

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Program UE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych”

[COM(2018) 386 final – 2018/0211 (COD)]

(2019/C 62/10)

Sprawozdawca: **Giuseppe GUERINI**

Wniosek o konsultację	Komisja, 18.6.2018
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	2.10.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	17.10.2018
Sesja plenarna nr	538
Wynik głosowania	193/0/4
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES wyraża poparcie dla wniosku Komisji Europejskiej ustanawiającego nowy program zwalczania nadużyć finansowych w celu ochrony interesów finansowych UE i zapewnienia wzajemnej pomocy administracyjnej między organami celnymi państw członkowskich.

1.2. Należy się pozytywnie odnieść do tego, że nowy program zwalczania nadużyć finansowych opiera się na wcześniejszym programie Herkules III, przy czym dokłada się w nim starań, by zwiększyć jego skuteczność w świetle wypracowanej w międzyczasie praktyki stosowania, przede wszystkim w zakresie szerszej analizy dostępnych danych i w odniesieniu do skutecznego połączenia systemu Herkules z systemami AFIS i IMS.

1.3. EKES ma nadzieję, że Unia Europejska będzie promować formy współpracy międzynarodowej w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym, tak by znaleźć skuteczne i skoordynowane rozwiązanie problemów wykraczających obecnie poza granice państwa, a nawet kontynentu, co wymaga opracowania skutecznych metod współpracy globalnej między właściwymi organami.

1.4. EKES zaleca, by Komisja zapewniła odpowiedni poziom inwestycji w nowe technologie zwalczania nadużyć finansowych, poczynając od sztucznej inteligencji, która może znacznie poprawić przeciwdziałanie nielegalnym zjawiskom.

1.5. Tego rodzaju inwestycjom muszą towarzyszyć odpowiednie szkolenia pracowników zatrudnionych w organach publicznych zaangażowanych w zwalczanie nadużyć finansowych. Niezwykle istotne jest, by modernizacja działań, konieczna ze względu na rozwój nielegalnego handlu, przybrała formę łączącą zastosowanie nowych technologii z odpowiednim przeszkoleniem pracowników zaangażowanych na tym polu.

1.6. EKES proponuje, by ze względu na znaczenie strategiczne technologii dla przeciwdziałania nadużyciom finansowym – do wskaźników efektywności zawartych we wniosku Komisji dodano dalsze wskaźniki pomiaru zdolności organów podatkowych do stosowania nowych technologii cyfrowych oraz technologii sztucznej inteligencji w celu przeciwdziałania nadużyciom naruszającym interesy UE.

1.7. Z perspektywy politycznej EKES uważa, że instytucje europejskie mogą lepiej przeciwdziałać nadużyciom finansowym, podejmując również dodatkowe wysiłki w celu ujednoczenia przepisów prawnych i podatkowych obowiązujących w różnych jurysdykcjach krajowych. Możliwe jest bowiem, że nadmierne różnice między przepisami podatkowymi i prawnymi różnych państw członkowskich należących do rynku wewnętrznego prowadzą do podejmowania nielegalnej działalności opartej na wykorzystywaniu obecnych różnic regulacyjnych (na przykład karuzela VAT), co może bezpośrednio lub pośrednio przynieść szkodę budżetowi UE czy też – w ujęciu bardziej ogólnym – umocnieniu europejskiego rynku wewnętrznego.

2. Wniosek Komisji

2.1. Obecny system zwalczania oszustw finansowych wymierzonych przeciwko budżetowi UE obejmuje następujące środki: (i) program Herkules III mający na celu zwalczanie nadużyć finansowych, korupcji i innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Unii; (ii) system informacji w celu zwalczania nadużyć finansowych (AFIS) składający się z zestawu zarządzanych przez Komisję aplikacji informatycznych w obszarze ceł, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 515/972; (iii) system zarządzania nieprawidłowościami (IMS), który jest narzędziem komunikacji elektronicznej mającym ułatwić państwom członkowskim wywiązywanie się z ich zobowiązania do zgłaszania wykrytych nieprawidłowości.

2.2. Nowy program UE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, stanowiący przedmiot niniejszej opinii, będzie w dużej mierze opierać się na programie Herkules III i zawierać ulepszenia takie jak możliwość finansowania nowych inicjatyw (np. inicjatyw związanych z analizą danych) oraz lepiej łączyć się z systemami AFIS i IMS.

