku których dana służba pełni rolę wiodącą
DG RTD*	2	2	Brak informacji.
REA	13	4	Przedstawiono stosowne informacje.
DG MOVE	16	3	Przedstawiono informacje dla jednego z dwóch działań.
DG ENER	18	4	Przedstawiono informacje dla jednego z dwóch działań.
CINEA*	8	3	Brak informacji.
DG AGRI	12	8	Przedstawiono ogólne informacje dla wszystkich działań.
DG EMPL i DG REGIO	14	4	Przedstawiono ogólne informacje dla wszystkich działań.
DG INTPA	16	12	Ogólne stwierdzenie dotyczące trzech z pięciu działań.
DG HOME**	16	nd.	nd.

(*) Roczne sprawozdania z działalności DG RTD i CINEA za 2024 r. odnoszą się do planów działania obowiązujących przed aktualizacją instytucjonalnego planu działania z 2023 r. Nie zawarto w nich odniesienia do działań, w przypadku których służby te odgrywają wiodącą rolę.

(**) W rocznym sprawozdaniu z działalności DG HOME za 2024 r. wskazano, że wdrażanie strategii tej DG przyjętej 11 lutego 2025 r. jest w toku, natomiast wszystkie działania obejmujące okres do 2024 r. zostały wdrożone.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rocznych sprawozdań z działalności służb za 2024 r.

Nie oceniono w pełni oddziaływania strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych

- 81** OLAF – będący najważniejszą służbą Komisji odpowiedzialną za politykę zwalczania nadużyć finansowych – co roku mierzył osiągnięcie celów strategii z 2019 r. Wyniki tej oceny zamieszczano w wewnętrznych dokumentach roboczych. Dla każdego z siedmiu celów strategii z 2019 r. stosowano zasadniczo jeden wskaźnik, tj. odsetek powiązanych działań, które zostały zrealizowane. Dwa cele mierzono wyłącznie za pomocą tego wskaźnika. W przypadku pozostałych pięciu celów stosowano dodatkowe wskaźniki, najczęściej wskaźniki produktu, takie jak liczba przeprowadzonych szkoleń czy liczba spotkań lub opracowań analitycznych.
- 82** Od 2023 r. OLAF zaprzestał stosowania wskaźników do pomiaru osiągnięcia celów. Zamiast tego zaczął stosować wskaźniki do pomiaru tego, w jakim zakresie poszczególne działania zostały zrealizowane. Trybunał zauważa, że w tabeli monitorowania z 2024 r. wykorzystanej do tego celu pięciu z 44 działań na szczeblu instytucjonalnym nie przypisano żadnych wskaźników, natomiast w przypadku ośmiu wskaźniki przypisano jedynie częściowo, tj. nie do każdego poddziałania. Jak wynika z tabeli monitorowania z 2025 r., sytuacja poprawiła się w tym względzie, ponieważ liczba działań bez przypisanych wskaźników spadła (jedno działanie bez wskaźników, a sześć z przypisanymi częściowo).
- 83** Trybunał uznaje, że zarówno wskaźniki dotyczące celów stosowane do 2023 r., jak i wskaźniki dotyczące działań stosowane od tego czasu mierzą produkty, a nie rezultaty. Oznacza to, że wskazują one, ile działań zrealizowano, lecz nie pokazują, co osiągnięto – mierzą wysiłek, a nie rezultaty. W konsekwencji Komisja nie mierzy w sposób systematyczny oddziaływania swoich postępów w osiąganiu celów strategicznych. Wskazuje to, że zalecenie Trybunału dotyczące sprawozdawczości opartej na osiąganiu celów, zawarte w [sprawozdaniu specjalnym z 2019 r. dotyczącym zwalczania nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE](#), nie zostało w pełni zrealizowane ([załącznik II](#)).

