



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 19.12.2011
SEK(2011) 1611 v konečném znění

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady

**o programu Hercule III na podporu činností v oblasti ochrany finančních zájmů
Evropské unie**

{KOM(2011) 914 v konečném znění}

{SEK(2011) 1610 v konečném znění}

Tato zpráva je závazná pouze pro útvary Komise, které se podílely na její přípravě, a nepředjímá konečnou podobu žádného rozhodnutí, jež má Komise učinit.

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ TÝKAJÍCÍ SE PROGRAMU HERCULE	1
1. POLITICKÉ SOUVISLOSTI A ÚLOHA PŘI PLNĚNÍ PRIORITY EU	1
2. KONZULTACE ZÚČASTNĚNÝCH STRAN	1
3. VYMEZENÍ PROBLÉMU A INTERVENČNÍ LOGIKA	1
4. CÍLE PROGRAMU	1
5. SUBSIDIARITA A PŘIDANÁ HODNOTA EU	1
6. POPIS MOŽNOSTÍ POLITIKY	1
7. ANALÝZA DOPADŮ PODLE JEDNOTLIVÝCH MOŽNOSTÍ	1
8. VAZBY S DALŠÍMI INICIATIVAMI PO ROCE 2013	1
9. ZJEDNODUŠENÍ A SNÍŽENÍ ADMINISTRATIVNÍ ZÁTĚŽE	1
10. SLEDOVÁNÍ A HODNOCENÍ	1

Souhrn posouzení dopadů týkající se programu Hercule

1. Politické souvislosti a úloha při plnění priorit EU

Program Hercule je jediný nástroj zaměřený speciálně na boj proti podvodům, korupci a další nedovolené činnosti, která poškozuje finanční zájmy Unie. Jeho řízením se zabývá úřad OLAF.

Smlouva stanoví zásadu účinné a rovnocenné ochrany finančních zájmů EU v členských státech a orgánech EU a úzkou spolupráci v zájmu dosažení tohoto cíle.

Výdaje v rámci programu Hercule II dosáhly v letech 2007–2013 výše 98,5 milionu EUR. Podle návrhu by mělo být v rámci programu Hercule III zachováno současné tempo výdajů, tedy 15 milionů EUR ročně.

Výdaje na program Hercule II jsou určeny na:

1. technickou pomoc (60 %)
2. odbornou přípravu se zaměřením na boj proti podvodům (35 %)
3. podporu sdružení pro evropské trestní právo a ochranu finančních zájmů EU (sdružení evropských právníků) (5 %)

Kromě toho je třeba každý rok věnovat minimálně 6 milionů EUR z výše uvedených okruhů 1 a 2 na potlačování nedovoleného obchodu s cigaretami. Je to odrazem důsledného naplňování konkrétních cílů v oblasti boje proti podvodům, pašeráctví a padělatelství, jež byly závazně stanoveny v dohodách se čtyřmi významnými mezinárodními výrobci cigaret, kteří na základě těchto dohod přispějí během dvaceti let 2,3 miliardami USD do vnitrostátních rozpočtů a rozpočtu EU.

2. Konzultace zúčastněných stran

Posouzení dopadů zohledňuje konzultaci se zúčastněnými stranami, zejména v operačních útvarech členských států, dalších útvarech Komise a orgánech EU, jakož i zkušenosti úřadu OLAF z operační činnosti a s řízením programu. Zahrnuje informace vyplývající z průběžného přezkumu realizace cílů programu Hercule II, jenž byl dokončen koncem roku 2010.

3. Vymezení problému a intervenční logika

Rozsah

Ve výroční zprávě Komise o ochraně finančních zájmů za rok 2010 vypracované v souladu s článkem 325 je zdůrazněna nutnost dalších opatření zaměřených na boj proti podvodům. Tuto potřebu řeší strategie Komise proti podvodům, která podtrhuje význam programů Hercule. Statistické údaje obsažené ve zprávě podle článku 325 a v nezávislé zprávě o činnosti úřadu OLAF svědčí o rozsahu podvodů a případů řešených úřadem OLAF. Celkový finanční dopad oznámených nesrovnalostí za rok 2010 činil 1,8 miliardy EUR, z nichž na případy, u kterých existovalo podezření na podvod, připadalo 0,5 miliardy EUR (z částky ve výši

141 miliard EUR ve formě výdajů a přibližně 17 miliard EUR ve formě celních poplatků v rámci tradičních vlastních zdrojů (příjmů)). Úřad OLAF dokončil v letech 1999 až 2011 více než 1 500 svých vyšetřování (360 vyšetřování v současnosti probíhá), což vedlo ke zpětnému získání více než jedné miliardy EUR díky vyšetřování případů podvodů a jiných nesrovnalostí úřadem OLAF do poloviny roku 2011.

