



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 19.12.2011
SEK(2011) 1611 wersja ostateczna

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

**Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady
dotyczącego programu Herkules III na rzecz wspierania działalności w dziedzinie
ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej**

{KOM(2011) 914 wersja ostateczna}
{SEK(2011) 1610 wersja ostateczna}

Sprawozdanie to obowiązuje wyłącznie służby Komisji, które brały udział w jego przygotowaniu, i nie przesądza o ostatecznym kształcie jakiegokolwiek decyzji, która zostanie podjęta przez Komisję.

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW PROGRAMU HERKULES	3
1. KONTEKST POLITYKI I WKŁAD W PRIORYTETY UE	3
2. KONSULTACJE Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI.....	3
3. DEFINICJA PROBLEMU I LOGIKA INTERWENCJI	3
4. CELE PROGRAMU	4
5. ZASADA POMOCNICZOŚCI I WARTOŚĆ DODANA UE.....	5
6. OPIS WARIANTÓW POLITYKI	5
7. ANALIZA SKUTKÓW W ZALEŻNOŚCI OD WARIANTU	6
8. ZWIĄZKI Z INNYMI INICJATYWAMI PO 2013 R.	6
9. UPROSZCZENIE I ZMNIEJSZENIE OBCIĄŻENIA ADMINISTRACYJNEGO.....	7
10. MONITOROWANIE I OCENA.....	7

Streszczenie oceny skutków programu Herkules

1. Kontekst polityki i wkład w priorytety UE

Program Herkules jest jedynym narzędziem specjalnie przeznaczonym do zwalczania nadużyć finansowych, korupcji oraz wszelkich innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Unii. Administruje nim OLAF.

Traktat przewiduje zasadę skutecznej i równoważnej ochrony interesów finansowych UE w państwach członkowskich i instytucjach UE, a także ścisłą współpracę zmierzającą do osiągnięcia tego celu.

Wydatki w ramach programu Herkules II w okresie 2007/2013 wynoszą 98,5 mln EUR. Proponowane jest utrzymanie wydatków na obecnym poziomie 15 mln EUR rocznie w programie Herkules III.

Wydatki w ramach programu Herkules II podzielone są pomiędzy:

1. Pomoc techniczną (60%)
2. Specjalistyczne szkolenia dotyczące walki z nadużyciami finansowymi (35%)
3. Wsparcie dla stowarzyszeń zajmujących się europejskim prawem karnym i ochroną interesów finansowych UE (European Lawyers associations, europejskie stowarzyszenia prawników) (5%)

Co najmniej 6 mln. EUR z punktów 1 i 2 powyżej musi być też co roku wydawane na zwalczanie nielegalnego handlu papierosami. Odzwierciedla to spójność z konkretnymi celami zwalczania nadużyć finansowych, przemytu i podrabiania towarów przyjętymi w porozumieniach z 4 największymi międzynarodowymi producentami papierosów, na mocy których mają oni wpłacić do budżetów krajowych i budżetu UE 2,3 mld. USD w ciągu 20 lat.

2. Konsultacje z zainteresowanymi stronami

Ocena skutków odzwierciedla konsultacje z zainteresowanymi stronami, szczególnie w służbach operacyjnych państw członkowskich, innych służbach komisji i innych organach UE; a także doświadczenie operacyjne OLAF-u oraz doświadczenie OLAF-u w zarządzaniu tym programem. Zawarto w niej materiały pochodzące z przeglądu śródk okresowego dotyczącego spełnienia celów programu Herkules II ukończonego w końcu 2010 r.