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę V, której przewodniczy Jan Gregor, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 19 maja 2026 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

Załączniki

Załącznik I – Informacje na temat kontroli

- 01** W okresie 2021–2027 Komisja zarządza budżetem UE w wysokości do 200 mld euro rocznie. W zarządzaniu tym współuczestniczą również państwa członkowskie, a środki muszą być wdrażane zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami¹. W związku z tym zarówno UE, jak i państwa członkowskie mają jasny i wiążący obowiązek wdrażania skutecznych środków zwalczania nadużyć finansowych i nielegalnej działalności naruszającej interesy finansowe UE². Aby wypełnić ten obowiązek, Komisja musi dysponować solidnymi ramami kontroli wewnętrznej.
- 02** Zarządzanie ryzykiem nadużyć finansowych stanowi integralną część [ram kontroli wewnętrznej Komisji](#). Zgodnie z zasadą 8 ram środki zwalczania nadużyć finansowych powinny być opracowywane, wdrażane i dokumentowane w sposób uporządkowany, a nie w formie rozproszonych lub doraźnych działań. W szczególności wymaga się ustanowienia i wdrożenia solidnych strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych zarówno na szczeblu instytucjonalnym, jak i na szczeblu poszczególnych służb, tak aby zapewnić ramy doskonalenia środków zwalczania nadużyć finansowych.
- 03** W związku z powyższym służby Komisji (dyrekcje generalne i agencje wykonawcze) opracowały swoje strategie zwalczania nadużyć finansowych w oparciu o zidentyfikowane ryzyko oraz określiły odpowiednie działania w zakresie zapobiegania, wykrywania, prowadzenia dochodzeń i korygowania. Jeśli chodzi o szczebel instytucjonalny, Komisja przyjęła [pierwszą strategię zwalczania nadużyć finansowych \(CAFS\) w 2011 r.](#) CAFS z 2011 r. została zastąpiona [nową strategią w 2019 r.](#), której towarzyszył plan działania. W 2023 r. Komisja zaktualizowała ten [plan działania](#). Instytucjonalna strategia zwalczania nadużyć finansowych określa ogólne ramy zarządzania służące koordynacji działań w zakresie zwalczania nadużyć finansowych we wszystkich służbach Komisji. Podejście to ma na celu zapewnienie spójności oraz opracowywania środków zwalczania nadużyć finansowych w oparciu o analizę ryzyka w całej Komisji.

¹ Art. 317 [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej](#).

² Tamże, art. 325.

- 04** Komisja jest również zobowiązana do corocznego składania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania na temat działań podjętych w celu wypełnienia obowiązku zwalczania nadużyć finansowych. Obowiązek ten Komisja wypełnia, składając rokrocznie sprawozdanie dotyczące ochrony interesów finansowych UE (sprawozdanie PIF), którego celem jest zagwarantowanie przejrzystości, rozliczalności i ciągłego monitorowania ryzyka oraz bieżących tendencji w zakresie nadużyć finansowych, a także skuteczności działań przeciwdziałających nadużyciom.
- 05** Za opracowanie i rozwój CAFS odpowiada Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF). Zapewnia on wsparcie i metodykę oraz dokonuje przeglądu strategii zwalczania nadużyć finansowych. W unijnych ramach zarządzania zwalczaniem nadużyć finansowych uczestniczą również inne podmioty, którym przypisano określone role i obowiązki (*rys. 1*).

Rys. 1 | Role i obowiązki podmiotów zaangażowanych w unijne ramy zarządzania zwalczaniem nadużyć finansowych