2.3. Program będzie miał dwa cele ogólne: (i) ochronę interesów finansowych UE; (ii) wspieranie wzajemnej pomocy organów administracyjnych państw członkowskich i współpracy między nimi a Komisją w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego i rolnego.

2.4. Program przewiduje ponadto trzy cele szczegółowe bezpośrednio związane z celami ogólnymi: (i) zapobieganie nadużyciom finansowym, korupcji i wszelkiej innej nielegalnej działalności naruszającej interesy finansowe Unii oraz zwalczanie takich zjawisk; (ii) wspieranie zgłaszania nieprawidłowości, w tym nadużyć finansowych, w odniesieniu do funduszy zarządzania dzielonego i funduszy pomocy przedakcesyjnej, ujętych w budżecie Unii; (iii) zapewnianie narzędzi do wymiany informacji i do wsparcia działań operacyjnych w obszarze wzajemnego wsparcia administracyjnego w kwestiach celnych i rolnych.

2.5. Pula środków finansowych na realizację programu na lata 2021–2017 wynosi 181,207 mln EUR, które są podzielone w następujący sposób: (i) 114,207 mln EUR na zapobieganie nadużyciom finansowym, korupcji i wszelkiej innej nielegalnej działalności naruszającej interesy finansowe Unii Europejskiej oraz zwalczanie takich zjawisk; (ii) 7 mln EUR na wspieranie zgłaszania nieprawidłowości, w tym nadużyć finansowych, w odniesieniu do funduszy zarządzania dzielonego i funduszy pomocy przedakcesyjnej ujętych w budżecie Unii; (iii) 60 mln EUR na zapewnianie narzędzi do wymiany informacji i do wsparcia działań operacyjnych w obszarze wzajemnego wsparcia administracyjnego w kwestiach celnych i rolnych.

2.6. Realizacja nowego programu odbywać się będzie w nowym otoczeniu regulacyjnym charakteryzującym się poważnymi zmianami dotyczącymi w szczególności ustanowienia Prokuratury Europejskiej (EPPO), która będzie odgrywać znaczącą i, miejmy nadzieję, skuteczną rolę i która wraz z wdrożeniem dyrektywy (UE) 2017/1371 w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć powinna zapewnić większą ochronę interesów finansowych UE i obywateli europejskich.

2.7. Rozporządzenie w sprawie programu zwalczania nadużyć finansowych zostało opracowane po konsultacjach przeprowadzonych przez Komisję z udziałem zainteresowanych stron – z uwzględnieniem sugestii grupy ekspertów – i ma solidną podstawę prawną w Traktatach (art. 325 i 33 TFUE).

3. Uwagi ogólne i szczegółowe

3.1. EKES wyraża całkowite poparcie dla wniosku Komisji Europejskiej ustanawiającego nowy program zwalczania nadużyć finansowych w celu ochrony interesów finansowych UE i zapewnienia wzajemnej pomocy administracyjnej między organami celnymi państw członkowskich.

3.2. Konieczne jest wdrożenie art. 325 i 33 TFUE przez odpowiednie instrumenty i prawidłową koordynację działań organów krajowych i europejskich, jak wykazały przedsięwzięte w ostatnich latach środki, dzięki którym do budżetu Unii zwrócone zostały duże kwoty, chociaż Komisja zauważa, że trudno jest określić dokładną wysokość odzyskanych kwot.

3.3. Globalizacja rynków, rosnąca mobilność towarów i osób oraz coraz większe rozpowszechnienie nowych technologii komunikacyjnych sprzyjają wykładniczemu wzrostowi liczby transakcji transgranicznych i handlu za pośrednictwem platform cyfrowych. Prowadzi to do dużych możliwości wzrostu i rozwoju rynków, lecz wymaga również szybkiego i ciągłego uaktualniania technik kontroli nielegalnych zjawisk oraz przepisów dotyczących zwalczania nadużyć finansowych i różnych form unikania kontroli celnych.

3.4. Niezwykle istotne jest zatem, by odpowiedź władz publicznych na coraz bardziej wyrafinowane formy nadużyć finansowych była dostosowana do zmieniającego się świata, zarówno pod względem skuteczności egzekwowania prawa, jak i z punktu widzenia technologii i skutecznej współpracy między różnymi organami krajowymi, których działania powinny być skoordynowane i oparte na synergii.