3. Definicja problemu i logika interwencji

Skala

Przedkładane na mocy art. 325 coroczne sprawozdanie Komisji dotyczące ochrony interesów finansowych za 2010 r. podkreśla potrzebę dalszych działań zwalczających nadużycia finansowe. Strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych odpowiada na tę potrzebę i podkreśla wagę programów Herkules. Dane statystyczne zawarte w sprawozdaniu przedkładanym na mocy art. 325 oraz w niezależnym sprawozdaniu z działalności OLAF-u ukazują skalę nadużyć finansowych i liczbę spraw, którymi zajmuje się OLAF. Ogólny

wpływ finansowy zgłoszonych nieprawidłowości w 2010 r. wyniósł 1,8 mld. EUR, z czego przypadki, w których podejrzewano nadużycia, odpowiadały za 0,5 mld. EUR (z ogólnej sumy wydanych 141 mld. EUR i około 17 mld. EUR opłat celnych po stronie tradycyjnych zasobów własnych (dochodów)). OLAF zakończył ponad 1500 własnych dochodzeń między 1999 r. i 2011 r. (aktualnie prowadzonych jest 360), doprowadzając do odzyskania ponad miliarda EUR dzięki dochodzeniom OLAF-u dotyczącym przypadków nadużyć finansowych i innych nieprawidłowości do połowy 2011 r.

Nadużycia finansowe mają poważne konsekwencje finansowe oraz negatywne skutki społeczne i gospodarcze. Zagrożają także reputacji UE.

Czynniki zwiększające ryzyko

Ocena skutków pozwoliła zidentyfikować 5 kluczowych czynników zwiększających ryzyko, na których należy skupić się w ramach programu Herkules III:

1. Osoby dopuszczające się nadużyć szybko przystosowują się do nowych warunków na szczeblu UE, prowadzą działalność ponadgraniczną i wykorzystują najsłabsze punkty.
2. Komisja i państwa członkowskie zobowiązały się do nasilenia walki z przemytem papierosów.
3. Presja na finanse publiczne powoduje konieczność nasilenia wydajnej ochrony interesów finansowych UE przez sprawniejsze wykrywanie i zapobieganie.
4. Duża liczba i zróżnicowanie właściwych władz państw członkowskich i kandydujących oraz stowarzyszonych. Przeważająca większość środków na ochronę budżetu UE przed nadużyciami dostępna jest na poziomie krajowym, a nie UE.
5. Różnice w stosowanych bodźcach i możliwościach państw członkowskich utrudniają równomierną ochronę interesów finansowych.

Problemy

Zidentyfikowano konkretne problemy dotyczące każdego z czynników zwiększających ryzyko. Wśród nich można wymienić niedostateczną wiedzę specjalistyczną i braki w wyposażeniu technicznym, zmieniające się zagrożenie ze strony przestępczości zorganizowanej, brak zaufania publicznego, brak świadomości nadużyć finansowych w UE, nieodpowiednią analizę ryzyka i dzielenie się informacjami, nieodpowiednie uprawnienia właściwych władz krajowych uniemożliwiające im współpracę ze sobą nawzajem i z OLAF-em, niekompatybilność wyposażenia technicznego i komunikacyjnego, brak jednorodnego środowiska administracyjnego i sądowiczego do prowadzenia dochodzeń i karania osób dopuszczających się nadużyć, oraz niedobory kwalifikacji, a także niedostateczną wymianę najlepszych praktyk między władzami krajowymi.

4. Cele programu

Celem ogólnym jest ochrona interesów finansowych Unii zwiększająca konkurencyjność europejskiej gospodarki i zapewniająca ochronę pieniędzy podatników.

Celem szczegółowym programu jest zapobieganie nadużyciom finansowym, korupcji i wszelkiej innej działalności wymierzonej w interesy finansowe Unii oraz zwalczanie ich.

W załączniku do rozporządzenia zidentyfikowano dalsze cele operacyjne.

5. Zasada pomocniczości i wartość dodana UE

Traktat (art. 317, 325 TFUE) czyni Komisję we współpracy z państwami członkowskimi odpowiedzialną za wykonanie budżetu i zwalczanie nadużyć finansowych. To drugie zadanie należy do kompetencji dzielonej UE. Na UE spoczywa zatem szczególna odpowiedzialność wspierania ścisłej i regularnej współpracy między wszystkimi właściwymi władzami poprzez udzielanie im pomocy i wsparcia. Ponadto niektóre działania w ramach programu Herkules odbywają się na szczeblu instytucji UE.