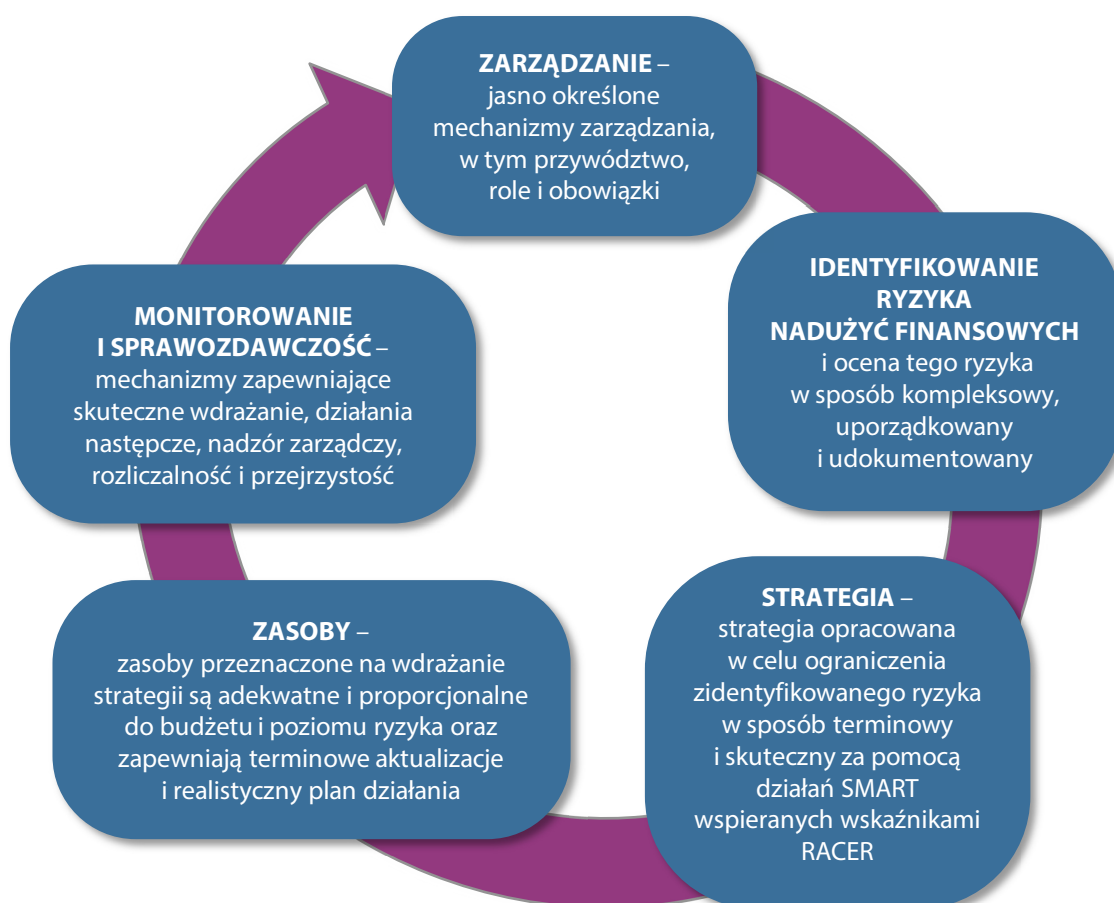
Rada Zarządzania Korporacyjnego Rada Zarządzania Korporacyjnego	OLAF Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych	DG Dyrekcje generalne Komisji	AFCOS jednostka koordynująca zwalczanie nadużyć finansowych	FPDnet Sieć przeciwdziałania nadużyciom finansowym i ich wykrywania	COCOLAF Komitet Doradczy ds. Koordynacji w zakresie Nadużyć Finansowych
• Zapewnia nadzór i wytyczne strategiczne dotyczące zwalczania nadużyć finansowych na szczeblu instytucji. • Raz w roku omawia działania w zakresie zapobiegania nadużyciom, analizę czynników ryzyka i trendów oraz rozwój strategii i środków przeciwdziałania nadużyciom, a także sprawozdanie PIF.	• Opracowuje CAFS. • Zapewnia metodykę, zalecenia oraz dokonuje przeglądu opracowywania strategii zwalczania nadużyć finansowych na poziomie służb. • Zapewnia państwom członkowskim metodykę opracowywania krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych.	• Przyczyniają się do wdrażania działań CAFS. • Opracowują i wdrażają strategię w zakresie zwalczania nadużyć finansowych na poziomie służb dostosowane do odpowiadających im obszarów polityki. • Prowadzą rejestry ryzyka.	• Krajowy punkt koordynacyjny współpracujący z OLAF. • Zapewnia współpracę i regularną wymianę informacji z OLAF. • Zajmuje różne miejsce w strukturze organów administracyjnych w zależności od państwa członkowskiego.	• Forum stanowiące centrum wiedzy fachowej i doradztwa w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. • Odbywa trzy posiedzenia plenarne rocznie. • Ma podgrupy odpowiadające poszczególnym profilom DG.	• Forum złożone z przedstawicieli właściwych krajowych służb państw członkowskich oraz służb Komisji. • Ułatwia współpracę oraz wymianę informacji i dobrych praktyk w zakresie ochrony interesów finansowych UE. • Omawia (krajowe) strategię zwalczania nadużyć finansowych.
• Dyrektor Generalny OLAF-u może uczestniczyć w posiedzeniach, gdy omawiane są kwestie związane z nadużyciami.	• Przewodniczy FPDnet i COCOLAF. • Składa sprawozdania Radzie Zarządzania Korporacyjnego. • Współpracuje z AFCOS w państwach członkowskich.	• Wyznaczają osobę odpowiedzialną za kwestie nadużyć lub koordynatora do współpracy z OLAF. • Uczestniczą w posiedzeniach FPDnet.	• OLAF zaleca, by AFCOS brały udział w opracowywaniu (krajowych) strategii zwalczania nadużyć finansowych. • Zakresy odpowiedzialności za krajową strategię zwalczania nadużyć różnią się w poszczególnych państwach członkowskich.	• Wspiera wymianę najlepszych praktyk oraz informacji o przeciwdziałaniu nadużyciom między OLAF a DG. • Wspiera DG w opracowywaniu i aktualizowaniu sektorowych strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. • Ułatwia wzajemną weryfikację strategii.	• Spotyka się dwa razy w roku na posiedzeniach plenarnych oraz dwa razy w roku w ramach grupy ds. sprawozdawczości i analizy. • Organizuje jedno posiedzenie grupy ds. zapobiegania nadużyciom rocznie.
	• Opracowuje sprawozdanie PIF.	• Przekazują informacje na potrzeby sprawozdania PIF • Co roku informują o środkach zwalczania nadużyć finansowych, kontrolach i wdrożonych działaniach.	• Poszczególne państwa członkowskie wnoszą różny wkład w opracowanie sprawozdania PIF.	• Przyczynia się do opracowania sprawozdania PIF.	• Przyczynia się do opracowania sprawozdania PIF.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przekazanych przez Komisję.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

