KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.2.2025 r.
COM(2025) 54 final

KOMUNIKAT KOMISJI

DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

w sprawie oceny śródokresowej Programu wymiany, pomocy i szkoleń w dziedzinie ochrony euro przed fałszowaniem (program „Perykles IV”)

{SWD(2025) 44 final}

1. Wprowadzenie

Program „Perykles IV", ustanowiony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/840, jest czwartą iteracją programu Perykles. Jego podstawą prawną jest art. 133 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Celami ogólnymi programu są zapobieganie fałszowaniu monet i banknotów euro i związanym z tym nadużyciom finansowym oraz zwalczanie tych zjawisk, a także ochrona integralności banknotów i monet euro, co zwiększa zaufanie obywateli i biznesu do autentyczności tych banknotów i monet, umacniając zaufanie do unijnej gospodarki, przy jednoczesnym zapewnieniu stabilności finansów publicznych. Celem szczegółowym programu jest ochrona banknotów i monet euro przed fałszowaniem i związanymi z tym nadużyciami finansowymi. Do osiągnięcia tego celu dąży się za pomocą dwóch głównych typów działań. Pierwszym z nich jest wspieranie i uzupełnianie środków wprowadzanych przez państwa członkowskie. Drugi typ działań polega na udzielaniu pomocy właściwym organom krajowym w ich staraniach na rzecz rozwijania ścisłej i regularnej współpracy pomiędzy nimi i z Komisją, a także wymiany najlepszych praktyk, obejmującej w stosownych przypadkach, państwa spoza UE i organizacje międzynarodowe.

Program można zatem zasadniczo zakwalifikować jako inicjatywę na rzecz budowania zdolności, rozpowszechniania informacji i tworzenia sieci kontaktów. Działania w ramach programu mają na celu: (i) wymianę i rozpowszechnianie informacji; (ii) udzielanie wsparcia technicznego, naukowego i operacyjnego oraz (iii) zakup sprzętu wykorzystywanego w państwach trzecich przez wyspecjalizowane organy ds. zwalczania fałszowania do ochrony euro przed fałszowaniem.

Program opiera się na trzech kluczowych zasadach: (i) transnarodowości, która wymaga, aby we wszystkich działaniach w ramach programu uczestniczyły co najmniej dwa państwa; (ii) wielodyscyplinarności, która ma na celu ułatwienie przyjęcia wspólnego podejścia do ochrony euro przez grupy docelowe, o których mowa poniżej, oraz (iii) komplementarności dzięki prowadzonym w ramach programu działaniom mającym na celu uzupełnienie – ale nie zastąpienie – innych inicjatyw na rzecz ochrony euro realizowanych przez państwa członkowskie lub instytucje unijne i międzynarodowe.

Ocenę śródokresową programu „Perykles IV" przeprowadzono zgodnie z art. 13 rozporządzenia (UE) 2021/840. Ocena obejmowała kryteria adekwatności, skuteczności, wydajności, spójności i unijnej wartości dodanej, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa. Wzięto również pod uwagę zrównoważoność działań podejmowanych w ramach programu w zakresie ochrony euro przed fałszowaniem. Przedmiotem oceny była realizacja programu w okresie od stycznia 2021 r. do marca 2024 r. i ocena ta obejmowała zarówno państwa członkowskie Unii Europejskiej (w tym państwa członkowskie będące i niebędące członkami strefy euro), jak i państwa spoza UE. W ocenie śródokresowej uczestniczyły różne zainteresowane strony, w tym właściwe organy krajowe z państw członkowskich UE, wnioskodawcy i beneficjenci programów, uczestnicy działań finansowanych w ramach programu, instytucje unijne takie jak Komisja Europejska i Europejski Bank Centralny (EBC), agencje, m.in. Europol i Eurojust, a także partnerzy międzynarodowi, w tym właściwe organy z państw spoza UE i Interpol. W ramach oceny dokonano przeglądu wszystkich rodzajów działań, które odbyły się w ramach programu

„Perykles IV”. Objęła ona m.in. konferencje i duże imprezy służące rozpowszechnianiu informacji, spotkania, seminaria, warsztaty, działania szkoleniowe, badania i zakup sprzętu.

Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący niniejszemu komunikatowi zawiera dalsze szczegółowe informacje na temat oceny śródokresowej przeprowadzonej przez Komisję. Ocena opiera się na różnych źródłach, w tym na niezależnym, publikowanym równolegle badaniu, które przeprowadził wykonawca zewnętrzny. W dokumencie roboczym przedstawiono główne wnioski z oceny śródokresowej i podsumowano wdrażanie programu „Perykles IV”.

2. Ogólny wniosek z oceny

W wyniku oceny stwierdzono, że program „Perykles IV” pozwala realizować cel, jakim jest zapobieganie fałszowaniu euro i zwalczanie tego procederu, a tym samym ochrona integralności banknotów i monet euro.

Program okazał się zasadniczo **skuteczny**, jeżeli chodzi o usprawnianie wymiany informacji oraz poprawę umiejętności technicznych, ram instytucjonalnych i zdolności operacyjnych w celu zwalczania fałszowania euro, zarówno w państwach członkowskich UE, jak i w państwach trzecich. Z powodzeniem przyczynił się on do tworzenia sieci kontaktów i wspólnego prowadzenia postępowań przygotowawczych przynoszących znaczne osiągnięcia, takie jak konfiskata fałszywych euro i rozbijanie organizacji przestępczych.

Organizowane w ramach programu szkolenia techniczne, seminaria, wymiany pracowników i badania wspierały środki wprowadzane przez państwa członkowskie, zwłaszcza w przypadkach, gdy finansowanie krajowe było ograniczone. W związku z tym program „Perykles IV” zapewniał jak dotąd **wydajne** wykorzystanie zasobów w celu osiągnięcia wyników, rezultatów i skutków tego programu. Koszty zarządzania są wprawdzie stosunkowo wysokie w porównaniu z podobnymi programami, ale wynika to głównie z niewielkiej wysokości jego łącznego budżetu. Ponadto całkowity udział tych kosztów maleje dzięki cyfryzacji, co wskazuje na ogólny wzrost wydajności. Ścisłe zaangażowanie DG ECFIN w koordynację i wdrażanie działań, np. poprzez przewodniczenie posiedzeniom Grupy Ekspertów ds. Fałszowania Euro (ECEG), zapewnia polityczną akceptację państw członkowskich i skuteczne monitorowanie. Program jest poddawany ocenie śródokresowej i ocenie *ex post*. Biorąc jednak pod uwagę niewielką skalę programu i fakt, że wykazuje on wysoki stopień ciągłości na przestrzeni wielu okresów programowania, być może należy rozważyć, czy wymóg przeprowadzania dwóch ocen w ciągu jednego cyklu finansowania łącznego budżetu tego programu jest proporcjonalny.

Stwierdzono również, że program **uzupełnia** inicjatywy podejmowane przez inne instytucje UE takie jak EBC oraz agencje, np. Europol, i **jest z nimi spójny**. Ponieważ zakres inicjatyw państw członkowskich jest ograniczony, program wypełnia tę lukę, oferując międzynarodowe i multidyscyplinarne działania, które zapewniają wiedzę fachową i wspierają budowanie relacji, zarówno między samymi państwami członkowskimi, jak i między państwami członkowskimi a państwami spoza UE. Program oferuje znaczną **unijną wartość dodaną** dzięki nawiązywaniu i zacieśnianiu relacji i współpracy między państwami członkowskimi, państwami spoza UE, instytucjami unijnymi oraz organizacjami międzynarodowymi, w zakresie wykraczającym poza kompetencje poszczególnych organów krajowych.

