



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 19.12.2011
SEC(2011) 1611 konč.

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

Predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta

**o programu Herkul III za spodbujanje dejavnosti na področju zaščite finančnih
interesov Evropske unije**

{COM(2011) 914 konč.}
{SEC(2011) 1610 konč.}

To poročilo zavezuje le službe Komisije, ki so sodelovale pri njegovi pripravi, in vnaprej ne določa končne oblike nobene odločitve, ki jo bo sprejela Komisija.

POVZETEK OCENE UČINKA PROGRAMA HERKUL.....	4
1. OZADJE POLITIKE IN PRISPEVANJE K PREDNOSTNIM NALOGAM EU	4
2. POSVETOVANJE Z ZAINTERESIRANIMI STRANMI	4
3. OPREDELITEV TEŽAVE IN SMISEL POSREDOVANJA.....	4
4. CILJI PROGRAMA.....	5
5. SUBSIDIARNOST IN DODANA VREDNOST EU	5
6. OPIS MOŽNOSTI POLITIKE	6
7. ANALIZA UČINKOV PO POSAMEZNIH MOŽNOSTIH.....	6
8. POVEZAVE Z DRUGIMI POBUDAMI PO LETU 2013	7
9. POENOSTAVITEV IN ZMANJŠANJE UPRAVNE OBREMENITVE	7
10. SPREMLJANJE IN OCENJEVANJE	7

Povzetek ocene učinka programa Herkul

1. Ozadje politike in prispevek k prednostnim nalogam EU

Program Herkul je edini instrument, ki je posebej namenjen boju proti goljufijam, korupciji in drugim nezakonitim dejavnostim, ki škodijo finančnim interesom Unije. Upravlja ga urad OLAF.

Pogodba določa načelo učinkovite in enakopravne zaščite finančnih interesov EU v državah članicah in institucijah EU ter tesno sodelovanje pri doseganju navedenega cilja.

V okviru programa Herkul II je v obdobju 2007–2013 predvidena poraba sredstev v višini 98,5 milijona EUR. Na podlagi predloga naj bi se takšna poraba nadaljevala v okviru programa Herkul III, in sicer na sedanji stopnji v višini 15 milijonov EUR letno.

V okviru programa Herkul II so sredstva porabe namenjena:

1. tehnični pomoči (60 %);
2. specialističnemu usposabljanju na področju boja proti goljufijam (35 %) ter
3. podpori združenjem za evropsko kazensko pravo in zaščito finančnih interesov EU (združenja evropskih pravnikov (European Lawyers associations, ELA)) (5 %).

Poleg tega je treba v okviru točk 1 in 2 letno porabiti vsaj 6 milijonov EUR za zatiranje nezakonite trgovine s cigaretami. To odraža združljivost s posebnimi cilji na področju boja proti goljufijam, tihotapljenju in ponarejanju, opredeljenimi v sporazumih s štirimi večjimi mednarodnimi proizvajalci cigaret, na podlagi katerih morajo ti plačati 2,3 milijarde USD v nacionalne proračune in proračun EU v obdobju 20 let.

2. Posvetovanje z zainteresiranimi stranmi

V oceni učinka so odražena posvetovanja z zainteresiranimi stranmi, zlasti z operativnimi službami držav članic, drugimi službami Komisije in drugimi organi EU, ter tudi operativne izkušnje urada OLAF in izkušnje urada OLAF z upravljanjem programa. Vanjo je vključeno gradivo iz vmesnega ocenjevanja doseženih ciljev programa Herkul II, ki je bilo zaključeno konec leta 2010.

3. Opredelitev težave in smisel posredovanja

Obseg

V letnem poročilu Komisije iz člena 325 o zaščiti finančnih interesov za leto 2010 je poudarjena potreba po nadaljnjem ukrepanju v boju proti goljufijam. Strategija Komisije na področju boja proti goljufijam obravnava to potrebo in poudarja pomen programa Herkul. Statistični podatki v poročilu iz člena 325 in neodvisnem operativnem poročilu urada OLAF kažejo razpon goljufij in obseg zadev urada OLAF. Splošni finančni vpliv sporočenih nepravilnosti za leto 2010 je bil 1,8 milijarde EUR, od katerih je finančni vpliv primerov suma goljufije znašal 0,5 milijarde EUR (od porabljenega zneska v višini 141 milijard EUR in

približno 17 milijard EUR carinskih dajatev na (prihodkovni) strani tradicionalnih lastnih virov). Urad OLAF je med letoma 1999 in 2011 sam opravil več kot 1 500 preiskav (360 jih je trenutno v teku), ki so vodile k izterjavi več kot milijarde EUR na podlagi preiskav primerov goljufije in drugih nepravilnosti, ki jih je opravil urad OLAF do sredine leta 2011.

Kaznivo dejanje goljufije ima pomembne finančne posledice ter negativne družbene in gospodarske učinke. Z njim je povezano tudi tveganje za ugled projekta EU.