3.5. Ponadnarodowy charakter nadużyć finansowych i coraz większa łatwość szybkiego opracowywania nielegalnych praktyk wynikająca z technologii, na przykład łatwość przemieszczania kapitału pochodzącego z nielegalnej działalności, wymagają tworzenia coraz bardziej intensywnych form współpracy między poszczególnymi organami na szczeblu globalnym. EKES ma nadzieję, że Unia Europejska będzie promować formy współpracy międzynarodowej w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym, tak by opracować skuteczne i skoordynowane rozwiązanie problemów wykraczających obecnie poza granice państwa i kontynentu.

3.6. Należy się pozytywnie odnieść do tego, że nowy program zwalczania nadużyć finansowych opiera się na programie Herkules III, przy czym dokłada się w nim starań, by ulepszyć wcześniejsze doświadczenia zdobyte w międzyczasie w trakcie stosowania programu w praktyce, przede wszystkim w zakresie szerszej i dokładniejszej analizy dostępnych danych i w odniesieniu do skutecznego połączenia systemu Herkules z systemami AFIS i IMS.

3.7. Obecnie dzięki unii celnej należącej do wyłącznej kompetencji UE w rozumieniu art. 3 TFUE osiągnięto bardzo dobre wyniki w zakresie harmonizacji przepisów, efektywności kontroli i odstraszenia przez nakładanie kar. Ważne jest, by uzupełnieniem tych wyników była skuteczna ochrona interesów finansowych UE, co wymaga między innymi kontynuacji prac, prowadzonych z coraz większą intensywnością, aby wzmocnić współpracę celną między państwami członkowskimi przy ścisłym powiązaniu z Komisją.

3.8. Dzięki nowemu programowi zwalczania oszustw finansowych działania związane z przeciwdziałaniem nielegalnym zjawiskom naruszania interesów finansowych UE zostaną ulepszone, również za sprawą uproszczenia i przyspieszenia procedur kontroli przez wprowadzenie nowych technologii w obszarze działań celnych. W związku z tym EKES zaleca odpowiedni poziom inwestycji w nowe technologie zwalczania nadużyć finansowych, począwszy od sztucznej inteligencji, która oferuje znaczne możliwości usprawnienia działań organów publicznych.

3.9. Tego rodzaju inwestycjom muszą towarzyszyć odpowiednie szkolenia pracowników zatrudnionych w organach publicznych zaangażowanych w zwalczanie nadużyć finansowych. Niezwykle istotne jest, by modernizacja działań, konieczna ze względu na rozwój nielegalnego handlu, przybrała formę łączącą zastosowanie nowych technologii z odpowiednim przeszkoleniem pracowników zajmujących się zwalczaniem nadużyć finansowych i nielegalnych zjawisk, którzy powinni nieustannie uczestniczyć w kształceniu, szkoleniu i podwyższaniu kwalifikacji w związku z rozwojem technologii przeciwdziałającej nielegalnym zjawiskom.

3.10. EKES popiera cele ogólne i szczegółowe określone w nowym programie zwalczania nadużyć finansowych, jednak proponuje wprowadzenie nowego celu szczegółowego dotyczącego oszustw celnych, korupcji i nielegalnych działań, które są dokonywane za pośrednictwem kanałów informatycznych i przy użyciu nowych technologii, celem rozwoju polityki celnej i przeciwdziałania oszustwom cyfrowym.

3.11. Należy pokreślić, że zmiana polityki celnej i polityki zwalczania nadużyć finansowych z technicznego punktu widzenia nie jest jedynie kwestią dostosowania instrumentów i fizycznych środków będących do dyspozycji organów danego sektora, lecz musi przybrać formę prawdziwej i długoterminowej strategii opierającej się na określonych celach, dążeniach i metodach.

