



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 19.12.2011
SEC(2011) 1611 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

**Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета
относно програма „Херкулес III“ за насърчаване на дейности в областта на
защитата на финансовите интереси на Европейския съюз**

{COM(2011) 914 окончателен}
{SEC(2011) 1610 окончателен}

Настоящият доклад е обвързващ само за службите на Комисията, участвали в подготовката му, и не предопределя окончателната форма на което и да е от решенията, които Комисията ще вземе.

ОБООБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ПРОГРАМА „ХЕРКУЛЕС“	4
1. КОНТЕКСТ НА ПОЛИТИКАТА И ПРИНОС ЗА ПРИОРИТЕТИТЕ НА ЕС.....	4
2. КОНСУЛТАЦИЯ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ.....	4
3. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА И ЛОГИКА НА ИНТЕРВЕНЦИЯТА.....	4
4. ЦЕЛИ НА ПРОГРАМАТА	5
5. СУБСИДИАРНОСТ И ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ НА ЕС	6
6. ОПИСАНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ НА ПОЛИТИКАТА	6
7. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ПО ВАРИАНТИ.....	7
8. ВРЪЗКИ С ДРУГИ ИНИЦИАТИВИ СЛЕД 2013 Г.	7
9. ОПРОСТЯВАНЕ И НАМАЛЯВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНАТА ТЕЖЕСТ.....	8
10. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА	8

Обобщена оценка на въздействието на програма „Херкулес“

1. Контекст на политиката и принос за приоритетите на ЕС

Програма „Херкулес“ е единственият инструмент, посветен специално на борбата с измамите, корупцията и всички други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на Съюза. Тя се управлява от OLAF.

Договорът урежда принципа на ефективна и равностойна защита на финансовите интереси на ЕС във всички държави-членки и в институциите на ЕС и предвижда тясно сътрудничество за постигането на тази цел.

Разходите по линия на „Херкулес II“ в периода 2007—2013 г. възлизат на 98,5 милиона EUR. Предлага се тези разходи да продължат по линия на програма „Херкулес III“ при настоящия ритъм от 15 милиона EUR годишно.

Разходите по програма „Херкулес II“ са поделени, както следва:

1. Техническа помощ (60 %)
2. Специализирано обучение в областта на борбата с измамите (35 %)
3. Подпомагане на сдруженията в областта на европейското наказателно право и защитата на финансовите интереси на ЕС (сдружения на европейските юристи) (5 %)

Освен това, годишно трябва да се изразходват поне 6 милиона EUR по линия на точки 1 и 2 по-горе за премахване на незаконната търговия с цигари. По този начин се постига съгласуваност със специфичните цели в областта на борбата с измамите, контрабандата и фалшифицирането, договорени в споразуменията, сключени с 4 големи международни производители на цигари, съгласно които последните ще внесат 2,3 милиарда USD в националните бюджети и в бюджета на ЕС в рамките на 20-годишен период.

2. Консултация със заинтересованите страни

Оценката на въздействието отразява резултатите от консултациите със заинтересованите страни, особено в оперативните служби на държавите-членки, други служби на Комисията и други органи на ЕС, както и оперативния опит на OLAF и опитът на последната в управлението на програмата. В нея е включена информация от междинния преглед за постигането на целите на програма „Херкулес II“, приключен в края на 2010 г.

3. Определяне на проблема и логика на интервенцията

Мащаб

Годишният доклад на Комисията за 2010 г. по член 325 относно защитата на финансовите интереси набляга на необходимостта от по-нататъшни действия за справяне с измамите. В Стратегията на Комисията за борба с измамите тази

необходимост се взема под внимание и се подчертава значението на програмите „Херкулес“. Статистиките в доклада по член 325 и в независимия оперативен доклад на OLAF дават индикация за мащаба на измамите и за натовареността на OLAF. Общото финансово отражение на докладваните нередности за 2010 г. е възлизало на 1,8 милиарда EUR, от които подозираните случаи на измама са били в размер на 0,5 милиарда EUR (от изразходвани 141 милиарда EUR и събрани около 17 милиарда EUR от митни сборове, начислени върху традиционните собствени ресурси (приход)). OLAF е приключила над 1 500 от собствените си разследвания между 1999 г. и 2011 г. (360 текат в момента), което е довело до възстановяване на над 1 милиард EUR чрез разследвания на OLAF по случаи на измама и други нередности до средата на 2011 г.

Измамите имат значителни финансови последици и отрицателен социален и икономически ефект. Те застрашават също така репутацията на европейския проект.