Zagonski dejavniki

V oceni učinka je opredeljenih pet ključnih zagonskih dejavnikov, ki bi jih bilo treba obravnavati v okviru programa Herkul III:

1. Goljufi se hitro prilagajajo novim okoliščinam na ravni EU, delujejo prek meja in izkoriščajo največje pomanjkljivosti.
2. Komisija in države članice so se zavezale, da bodo okrepile boj proti tihotapljenju cigaret.
3. Zaradi pritiskov na javne finance je potrebna stroškovno učinkovita zaščita finančnih interesov EU s pomočjo izboljšane zaznavanja in preprečevanja.
4. V državah članicah ter državah kandidatkah ali pridruženih državah je veliko število pristojnih organov z različnimi pristojnostmi. Velika večina razpoložljivih virov za boj proti goljufijam v zvezi s proračunom EU je na voljo na nacionalni ravni in ne na ravni EU.
5. Razlike v spodbudah in zmogljivostih držav članic ovirajo ustrezno zaščito finančnih interesov.

Težave

Na podlagi vsakega zagonskega dejavnika so opredeljene posebne težave. Te zajemajo pomanjkljivosti v specialističnem znanju in tehnični opreми, spremenljivo tveganje organiziranega kriminala, pomanjkanje zaupanja javnosti, pomanjkanje ozaveščenosti o goljufijah na ravni EU, nezadostno analizo tveganja in izmenjavo informacij, nezadostno zmogljivost pristojnih nacionalnih organov glede medsebojnega sodelovanja in sodelovanja z uradom OLAF, nezdržljivost tehnične in komunikacijske opreme, pomanjkanje enotnega upravnega in pravosodnega okolja za preiskovanje in pregon goljufov ter vrzeli v veččinah in izmenjavi najboljših praks med nacionalnimi organi.

4. Cilji programa

Splošni cilj je zaščita finančnih interesov Unije ter s tem krepitev konkurenčnosti evropskega gospodarstva in zagotavljanje zaščite denarja davkoplačevalcev.

Specifični cilj programa je preprečevanje goljufij, korupcije in drugih nezakonitih dejavnosti zoper finančne interese Unije ter boj proti njim.

Dodatni operativni cilji so opredeljeni v prilogi uredbe.

5. Subsidiarnost in dodana vrednost EU

Na podlagi pogodbe (člena 317 in 325 PDEU) je Komisija v sodelovanju z državami članicami pristojna za izvajanje proračuna in preprečevanje goljufij. Slednje je politika deljenih pristojnosti EU. Zato ima EU posebno odgovornost za spodbujanje tesnega in rednega sodelovanja med vsemi pristojnimi organi z zagotavljanjem pomoči in podpore. Poleg tega se nekatere dejavnosti programa Herkul izvajajo na ravni institucij EU.

Jasna dodana vrednost se zagotavlja z lajšanjem sodelovanja med organi držav članic, in sicer prihranek stroškov zaradi skupnih naročil, ter s krepitvijo šibkih točk na področjih, kjer nacionalni organi še posebej odkrivajo kazniva dejanja, organizirana z ozemlja sosednih držav. Obstajajo tudi koristi za nacionalne finance, če je večina odhodkov EU porabljena v režimu sofinanciranja in ima tihotapljenje pogosto pogubne učinke za carinske dajatve in nacionalne (posredne) davke. Program obravnava težavo pomanjkanja spodbude za nekatere države članice, da bi reševale vprašanja, ki imajo majhen učinek na njihove lastne finance, a imajo negativen učinek na proračun EU ali na nacionalne proračune drugih držav članic, zlasti v času proračunske strogosti (npr. ponarejanje in tihotapljenje cigaret).

Program tudi spodbuja mreženje in izmenjavo najboljših praks med upravami držav članic ter izboljšuje spoštovanje prava EU, saj usposablja nacionalne specialiste na skupnih dogodkih, ki se jih udeleži mnogo držav.

6. Opis možnosti politike

Osnovni scenarij je nadaljevanje trenutnega stanja (možnost 1)

Možnost 2 bi temeljila na trenutnem stanju, a bi izboljšala metodologijo programa, zlasti z zvišanjem najvišjih omejitev sofinanciranja, da bi obravnavala vedno večje težave usklajevanja financ v državah članicah, kar je zlasti pomembno, če naj bi okrepili zaščito na zemljepisnih območjih, ki so zlasti izpostavljena tveganju, in zaščito šibkih točk v obrambnih mehanizmih EU pred goljufijami.

Možnost 3 bi bila radikalen premik k podpori neposrednih operativnih dejavnosti na račun dolgoročnih ciljev, kot so večje spoštovanje prava EU, boljša izmenjava informacij in razvoj pravne misli o vseevropskih vprašanjih kazenskega prava, ki vplivajo na zaščito sredstev EU.

Možnost 4 je prenehanje programa.