Oprócz tego program cechuje nadal duża **przydatność** i dostosowano go do zmieniających się zagrożeń. Przeciwdziałanie pojawiającym się nowym zagrożeniom dotyczącym fałszowania oraz zapewnienie, aby liczba wykrywanych fałszywych euro pozostawała pod kontrolą i była niska, wymaga ciągłej uwagi: ryzyko fałszerstw będzie istnieć tak długo, jak pieniądz gotówkowy będzie pozostawać w obiegu. Program służy także zapewnieniu **trwałości** jego wyników i utrzymaniu w przyszłości postępów w osiąganiu jego celów za sprawą transferu wiedzy, który dokonuje się poprzez regularne działania następcze i stałe wsparcie. Zainteresowane strony wskazują na zmienny charakter zagrożeń i pewną rotację personelu we właściwych organach krajowych, podkreślając w związku z tym potrzebę powtarzania szkoleń co 2–3 lata.

3. Doświadczenia i wnioski

Ogólnie rzecz biorąc, wyniki oceny potwierdziły, że nadal istnieje konieczność prowadzenia działań w ramach programu Perykles i że potrzeby w tym zakresie zapewne wzrosną z czasem. Poniżej przedstawiono najważniejsze doświadczenia i wnioski, które będą pomocne w dalszej realizacji programu.

Jeżeli chodzi o skuteczność programu, w ocenie wskazano, że w ramach programu należy dalej koncentrować się na wspieraniu kontaktów między państwami członkowskimi i państwami spoza UE, które mają bezpośredni interes lub wiedzę fachową w danym obszarze, co zagwarantuje, że podejmowane działania będą znaczące i produktywne. W ocenie wskazano również na potrzebę utrzymania przez pozostałą część okresu programowania równowagi między różnymi rodzajami działań kwalifikujących się do finansowania, takimi jak badania i zakup sprzętu dla państw spoza UE.

Z oceny wynika, że adekwatność programu „Perykles IV” można zwiększyć jeszcze bardziej dzięki dalszym skupianiu się na obecnych i przyszłych zagrożeniach takich jak reprodukcje banknotów, które z założenia różnią się od wzoru prawdziwego banknotu (*altered-design banknotes*), oraz dystrybucja fałszywych pieniędzy przez internet. Ocena wskazuje jednak również, że program powinien koncentrować się na potencjalnych zagrożeniach dla cyfrowego euro, które powstanie w przyszłości, oraz na wpływie sztucznej inteligencji na wytwarzanie fałszywych pieniędzy i ich wykrywanie. Aby program pozostał dostosowany do przyszłych wyzwań, konieczne może być otwarcie się na szczególną wiedzę fachową, na przykład poprzez umożliwienie uczestniczącym ekspertom poświęcenia większej uwagi tym zmianom i potencjalnym nowym zagrożeniom. W tym kontekście przydatne byłoby podejście dwutorowe, uwzględniające w odpowiednim stopniu oba poniższe aspekty: (i) potrzebę rozwijania przez państwa członkowskie (i państwa spoza UE) podstawowych umiejętności technicznych potrzebnych do zwalczania fałszowania oraz (ii) pojawiające się nowe zagrożenia i potrzebę zidentyfikowania organów, które są zdolne im przeciwdziałać. Inne możliwości wzmocnienia programu obejmują ściślejsze zaangażowanie wymiaru sprawiedliwości, służb celnych oraz podmiotów doręczających przesyłki i paczki w działania prowadzone w ramach programu, komunikowanie z wyprzedzeniem, jaki jest program działań i jakiego rodzaju środki będą wdrażane, oraz dostosowanie charakteru działań do oczekiwanych adresatów. Posiedzenia ECEG i coroczne aktualizacje strategii programu „Perykles” są idealną okazją, aby wykorzystać w praktyce zebrane doświadczenia.