- 06** Trybunał ocenił, czy Komisja ustanowiła i wdrożyła solidną strategię instytucjonalną oraz strategię na poziomie poszczególnych służb w celu zwalczania nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE. Zbadał, czy Komisja opracowała swoją strategię i powiązane plany działania zgodnie z najlepszymi praktykami wynikającymi z międzynarodowych ram zarządzania nadużyciami finansowymi oraz czy plany działania przyczyniają się do osiągnięcia celów strategii. Wreszcie Trybunał ocenił rozwiązania Komisji w zakresie monitorowania i sprawozdawczości dotyczące zwalczania nadużyć finansowych, zarówno na poziomie służb, jak i na szczeblu instytucjonalnym. Na [rys. 2](#) przedstawiono etapy kontroli Trybunału oraz obszary objęte analizą.

Rys. 2 | Obszary objęte analizą zgodnie ze strukturą zasad CIPFA



CIPFA – brytyjski Instytut Finansów Publicznych i Rachunkowości (ang. Chartered Institute of Public Finance and Accountancy)
SMART – skonkretyzowane, mierzalne, osiągalne, odpowiednie, określone w czasie
RACER – odpowiednie, akceptowane, wiarygodne, proste i miarodajne

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie publikacji CIPFA pt. „Code of practice on managing the risk of fraud and corruption”.