3.12. Komisja uznała, że wcześniejsza ocena skutków nie jest konieczna, gdyż nowy program zwalczania oszustw finansowych jest w dużej mierze kontynuacją poprzedniego programu, który został już oceniony ex post⁽¹⁾ i uznany za skuteczny. EKES rozumie decyzję o nieprzeprowadzeniu wcześniejszej oceny skutków i uznaje oceny ex post przywołane przez Komisję za wystarczające, jednak uważa za istotne, by prowadzona przez Unię polityka zapobiegania nadużyciom finansowym i ich zwalczania opierała się na konkretnych i możliwych do sprawdzenia danych. Biorąc pod uwagę brak wcześniejszej analizy wpływu nowego programu zwalczania nadużyć finansowych, konieczne jest, by został on objęty stałym nadzorem, ewaluacją i działalnością informacyjną umożliwiającą skuteczną ocenę obecnego stanu wiedzy i osiągniętych z biegiem czasu postępów.

3.13. EKES popiera ustanowienie trzech wskaźników kontroli osiągnięcia celów szczegółowych określonych w nowym programie zwalczania nadużyć finansowych, tj.: (i) wskaźnika zadowolenia użytkowników i odsetka państw członkowskich uzyskujących wsparcie w celu zapobiegania nadużyciom finansowym, korupcji i wszelkiej innej nielegalnej działalności naruszającej interesy finansowe Unii oraz zwalczania takich zjawisk; (ii) wskaźnika zadowolenia użytkowników z systemu zarządzania nieprawidłowościami; (iii) ilości udostępnionych informacji dotyczących wzajemnego wsparcia oraz liczby wspieranych działań związanych z wzajemnym wsparciem.

3.14. Zgodnie ze wspomnianym powyżej wezwaniem do ustanowienia celu szczegółowego dotyczącego potrzeby wdrożenia strategii w zakresie kontroli celnej i przeciwdziałania nadużyciom finansowym w ramach gospodarki cyfrowej EKES sugeruje wprowadzenie wskaźników dotyczących pomiaru zdolności organów podatkowych do wprowadzenia nowych technologii cyfrowych oraz technologii w dziedzinie sztucznej inteligencji w celu przeciwdziałania oszustwom naruszającym interesy Unii.

⁽¹⁾ Zob. ocena programu Herkules II (2007–2013) i Herkules III (2014–2017).

3.15. Aby zapewnić właściwe działanie programu zwalczania oszustw finansowych, ważne jest, by wprowadzone środki były odpowiednio zasilane z zasobów finansowych. EKES popiera więc wniosek Komisji przewidujący wdrożenie programu zarówno w ramach zarządzania bezpośredniego, jak i w formie zarządzania pośredniego.

3.16. EKES popiera możliwość finansowania na rzecz państw członkowskich kosztów instalacji i konserwacji infrastruktury technicznej, środków logistycznych, informatycznych i biurowych niezbędnych do koordynowania wspólnych działań celnych i innych działań operacyjnych, uważając tę możliwość za spójną z ogólnym podejściem przedstawionym w rozporządzeniu w sprawie programu zwalczania nadużyć finansowych. Jednocześnie popiera również możliwość finansowania wydatków związanych z zakupem, analizą, rozwojem i konserwacją infrastruktury informatycznej oraz oprogramowania i połączeń sieciowych w celu zapobiegania nadużyciom finansowym i ich zwalczania.

3.17. W związku z powyższym EKES zachęca Komisję do sprawienia, by mechanizmy koordynacji potrzebne do zapewnienia wydajności i interoperacyjności całego sprzętu zakupionego ze środków programów unijnych były skuteczne i dokładne, tak aby kontynuować zwalczanie nadużyć finansowych i nielegalnych zjawisk powodujących szkodę w budżecie Unii oraz zapewnić, by było ono jeszcze skuteczniejsze i bardziej skoordynowane.

3.18. EKES uważa, że pod względem politycznym instytucje europejskie mogą przeciwdziałać nadużyciom finansowym, podejmując również dodatkowe wysiłki w celu ujednoczenia przepisów prawnych i podatkowych obowiązujących na rynku wewnętrznym. Możliwe jest bowiem, że nadmierne różnice między przepisami podatkowymi i prawnymi różnych państw członkowskich należących do rynku wewnętrznego mogą prowadzić do podejmowania nielegalnej działalności opartej na wykorzystywaniu obecnych różnic regulacyjnych (na przykład karuzela VAT), co może bezpośrednio lub pośrednio przynieść szkodę budżetowi Unii czy też – w ujęciu bardziej ogólnym – umocnieniu europejskiego rynku wewnętrznego.

Bruksela, dnia 17 października 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