Wyraźna wartość dodana tworzy się przez ułatwianie współpracy między władzami państw członkowskich, przez oszczędność kosztów wynikającą ze wspólnego udzielania zamówień publicznych, oraz przez wzmocnienie słabych punktów w których organy krajowe są szczególnie narażone na działalność przestępczą zorganizowaną z terytorium państw sąsiadujących. Korzystają na tym też finanse krajowe, jako że duża część wydatków UE wydatkowana jest w ramach współfinansowania, a przemyt często wywiera negatywne skutki zarówno na opłaty celne jak i krajowe podatki (pośrednie). Program Herkules rozwiązuje problem braku środków zachęcających niektóre państwa członkowskie do zajmowania się kwestiami, które mają niewielki wpływ na ich własne finanse, ale które szkodzą budżetowi UE albo budżetom krajowym innych państw członkowskich, szczególnie w czasach oszczędności budżetowej (np. przemytem papierosów albo podrabianiem towarów).

Program ten wspiera ponadto tworzenie sieci kontaktów i wymianę najlepszych praktyk między organami administracji państw członkowskich, zwiększa też zgodność z prawem UE poprzez szkolenie krajowych specjalistów podczas wspólnych spotkań, na których obecni są przedstawiciele różnych narodowości.

6. Opis wariantów polityki

Scenariusz odniesienia zakłada utrzymanie status quo (wariant 1).

Wariant 2 stanowiłby rozwinięcie status quo przy usprawnieniu metodyki programu, przede wszystkim przez podniesienie maksymalnych limitów współfinansowania w celu rozwiązania narastających problemów z dopasowaniem do finansów państw członkowskich, co szczególnie ważne jest jeżeli wzmocnieniu ma ulec ochrona na obszarach geograficznych narażonych na szczególne ryzyko i w słabych punktach w obronie UE przed nadużyciami finansowymi.

Wariant 3 stanowiłby radykalne przejście w kierunku wspierania aktualnych działań operacyjnych kosztem celów długoterminowych, takich jak zwiększona zgodność z prawem UE, lepsza wymiana informacji i rozwój myśli prawnej w kwestiach ogólnounijnego prawa karnego mającego wpływ na ochronę funduszy UE.

Wariant 4 polegałby na zaprzestaniu realizacji programu.

Nie rozpatrywano dalej dwóch kolejnych wariantów:

- Wariant zakładający zwiększenie wydatków ponad aktualny poziom został odrzucony jako niezgodny z planowaniem w ramach wieloletnich ram finansowych, których

propozycję Komisja przedstawiła w komunikacie (COM(2011)500) „Budżet z perspektywy „Europy 2020””.

- Wariant zakładający połączenie programu Herkules z programem Perykles (ochrona przed fałszowaniem euro) nie jest możliwy do zrealizowania, gdyż odpowiednie podstawy prawne przewidują odmienne procedury legislacyjne dla ich przyjęcia (zob. odpowiednio art. 133 i 325 TFUE).

7. Analiza skutków w zależności od wariantu

Skutki poszczególnych wariantów zostały zanalizowane poprzez najpierw zbadanie skutków osiągniętych w wyniku programu Herkules II (scenariusz odniesienia, wariant 1), a następnie porównanie skutków, które zostałyby osiągnięte za pomocą pozostałych wariantów.

W omówieniu wariantu 4 rozważono skutki zaprzestania realizacji programu w poszczególnych sektorach, służy więc ono także za podstawę rozważania potencjalnych zmian w rozdziale wydatków pomiędzy sektorami. Wariant 4 został odrzucony, ponieważ koszty związane z obniżeniem skuteczności i wydajności walki z nadużyciami finansowymi znacznie przekroczyłyby oszczędności finansowe. Możliwość transferu pewnych działań do innych programów UE odrzucono z powodu nieuniknionego spadku zaangażowania w ochronę budżetu UE.