- 07** Dobrze zaprojektowane strategie zwalczania nadużyć finansowych zgodne z zasadami CIPFA i Komitetu Organizacji Sponsorujących Komisję Treadwaya (COSO) mają kluczowe znaczenie dla zmniejszenia ryzyka nadużyć finansowych. Takie strategie prowadzą ostatecznie do obniżenia poziomu nadużyć. Ze względu jednak na złożoność czynników sprzyjających nadużyciom, wielopoziomowy charakter działań w zakresie zwalczania nadużyć oraz ukryty charakter nadużyć wyodrębnienie bezpośredniego wpływu strategii jest trudne. Z tego względu ocena Trybunału koncentrowała się na opracowaniu i wdrażaniu strategii.
- 08** Zakres kontroli obejmował [strategię z 2019 r.](#), plany działania z [2023 r.](#) i z [2019 r.](#) oraz powiązane strategie i plany działania stosowane przez służby Komisji do próby Trybunału³. Służby te dobrano do próby na podstawie istotności zarządzanych przez nie środków, uwzględniając jednocześnie konieczność objęcia kontrolą wszystkich trzech trybów zarządzania. O ile nie wskazano inaczej, datą graniczną przyjętą na potrzeby kontroli był 31 lipca 2025 r.
- 09** Trybunał przeanalizował ponadto realizację zaleceń zawartych w sprawozdaniu specjalnym 01/2019 dotyczącym nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE, które były istotne w kontekście niniejszego sprawozdania. Wyniki tej analizy przedstawiono w [załączniku II](#).
- 10** [Metodyka kontroli](#) stosowana przez Trybunał jest zgodna z międzynarodowymi standardami kontroli ustanowionymi przez [Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli \(INTOSAI\)](#). Do oceny strategii Komisji Trybunał zastosował zasady zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych opracowane przez CIPFA oraz COSO. Oba te zestawy zasad są uznawane na szczeblu międzynarodowym za podstawę oceny koncepcji i skuteczności strategii zwalczania nadużyć finansowych obowiązujących w obrębie organizacji.
- 11** Trybunał przeanalizował ramy ustanawiania i wdrażania strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, w tym metodyki opracowane przez OLAF na potrzeby tworzenia strategii, obowiązujące procedury robocze oraz inne istotne sprawozdania i dokumenty uzupełniające. Dodatkowo przeprowadzono wywiady z pracownikami wybranych służb oraz OLAF.

³ DG RTD, DG MOVE, DG ENER, DG INTPA, DG HOME, DG REGIO / DG EMPL, DG AGRI, CINEA, REA.

Załącznik II – Realizacja zaleceń zawartych w sprawozdaniu specjalnym z 2019 r. dotyczącym nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE, które są istotne w kontekście niniejszego sprawozdania

Nr zalecenia	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom wdrożenia	Uwagi
1a	Przyjęte częściowo	Zrealizowane częściowo	Sprawozdawczość dotycząca nieprawidłowości i podejrzeń popełnienia nadużycia finansowego poprawiła się na przestrzeni lat, jednak nadal występują uchybienia.
1b	Przyjęte częściowo	Zrealizowane częściowo	Luki w zdolnościach analitycznych ograniczają zdolności Komisji do przeprowadzania bardziej złożonych analiz ryzyka, w tym z wykorzystaniem wskaźników według obszaru wydatków, kraju i sektora.
2.1		W pełni	
2.2	Przyjęte częściowo	Zrealizowane częściowo	Przyjęcie strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych było poprzedzone analizą ryzyka, jednak mogłaby ona być bardziej kompleksowa, z wykorzystaniem szerokiego zakresu danych. Komisja nie wykorzystuje w pełni mierzalnych wskaźników, a jej sprawozdawczość koncentruje się na produktach, a nie na rezultatach.
3.1	Przyjęte częściowo	Zrealizowane w przeważającej mierze	Nadal występują pewne uchybienia w ocenie ryzyka przeprowadzanej przez Komisję.
3.2	Przyjęte		Trybunał przeprowadził odrębną kontrolę wykonania zadań – sprawozdanie specjalne 11/2022 dotyczące wykorzystania czarnych list.
3.3	Przyjęte		Poza zakresem niniejszej kontroli.
4	Przyjęte częściowo		Trybunał przeprowadził odrębną kontrolę wykonania zadań – której wyniki opublikowano w sprawozdaniu specjalnym 26/2025 – dotyczącą organów UE zajmujących się zwalczaniem nadużyć finansowych.

Załącznik III – Podejście do oceny jasności, mierzalności i adekwatności działań

Trybunał wykorzystał w ramach kontroli poniższą listę kontrolną. W celu uzyskania ocen częściowych kontrolerzy zastosowali trzystopniową skalę odpowiedzi („tak”, „częściowo”, „nie”). Odpowiedź „tak” oznacza pełną wagę, „częściowo” – połowę, a „nie” – zero.

Wynik dla każdego wskaźnika stanowi średnią z odpowiadających mu ocen częściowych.