Фактори

В оценката на въздействието се посочват 5 основни фактора, които следва да се вземат под внимание в програма „Херкулес III“:

1. Извършителите на измами се адаптират бързо към новите обстоятелства на равнище ЕС, извършват трансгранични дейности и се възползват от слабостите.
2. Комисията и държавите-членки са поели ангажимент да засилят борбата срещу контрабандата на цигари.
3. Натискът върху публичните финанси налага повишаване на ефикасната от гледна точка на разходите защита на финансовите интереси на ЕС чрез по-добро откриване и предотвратяване.
4. В държавите-членки, държавите кандидатки и асоциираните държави има голям брой и разнообразни по естество компетентни органи. По-голямата част от наличните ресурси за борба с измамите с бюджетни средства на ЕС са на национално равнище, а не на равнище ЕС.
5. Различията между държавите-членки от гледна точка на мотивация и капацитет затрудняват осигуряването на равностойна защита на финансовите интереси.

Проблеми

Във връзка с всеки фактор са идентифицирани специфични проблеми. Те включват недостиг на специализирани познания и техническо оборудване,меняща се заплаха от страна на организираната престъпност, липса на обществено доверие, липса на осведоменост относно измамите по отношение на ЕС, недостатъчен анализ на риска и обмен на информация, недостатъчен капацитет на компетентните национални органи да сътрудничат помежду си и с OLAF, несъвместимост на техническото и комуникационното оборудване, липса на еднообразни административни и правораздавателни условия за разследване и преследване по наказателен ред на извършителите на измами, както и пропуски в уменията и споделянето на най-добри практики между националните органи.

4. Цели на програмата

Общата цел е да се защитят финансовите интереси на Съюза, като по този начин се повиши конкурентоспособността на европейската икономика и се гарантира защитата на парите на данъкоплатците.

Специфичната цел на програмата е предотвратяване и борба с измамите, корупцията и всяка друга незаконна дейност срещу финансовите интереси на Съюза.

Допълнителни оперативни цели са определени в приложението към регламента.

5. Субсидиарност и добавена стойност на ЕС

Договорът (членове 317 и 325 от ДФЕС) възлага отговорността за изпълнението на бюджета и за борба с измамите на Комисията в сътрудничество с държавите-членки. Борбата с измамите е политика на споделена компетентност на ЕС. По тази причина ЕС носи особената отговорност да насърчава тясно и редовно сътрудничество между всички компетентни власти чрез предоставяне на помощ и подкрепа. Освен това някои действия по програма „Херкулес“ се осъществяват на равнище институции на ЕС.

Несъмнена добавена стойност се постига в резултат от улесняването на сътрудничеството между органите на държавите-членки, от намаляване на разходите при съвместни обществени поръчки, и чрез укрепване на слабите места, когато националните органи са особено изложени на престъпна дейност, организирана от територията на съседни страни. Полза има и за националните финанси, тъй като много от разходите на ЕС се правят при режим на съфинансиране и контрабандата често оказва отрицателно въздействие както върху митата, така и върху националните (непреки) данъци. Програмата се занимава с разрешаването на проблема за липсата на стимул за някои държави-членки да работят по въпроси, които имат слабо отражение върху собствените им финанси, но които влияят негативно върху бюджета на ЕС или върху националните бюджети на други държави-членки, особено по време на строга бюджетна дисциплина (напр. контрабандата и фалшифицирането на цигари).

Освен това програмата насърчава изграждането на мрежи и обмена на най-добри практики между администрациите на държавите-членки и подобрява съблюдаването на правото на ЕС посредством обучение на национални специалисти в рамките на съвместни мероприятия, в които участват представители на различни националности.

6. Описание на вариантите на политиката

Базовият сценарий е запазване на съществуващото положение (вариант 1).

Вариант 2 се базира на съществуващото положение, като се подобрява методологията на програмата, по-специално чрез увеличаване на максималните размери при съфинансиране с цел преодоляване на нарастващите проблеми с насрещното финансиране от държавите-членки, което е особено важно в случай, че е необходимо засилване на закрилата в географските зони, които са особено изложени на риск, и укрепване на слабите места в защитата на ЕС срещу измамите.

Вариант 3 се изразява в радикална промяна в посока подпомагане на незабавни оперативни дейности за сметка на по-дългосрочни цели, като например повишаване

съблюдаването на правната уредба, по-добър обмен на информация и развиване на юридическата мисъл по наказателноправни въпроси, касаещи целия ЕС, които се отнасят до защитата на средствата на ЕС.

Вариант 4 се изразява в преустановяване на програмата.