Podvody mají značné finanční důsledky a působí negativně ze společenského i hospodářského hlediska. Pro projekt EU také znamenají riziko ztráty dobré pověsti.

Hlavní trendy

Posouzení dopadů stanoví těchto pět klíčových trendů, kterými by se měl zabývat program Hercule III:

1. Pachatelé podvodů se rychle přizpůsobují novým podmínkám na úrovni EU, fungují přes hranice a využívají nejslabších míst.
2. Komise a členské státy se zavázaly zintenzivnit boj proti pašování cigaret.
3. Tlak na veřejné finance si žádá, aby se zlepšením odhalování a prevence zvýšila nákladově efektivní ochrana finančního zájmu EU.
4. Velký počet a rozličný charakter příslušných orgánů v členských státech a kandidátských a přidružených zemích. Naprostá většina zdrojů pro boj proti zneužívání prostředků z rozpočtu EU je k dispozici na vnitrostátní úrovni, nikoliv na úrovni EU.
5. Rozdíly v motivaci a kapacitě jednotlivých členských států brání tomu, aby byla ochrana finančních zájmů na stejné úrovni.

Problémy

V rámci každého hlavního trendu byly zjištěny konkrétní problémy. Patří mezi ně nedostatky v odborných znalostech a technickém vybavení, měnící se hrozba ze strany organizované trestné činnosti, nedostatečná důvěra veřejnosti, nízká úroveň povědomí o podvodech v EU, nevhodná analýza rizik a sdílení informací, malá schopnost příslušných vnitrostátních orgánů spolupracovat navzájem a s úřadem OLAF, nekompatibilita technického a komunikačního zařízení, nejednotnost správního a právního prostředí, v němž se provádí vyšetřování a stíhají se pachatelé podvodů, a mezery v dovednostech a sdílení osvědčených postupů mezi vnitrostátními orgány.

4. Cíle programu

Obecným cílem je chránit finanční zájem Unie v zájmu zvýšení konkurenceschopnosti evropského hospodářství a zajištění ochrany peněz daňových poplatníků.

Konkrétním cílem programu je bránit podvodům, korupci a další nedovolené činnosti, která poškozuje finanční zájmy Unie, a bojovat proti nim.

Další operativní cíle jsou vymezeny v příloze nařízení.

5. Subsidiarita a přidaná hodnota EU

Smlouva (články 317 a 325 SFEU) stanoví, že Komise je ve spolupráci s členskými státy odpovědná za plnění rozpočtu a boj proti podvodům. Tento boj je politikou spadající do sdílené pravomoci EU. Evropská unie má proto konkrétní úkol napomáhat úzké a pravidelné spolupráci mezi všemi příslušnými orgány tím, že bude poskytovat pomoc a podporu. Některá opatření v rámci programu Hercule se navíc uskutečňují na úrovni orgánů EU.

Jasný přínos plyne z usnadňování spolupráce mezi orgány členských států, z úspor nákladů při společném zadávání zakázek a díky posilování slabých míst, kde jsou vnitrostátní orgány obzvláště vystaveny trestné činnosti organizované z území sousedních zemí. Přínos lze pozorovat také v oblasti státních financí, jelikož se velká část výdajů EU vynakládá v rámci režimu spolufinancování a pašování má často neblahý vliv jak na celní poplatky, tak na vnitrostátní (nepřímé) daně. Program řeší problém nedostatečné motivace některých členských států, které se nechtějí zabývat otázkami, jež mají jen malý dopad na jejich vlastní finance, avšak negativně ovlivňují rozpočet EU či vnitrostátní rozpočty jiných členských států, a to zejména v době rozpočtové tísně (např. pašování a padělání cigaret).

Program rovněž podporuje budování kontaktů a výměnu osvědčených postupů mezi správními orgány členských států a zlepšuje dodržování práva EU tím, že poskytuje společná školení, jichž se účastní odborníci mnoha národností z různých členských států.

6. Popis možností politiky

Výchozím scénářem je zachování současného stavu (možnost 1).

Možnost 2 by stavěla na současném stavu, přičemž by se však zlepšila metodika programu, především zvýšením maximálních stropů spolufinancování; řešily by se tak stále závažnější problémy se zajištěním odpovídajících financí v členských státech, což je obzvláště důležité, má-li se posílit ochrana proti podvodům ve zvláště ohrožených zeměpisných oblastech a slabé články v obraně EU proti podvodům.

Možnost 3 by znamenala radikální posun k podpoře bezprostředních operačních činností na úkor dlouhodobějších cílů, jako jsou lepší dodržování pravidel, lepší výměna informací a rozvoj právního myšlení, pokud jde o trestněprávní otázky, jež se týkají celé EU a mají vliv na ochranu finančních prostředků EU.

Možnost 4 je ukončit program.