Wskaźniki	Waga
Prawidłowo zdefiniowane i doprecyzowane działania	
Czy dane działanie wyraźnie odnosi się do priorytetowych czynników ryzyka / obszarów / procesów?	33%
Czy jasno wskazano podmioty odpowiedzialne za dane działanie?	33%
Czy działanie można jednoznacznie zrozumieć?	33%
Wymierne wyniki (tj. możliwość pomiaru postępów)	
Czy postępy można zmierzyć za pomocą konkretnych danych?	33%
Czy określono poziomy odniesienia?	33%
Czy istnieje jasna jednostka miary (procent, liczba, dni, kwota)?	33%
Realistyczne działania z uwagi na zasoby i ograniczenia	
Czy organizacja dysponuje niezbędnymi zasobami (kadry, budżet, narzędzia) do realizacji danego działania?	33%
Czy podobne cele osiągnęto w przeszłości?	33%
Czy uwzględniono przeszkody mogące utrudnić realizację danego działania (ograniczenia systemowe, prawne, opór wobec zmian)?	33%
Działania zgodne z szerszymi celami	
Czy działanie jest zgodne z celami?	33%
Czy jest to właściwy moment na realizację działania?	33%
Czy działanie wnosi istotną wartość?	33%
Określenie terminów	
Czy określono wyraźny termin zakończenia realizacji działania?	50%
Czy przewidziano cele pośrednie?	50%

Skróty

Skrót	Definicja / wyjaśnienie
AFCOS	jednostka koordynująca zwalczanie nadużyć finansowych
CAFS	strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych
CINEA	Europejska Agencja Wykonawcza ds. Klimatu, Infrastruktury i Środowiska
CIPFA	brytyjski Instytut Finansów Publicznych i Rachunkowości (ang. Chartered Institute of Public Finance and Accountancy)
COCOLAF	Komitet Doradczy ds. Koordynacji w zakresie Nadużyć Finansowych
COSO	Komitet Organizacji Sponsorujących Komisję Treadwaya
DG EMPL	Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego
DG HOME	Dyrekcja Generalna ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych
DG INTPA	Dyrekcja Generalna ds. Partnerstw Międzynarodowych
DG REGIO	Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej
DG RTD	Dyrekcja Generalna ds. Badań Naukowych i Innowacji
DG AGRI	Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich
DG ENER	Dyrekcja Generalna ds. Energii
DG MOVE	Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu
IMS	system zarządzania nieprawidłowościami
OLAF	Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych
PIF	ochrona interesów finansowych UE
REA	Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych

Glosariusz

Termin	Definicja / wyjaśnienie
Agencja wykonawcza	Organizacja ustanowiona przez Komisję na określony czas i przez nią zarządzana, której celem jest realizacja konkretnych zadań związanych z programami lub projektami unijnymi w imieniu Komisji i pod jej zwierzchnictwem.
Arachne	Zintegrowane narzędzie informatyczne do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka opracowane przez Komisję. Pozwala ocenić ryzyko związane z udziałem określonych podmiotów w postępowaniach o udzielenie zamówienia i z realizacją zamówień finansowanych przez UE.
Cykl zwalczania nadużyć finansowych	Wszystkie etapy działań dotyczących nadużyć finansowych – zapobieganie, wykrywanie, prowadzenie dochodzeń i nakładanie sankcji.
Instytucja zarządzająca	Organ krajowej, regionalnej lub lokalnej władzy publicznej (lub podmiot prywatny) wyznaczony przez państwo członkowskie do zarządzania programem finansowanym przez UE.
Monitorowanie	Systematyczne obserwowanie i sprawdzanie, częściowo za pomocą wskaźników, postępów w osiągnięciu celu.
Nadużycie finansowe	Umyślne i bezprawne wprowadzenie w błąd w celu uzyskania korzyści materialnej przez pozbawienie innej osoby majątku lub środków pieniężnych.
Obszar badań naukowych	Dyrekcje generalne, agencje wykonawcze i wspólne przedsięwzięcia odpowiedzialne za obszar badań naukowych.
Ocena ryzyka	Systematyczne określanie i ocena ryzyka związanego z operacją lub procesem, która ma służyć jako podstawa zarządzania tym ryzykiem.
Ryzyko	Możliwość wystąpienia zdarzenia niekorzystnego.
Słaby punkt	Uchybienie sprawiające, że proces lub organizacja stają się podatne na ryzyko.
Służba	W kontekście niniejszego sprawozdania – dyrekcja generalna lub agencja wykonawcza Komisji.
Zarządzanie bezpośrednie	Zarządzanie funduszem lub programem unijnym sprawowane samodzielnie przez Komisję, w przeciwieństwie do zarządzania dzielonego czy zarządzania pośredniego.
Zarządzanie dzielone	Metoda wydatkowania środków z budżetu UE, w przypadku której – w przeciwieństwie do zarządzania bezpośredniego – Komisja przekazuje pewne zadania państwu członkowskiemu, zachowując przy tym ostateczną odpowiedzialność.
Zarządzanie pośrednie	Sposób wykonywania budżetu UE, zgodnie z którym Komisja powierza zadania związane z jego wykonaniem innym podmiotom (takim jak państwa spoza UE i organizacje międzynarodowe).
Zarządzanie ryzykiem	Systematyczne określanie ryzyka i podejmowanie działań w celu zmniejszenia go lub wyeliminowania, albo w celu ograniczenia jego wpływu.