Dve dodatni možnosti se nista več upoštevali:

- Možnost povečanja porabe nad trenutnimi ravni je bila zavrnjena kot nezdržljiva z načrtovanjem večletnega finančnega okvira, kot ga je predlagala Komisija v svojem sporočilu (COM(2011) 500 „Proračun za strategijo Evropa 2020“).
- Možnost združitve programa Herkul s programom Pericles (zaščita proti ponarejanju eura) ni izvedljiva, saj zadevna pravna podlaga določa različna zakonodajna postopka za njuno sprejetje (glej člen 133 oziroma 325 PDEU).

7. Analiza učinkov po posameznih možnostih

Učinek možnosti se analizira najprej s preučitvijo učinka, doseženega v programu Herkul II (osnovni scenarij, možnost 1), nato pa s primerjavo učinka, ki bi ga imele druge možnosti.

V razpravi o možnosti 4 so preučeni učinki prenehanja programa po sektorjih, zato ta služi tudi kot podlaga za razmislek o morebitnih spremembah v razdeljevanju sredstev porabe med sektorji. Možnost 4 ni sprejemljiva, ker bi stroški v primeru zmanjšane učinkovitosti in uspešnosti v boju proti goljufijam močno presegli finančne prihranke. Možnost prenosa nekaterih ukrepov v druge programe EU ni sprejemljiva zaradi neizogibne izgube osredotočenosti na zaščito proračuna EU.

Možnost 3 bi morala kot najmanj zaželeni možni učinek ustvariti neravnovesje v splošnem pristopu v zvezi z bojem proti goljufijam na ravni EU. V skladu s Strategijo Komisije na področju boja proti goljufijam (CAFS, COM(2011) 376) je treba ohraniti izrazita prizadevanja in jih še poglobiti v zvezi s posebnimi ukrepi, katerih namen je preprečevanje in odkrivanje goljufij, vključno z izboljšano izmenjavo najboljših praks in usposabljanjem.

Najprimernejša izbira je zato možnost 2 (dejansko izboljšano trenutno stanje). Ta bi v primerjavi z možnostjo 3 omogočala pazljivejše ravnanje v smeri večjega poudarka na operativni podpori, če se tako odloči glede na nastajajoče okoliščine in stališča zainteresiranih strani.

8. Povezave z drugimi pobudami po letu 2013

Druge pobude na področju pregona in carinskega sodelovanja bodo pozitivno vplivale na zaščito finančnih interesov EU. V enaki meri bodo pobude v okviru programa Herkul pozitivno vplivale na druge politike na področju pregona, carinskega delovanja in varnosti; instrument pregleda, ki je v prvi vrsti namenjen odkrivanju nezakonitih pošilk cigaret, lahko odkrije tudi druge nezakonite pošiljke, ki imajo finančne, kazenske ali varnostne posledice.

Vseeno pa te pobude sledijo jasnim ciljem politike in ne morejo nenehno podpirati posebnih ukrepov za boj proti goljufijam. Dejansko se je bistveno še naprej osredotočati na program, ki je posebej namenjen zaščiti finančnih interesov na ravni EU, da bi omogočili specializirane projekte, katerih namen je izboljšanje preprečevanja goljufij, odkrivanja in preiskovanja, vključno s projekti, v katerih je potrebna multidisciplinarna udeležba služb v okviru različnih uprav. Boj proti goljufijam je multidisciplinarni cilj, ki zahteva učinkovito in transnacionalno sodelovanje mnogih različnih partnerskih organov.

Urad OLAF in drugi generalni direktorati se ustrezno usklajujejo v izogib prekrivanju programov ali zmeda med njimi.

9. Poenostavitev in zmanjšanje upravne obremenitve

Predlagane so nekatere tehnične izboljšave za odražanje izkušenj in posvetovanj v skladu s pravili finančne uredbe, kot so prožnejši postopki za financiranje projektov pod določeno mejo (50 000 EUR), manj zahtev glede razčlenitve stroškov in ocen, uporaba poenostavljenih pogojev za vlogo in poročanje o rezultatih ter večja uporaba delovnih skupin za hitrejšo pridobitev povratnih informacij in bolj osredotočeno porabo.

10. Spremljanje in ocenjevanje

Izvajala se bodo letna in vmesna ocenjevanja. Uradniki urada OLAF se udeležujejo mnogih dogodkov, ki se financirajo za zagotavljanje ustreznega spremljanja kakovosti in ciljne usmerjenosti ukrepov. To zagotavlja ustrezni vnaprejšnji nadzor financiranja projektov in je pomemben vidik izvajanja pristojnosti Komisije (urada OLAF), da pomaga državam članicam pri organizaciji tesnega in rednega sodelovanja. Izhodni podatki in povratne informacije se bodo sistematično zbirali in analizirali. Kazalniki SMART se bodo razvili, kjer bo to mogoče, in sicer za merjenje učinka ukrepov programa. Kjer to ni mogoče zaradi narave ukrepa, na primer za nekatere ukrepe usposabljanja, se bo izvajalo tesno spremljanje kakovosti in kazalnikov učinka

Z reorganizacijo urada OLAF na začetku leta 2012 bo okrepljena njegova zmogljivost za upravljanje in ocenjevanje programa Herkul.