Други два варианта не бяха подложени на по-нататъшно разглеждане:

- Вариантът за увеличаване на разходите над настоящите равнища е отхвърлен като несъвместим с планирането на многогодишната финансова рамка, предложено от Комисията в нейното съобщение (COM (2011)500 „Бюджет за стратегията „Европа 2020“.
- Вариантът за съчетаване на програмата с програма „Перикъл“ (защита срещу фалшифициране на еврото) е неприложим, защото съответните правни основания предвиждат различни законодателни процедури за приемане (вж. съответно член 133 и член 325 от ДФЕС).

7. Анализ на въздействието по варианти

Въздействието на вариантите е анализирано като първо е проучено въздействието, постигнато по „Херкулес II“ (базов сценарий, вариант 1), и след това е извършено съпоставяне с въздействието, което биха имали другите варианти.

При обсъждането на вариант 4 се разглеждат последиците от преустановяването на програмата по сектори, като по този начин обсъждането служи и като основа за разглеждане на възможните промени в разпределението на разходите между секторите. Вариант 4 е отхвърлен, тъй като разходите от гледна точка на намалената ефективност и ефикасност в борбата срещу измамите, би(ха) надвишили(а) значително направените икономии. Възможността за прехвърляне на някои действия към други програми на ЕС е отхвърлена поради неизбежното изместване на фокуса от защитата на бюджета на ЕС.

Вариант 3 би могъл да доведе до възможна нежелана последица, изразяваща се в пораждаване на дисбаланс в цялостния подход към борбата с измамите на равнище ЕС. Съгласно Стратегията на Комисията за борба с измамите (COM(2011) 376) е необходимо полагането на особени усилия да продължи и даже да бъде развито допълнително във връзка с конкретни действия, насочени към предотвратяване и откриване на измами, включително подобрен обмен на най-добри практики и обучение.

Поради това предпочетеният избор е Вариант 2 (общо казано, подобряване на съществуващото положение). Това би дало възможност за по-предпазливо преминаване, отколкото при вариант 3, към по-засилена оперативна подкрепа, ако с оглед на променящите се обстоятелства и становищата на заинтересованите страни бъде взето подобно решение.

8. Връзки с други инициативи след 2013 г.

Други инициативи в областите на правоприлагането и митническото сътрудничество ще имат положително отражение върху защитата на финансовите интереси на ЕС. Аналогично инициативите по програма „Херкулес“ ще имат положителни последици за

други политики в областта на правоприлагането, митниците и сигурността; скенер, който изначално е предоставен за откриване на незаконни пратки с цигари, може да намира и други незаконни пратки, което да води до наказателноправни последици или последици, свързани с приходите или сигурността.

При все това, тези инициативи следват различни цели на политиките и не могат трайно да подпомагат конкретните действия за борба с измамите. Нещо повече от съществено значение е фокусът на една програма да остава насочен конкретно към защитата на финансовите интереси на равнище ЕС, за да се даде възможност за осъществяване на специализирани проекти, целящи подобряване на предотвратяването, разкриването и разследването на измамите, включително проекти, които изискват мултидисциплинарно участие на служби, принадлежащи към различни администрации. Борбата с измамите е мултидисциплинарна цел, която налага ефективно транснационално сътрудничество между множество различни партниращи си органи.

Между OLAF и други Генерални дирекции бе проведена необходимата координация, така че да се избегне препокриване или объркване между програмите.

9. Опростяване и намаляване на административната тежест

Предлагат се някои технически подобрения, за да се отразят опитът и консултациите в съответствие с разпоредбите на Финансовия регламент, като например по-гъвкави процедури за финансирането на проекти, чиято стойност е под определен таван (50 000 EUR), намалени изисквания по отношение на разбивката на разходите и предвижданията, използването на опростени изисквания за кандидатстване и за отчитане на резултатите и по-голямо използване на работни групи с оглед ускоряване изготвянето на обратна информация и подобряване на целевата насоченост на разходите.

10. Мониторинг и оценка

Ще има годишни и средносрочни оценки. Служителите на OLAF присъстват на много от финансираните мероприятия, за да гарантират надлежен мониторинг на качеството и целевата ориентираност на дейностите. Това позволява да се упражнява подходящ предварителен контрол върху финансирането на проектите и е важен аспект от изпълнението на мандата на Комисията (OLAF) да подпомага държавите-членки при организирането на тясно и редовно сътрудничество. Систематично ще бъдат събирани и анализирани данни за изпълнението и обратна информация. Когато е възможно ще бъдат разработвани показатели SMART с оглед измерване на въздействието на действията по програмата. Когато това не е възможно поради естеството на действието, например при някои действия, свързани с обучение, по отношение на качеството и показателите за осъществени дейности ще се извършва наблюдение отблизо.

Реорганизирането на OLAF в началото на 2012 г. ще засили капацитета ѝ за управление и оценка на програма „Херкулес“.