Odpowiedzi Komisji

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/SR-2026-18>

Kalendarium

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/SR-2026-18>

Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla realizacji celów lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę V, zajmującą się obszarami finansowania Unii i administracji. Izbie tej przewodniczy członek Trybunału Jan Gregor. Kontrolą kierowała Ildikó Gáll-Pelcz, członkini Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Kinga Bara, szefowa gabinetu; Raymond Larkin, attaché; Bogna Kuczyńska, kierowniczka; Tomasz Kokot, koordynator zadania, a także kontrolerzy: Agathokleia Varytimou, Jan Guman i Sara Danif.



Ildikó Gáll-Pelcz



Raymond Larkin



Claudia Kinga Bara



Bogna Kuczyńska



Tomasz Kokot



Agathokleia Varytimou



Jan Guman



Sara Danif

Od lewej – w górnym rzędzie: Ildikó Gáll-Pelcz, Raymond Larkin, Kinga Bara.

Od lewej – w dolnym rzędzie: Bogna Kuczyńska, Tomasz Kokot, Agathokleia Varytimou, Jan Guman, Sara Fernandes Danif.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2026.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#).

Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przesłania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystywania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Zdjęcie na stronie tytułowej: © Pongsak – stock.adobe.com.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są linki do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

HTML	ISBN 978-92-849-7717-8	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/7667575	QJ-01-26-027-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7718-5	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/7925278	QJ-01-26-027-PL-N

CYTOWANIE

Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne 18/2026](#) pt.
„Strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych – narzędzie kompleksowe,
ale niewystarczająco ambitne”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2026.

Budżet UE jest ciągle narażony na nowe rodzaje ryzyka nadużyć finansowych. W związku z tym konieczne są solidne i skoordynowane ramy zwalczania nadużyć finansowych w całej Komisji Europejskiej. W niniejszym sprawozdaniu kontrolerzy ocenili, czy strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych została właściwie opracowana i pozwala zarządzać ryzykiem nadużyć finansowych i wspierać spójne wdrażanie. Wprawdzie strategia jest zasadniczo zgodna z uznanymi zasadami zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych i obejmuje cały cykl zwalczania takich nadużyć, Trybunał wykrył jednak uchybienia w ocenie ryzyka, planowaniu działań, monitorowaniu i sprawozdawczości. W szczególności w ocenach ryzyka nie wykorzystuje się systematycznie wszystkich istotnych źródeł informacji ani nie uwzględnia się w wystarczającym stopniu pojawiających się zagrożeń. Ponadto podejmowane działania często nie są wystarczająco ambitne lub nie określono dla nich wymiernych wyników i jasnych ram czasowych, a monitorowanie koncentruje się w większym stopniu na wdrożeniu niż na rezultatach bądź oddziaływaniu. W związku z tym Trybunał sformułował zalecenia dotyczące udoskonalenia nadzoru, ocen ryzyka, planów działania i sprawozdawczości.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na podstawie art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/contact
Strona internetowa: eca.europa.eu
Media społecznościowe: @EUauditors