Wariant 3 mógłby mieć niepożądany skutek w postaci zaburzenia równowagi w ogólnym podejściu do zwalczania nadużyć finansowych na szczeblu UE. Zgodnie ze strategią Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (COM (2011) 376) należy kontynuować starania zmierzające do zapobiegania nadużyciom finansowym i wykrywania ich, a nawet dalej rozwijać je w kierunku konkretnych działań, w tym usprawnionej wymiany najlepszych praktyk i prowadzenia szkoleń.

Preferowaną opcją jest zatem Wariant 2 (stanowiący w zasadzie ulepszony status quo). Pozwoliłoby to na ostrożniejsze niż przy wariacie 3 przejście w kierunku większego nacisku na wsparcie operacyjne, jeżeli decyzja taka zostanie podjęta w świetle rozwoju wydarzeń i opinii zainteresowanych stron.

8. Związki z innymi inicjatywami po 2013 r.

Inne inicjatywy w obszarach egzekwowania prawa i współpracy celnej wywrą pozytywny wpływ na ochronę interesów finansowych UE. Inicjatywy podejmowane w ramach programu Herkules będą zaś wywierały pozytywny wpływ na pozostałe obszary polityki związane z egzekwowaniem prawa oraz polityki celnej i bezpieczeństwa; urządzenie prześwietlające dostarczone przede wszystkim w celu wykrywania nielegalnie przewożonych papierosów może pomóc zidentyfikować także inne nielegalnie przewożone towary, co miałoby skutki dla dochodów, bezpieczeństwa lub skutki karne.

Inicjatywy te mają jednak odrębne cele polityki i nie mogą w sposób ciągły wspierać konkretnych działań wymierzonych w nadużycia finansowe. Naprawdę nieodzowne jest utrzymanie zaangażowania w program, którego zadaniem jest właśnie ochrona interesów finansowych na szczeblu UE, aby umożliwić realizację wyspecjalizowanych projektów mających na celu usprawnienie zapobiegania nadużyciom finansowym, ich wykrywania i działań dochodzeniowych, w tym też projektów wymagających wielodyscyplinarnego udziału

służb należących do różnych administracji. Zwalczanie nadużyć finansowych jest celem wielodyscyplinarnym, do osiągnięcia którego konieczna jest wydajna i transnarodowa współpraca między różnymi licznymi władzami partnerskimi.

Między OLAF-em i innymi Dyrekcjami Generalnymi nastąpiła koordynacja niezbędna do uniknięcia wzajemnego nakładania się programów lub ich mylenia.

9. Uproszczenie i zmniejszenie obciążenia administracyjnego

Zasugerowano pewne usprawnienia techniczne odzwierciedlające nabyte doświadczenia i efekty konsultacji, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego, na przykład elastyczniejsze procedury finansowania projektów poniżej pewnego poziomu (50 000 EUR), obniżone wymagania dotyczące zestawień kosztów i wartości szacunkowych, użycie uproszczonych wymagań w przypadku wniosków oraz sprawozdań z efektów działań, a także częstsze angażowanie grup roboczych w celu przyspieszenia udzielania informacji zwrotnej i usprawnienia ukierunkowania wydatków.

10. Monitorowanie i ocena

Ocena dokonywana będzie corocznie i śródkresowo. Urzędnicy OLAF-u są obecni na wielu spośród finansowanych spotkań w celu zapewnienia właściwego monitorowania jakości i celowego charakteru działań. Umożliwia to właściwe kontrolowanie *ex-ante* finansowania projektów i stanowi ważny aspekt realizacji uprawnień Komisji (OLAF-u) do pomocy państwom członkowskim w organizowaniu ścisłej i regularnej współpracy. Systematycznie zbierane i analizowane będą dane wyjściowe i informacje zwrotne. Wszędzie tam, gdzie będzie to możliwe, stworzone zostaną wskaźniki „SMART” w celu mierzenia wpływu działań podjętych w ramach programu. W przypadkach, w których z powodu natury działań nie będzie to możliwe, na przykład przy niektórych szkoleniach, ściśle monitorowana będzie jakość oraz wskaźniki wyników.

Reorganizacja OLAF-u na początku 2012 r. zwiększy możliwości OLAF-u w zakresie zarządzania programem Herkules i jego oceny.