Dvě další možnosti nebyly dále brány v úvahu:

- Možnost zvýšit výdaje nad současnou úroveň se zamítá, protože je v rozporu s plánováním víceletého finančního rámce, jak bylo navrženo Komisí v jejím sdělení KOM(2011) 500 „Rozpočet – Evropa 2020“.
- Možnost, která spočívá ve zkombinování programu Hercule s programem Pericles (ochrana proti padělání eura), není schůdná, jelikož příslušné právní základy stanoví různé legislativní postupy pro přijímání opatření (viz články 133 a 325 SFEU).

7. Analýza dopadů podle jednotlivých možností

V rámci analýzy dopadu jednotlivých možností se nejprve zkoumá dopad, jehož bylo dosaženo u programu Hercule II (výchozí scénář, možnost 1), a poté se porovnává dopad, jaký by měly ostatní možnosti.

Diskuse o možnosti 4 přihlíží k účinkům přerušení programu podle odvětví, a slouží tudíž také jako základ pro zvážení možných změn v rozdělení výdajů mezi odvětví. Možnost 4 se zamítá, protože náklady z hlediska nižší efektivity a účelnosti v boji proti podvodům by zdaleka překračovaly finanční úspory. Možnost převést některé činnosti do jiných programů EU se zamítá kvůli nevyhnutelné ztrátě zaměření na ochranu rozpočtu EU.

Možnost 3 by mohla mít nežádoucí efekt v podobě ztráty rovnováhy v celkovém přístupu k boji proti podvodům na úrovni EU. V souladu se strategií Komise proti podvodům (KOM(2011) 376) je nutno dále vynakládat výrazné a dokonce i větší úsilí, pokud jde o konkrétní opatření zaměřená na prevenci a odhalování podvodů, včetně lepší výměny osvědčených postupů a odborného vzdělávání.

Preferovanou možností je tudíž možnost 2 (v podstatě se jedná o zlepšení současného stavu). Tato možnost by umožňovala v případě, že by se tak rozhodlo ve světle vývoje okolností a postojů zúčastněných stran, opatrnější posun k většímu důrazu na provozní podporu než možnost 3.

8. Vazby s dalšími iniciativami po roce 2013

Další iniciativy v oblasti prosazování práva a celní spolupráce budou prospěšné pro ochranu finančních zájmů EU. Stejně tak iniciativy v rámci programu Hercule budou mít pozitivní dopad na jiné politiky v oblasti cel, bezpečnosti a prosazování práva. Skener, jehož úkolem je především odhalovat nelegální zásilky cigaret, může odkrýt i jiné nelegální zásilky s důsledky souvisejícími s příjmy, trestnou činností či bezpečností.

Tyto iniciativy však sledují různé politické cíle a nemusí průběžně podporovat konkrétní opatření proti podvodům. Je opravdu nezbytné zachovat důraz programu zaměřeného konkrétně na ochranu finančních zájmů na úrovni EU, aby bylo možné zaměřit specializované projekty na zlepšení prevence, odhalování a vyšetřování podvodů, a to včetně projektů, jež si žádají multidisciplinární zapojení útvarů patřících k různým veřejným správám. Boj proti podvodům je multidisciplinární cíl, k jehož plnění je nutná účinná nadnárodní spolupráce mnoha různých partnerských orgánů.

Aby se předešlo prolínání nebo záměně různých programů, došlo k nezbytné koordinaci mezi úřadem OLAF a ostatními generálními ředitelstvími.

9. Zjednodušení a snížení administrativní zátěže

Jsou navržena některá technická zlepšení, jež odrážejí zkušenosti a konzultace v souladu s pravidly podle finančního nařízení; patří mezi ně pružnější postupy pro financování projektů pod určitým stropem (50 000 EUR), méně náročné požadavky z hlediska rozpisu nákladů a odhadů, používání zjednodušených požadavků pro podávání žádostí i oznamování výsledků a častější využívání pracovních skupin k urychlení zpětné vazby a lepšímu zaměření výdajů.

10. Sledování a hodnocení

Hodnocení se budou uskutečňovat ročně a v polovině období. Úředníci OLAF se účastní mnoha financovaných akcí s cílem zajistit řádné sledování kvality a zaměření opatření na dané cíle. Je tím zabezpečena přiměřená kontrola *ex ante* financování projektů a jedná se o důležitý aspekt provádění mandátu Komise (úřadu OLAF), která má členským státům pomáhat organizovat úzkou a pravidelnou spolupráci. Systematicky shromažďovány a analyzovány budou výstupní údaje a zpětná vazba. Kdykoliv to bude možné, budou vyvinuty ukazatele SMART k měření dopadu činností v rámci programu. Pokud to nebude možné z důvodu povahy činnosti, např. v případě některých činností v oblasti odborného vzdělávání, budou se důsledně sledovat kvalita a výstupní ukazatele.

Reorganizace úřadu OLAF počátkem roku 2012 posílí schopnost úřadu OLAF řídit a hodnotit program Hercule.