Główny wniosek dotyczący utrzymania skuteczności programu wskazuje na potrzebę podejmowania w wystarczającym zakresie działań następczych i organizowania regularnych sesji szkoleniowych. Może to pomóc w prawidłowym wykorzystaniu i rozwijaniu uzyskanej wiedzy oraz zapewnić rozpowszechnianie aktualnych informacji na temat bieżących tendencji i zmian dzięki kładzeniu nacisku na stale zmieniający się charakter zagrożeń, których źródłem jest fałszowanie euro. Dyrekcja Generalna Komisji wdrażająca program regularnie uczestniczy w działaniach finansowanych w ramach programu, co umożliwia jej ocenianie na bieżąco jakości i trwałości tych działań. Wiele działań – zarówno tych organizowanych przez samą Komisję, jak i działań państw członkowskich – jest ukierunkowanych w dużym stopniu na szkolenie instruktorów i jest powtarzanych cyklicznie, co zapewnia, aby pomimo rotacji personelu właściwe organy dysponowały aktualną wiedzą. Ostatnią konkluzją jest to, że należy zminimalizować potencjalne bariery językowe, w tym między podmiotami wdrażającymi a innymi uczestnikami działań w ramach programu, na przykład poprzez zachęcanie podmiotów wdrażających do zapewnienia tłumaczenia ustnego, jeżeli będzie taka potrzeba.

4. Kontynuacja programu „Perykles IV” i kierunek dalszych działań

W wyniku oceny stwierdzono, że obecna struktura wdrożeniowa programu „Perykles IV” jest zasadniczo skuteczna, wydajna i zrównoważona oraz w dalszym ciągu adekwatnie reaguje na zmieniające się zagrożenia. Program „Perykles IV” wyrównuje krytyczną lukę istniejącą w wielu państwach członkowskich, które często dysponują jedynie ograniczonymi zasobami na organizację międzynarodowych wielodyscyplinarnych szkoleń na temat fałszowania euro. Zapewniając ukierunkowane wsparcie, program wzmacnia zdolność UE do walki z fałszowaniem euro oraz wspiera tworzenie nowych relacji i sieci, a także wysiłki na rzecz współpracy transnarodowej.

Komisja zamierza dalej pośredniczyć w nawiązywaniu kontaktów między odpowiednimi państwami, dbając jednocześnie o równowagę i zachęcając do podejmowania określonych działań. Osiągnięcie tych celów jest możliwe dzięki corocznie aktualizowanym przez Komisję strategiom programu „Perykles” oraz dzięki posiedzeniom Grupy Ekspertów ds. Fałszowania Euro (ECEG). Komisja rozważy możliwość wydłużenia czasu trwania tych posiedzeń do dwóch dni. Uważa, że warto zachęcać przedstawicieli organów sądowych do większego zaangażowania w spotkania ECEG i działania w ramach programu „Perykles IV”, zwłaszcza w świetle pilnych zagrożeń, takich jak reprodukcje banknotów, które z założenia różnią się od wzoru prawdziwego banknotu. Ważnym krokiem, który poczyniono w tym kierunku, było zaproszenie Eurojustu do regularnego udziału w posiedzeniach ECEG.

Budżet programu jest zasadniczo odpowiedni do utrzymania wysokiego poziomu skuteczności, ale obcięcie finansowania sprawiło, że liczba wdrożonych działań i przeszkolonych uczestników była mniejsza niż w poprzednich edycjach programu. Z informacji zwrotnych otrzymanych od zainteresowanych stron wynika, że zmniejszenie budżetu w porównaniu z wcześniejszymi edycjami programu „Perykles IV” wpłynęło negatywnie na ich proces decyzyjny i zdolność do organizowania działań w ramach tego programu.

Swój sukces program zawdzięcza w dużej mierze wybranemu modelowi działania, który odzwierciedla jego wyjątkową podstawę prawną[1] i ścisłe ukierunkowanie umożliwiające bliską współpracę między państwami członkowskimi a Komisją Europejską za pośrednictwem DG ECFIN. Ponieważ program Perykles IV jest autonomicznym programem, zarządzająca nim Dyrekcja Generalna Komisji działa jako operacyjna jednostka organizacyjna, która odgrywa zasadniczą rolę w opracowywaniu strategii oraz planowaniu i wdrażaniu działań. Zapewnia to dostosowanie programu do potrzeb państw członkowskich i uczestników działań, co przynosi wartość dodaną i zwiększa skuteczność.

[1] W przypadku państw członkowskich strefy euro podstawą prawną programu „Perykles" jest art. 133 TFUE (zwykła procedura ustawodawcza), natomiast w przypadku państw członkowskich spoza strefy euro – art. 352 TFUE (specjalna procedura ustawodawcza).