



Брюксел, 10.1.2018г.
COM(2018) 3 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Междинна оценка на Регламент (ЕС) № 250/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за създаване на програма за насърчаване на дейности в областта на защитата на финансовите интереси на Европейския съюз (програма „Херкулес III“) и за отмяна на Решение № 804/2004/ЕО

{SWD(2018) 3 final}

1. Въведение

Понастоящем Европейската комисия е в процес на размисъл за това какъв вид бюджет е подходящ за Европа на бъдещето¹. Ефективното и правилно разходване на бюджета на Съюза, в това число в държавите членки, е от ключово значение, за да се укрепи доверието на гражданите на ЕС и да се увеличат силата и добавената стойност на европейския проект. Програмата „Херкулес“ се вписва в този дневен ред, тъй като тя е специално предназначена да защитава финансовите интереси на ЕС.

Настоящата програма „Херкулес III“, която се управлява от Европейската служба за борба с измамите (OLAF) в рамките на Комисията, бе създадена с Регламент 250/2014² (наричан по-нататък „Регламентът“). Общата цел на програмата е *„защита на финансовите интереси на Съюза, като по този начин се повишава конкурентоспособността на европейската икономика и се осигурява защита на парите на данъкоплатците“*³, а специфичната ѝ цел е *„предотвратяване и борба с измамите, корупцията и всяка друга незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на Съюза“*⁴.

В член 13, параграф 2, буква а) на Регламента се изисква Комисията да извърши междинна оценка на програмата. Службите на Комисията изготвиха работен документ относно извършената междинна оценка на програмата „Херкулес III“, в който се съдържат подробните констатации от оценката. Тъй като Регламентът изисква независима оценка, работният документ на службите (РДС) бе подкрепен от проучване, извършено от външен изпълнител. В РДС се представят подробните констатации от оценката и се описва използваната методология.

С оглед на изискванията по член 13 от Регламента и на Програмата за по-добро регулиране на Комисията оценката разглежда шест области — целесъобразност на всички цели на програмата, вътрешна и външна съгласуваност на програмата с други интервенции на ЕС, ефективност при постигането на нейните цели и очаквани резултати, ефективност при използването на ресурсите, добавена стойност на ЕС от програмата и устойчивост, т.е. въздействието на действията по програма „Херкулес III“ след тяхното приключване. В оценката е разгледан и приносът на програмата за постигане на приоритетите на Съюза за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

Оценката обхваща периода от 1 януари 2014 г. (влизането на Регламента в сила) до юни 2017 г., т.е. първата половина на седемгодишния период, през който тече програма „Херкулес III“.

¹ Европейска комисия, Документ за размисъл относно бъдещето на финансите на ЕС, COM(2017) 358 от 28 юни 2017 г.

² Регламент (ЕС) № 250/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за създаване на програма за насърчаване на дейности в областта на защитата на финансовите интереси на Европейския съюз (програма „Херкулес III“) и за отмяна на Решение № 804/2004/ЕО, ОВ L 84 от 20 март 2014 г.

³ Член 3 от Регламент (ЕС) № 250/2014.

⁴ Член 4 от Регламент (ЕС) № 250/2014.

2. Ключови елементи на програма „Херкулес III“

Бюджетният пакет за програма „Херкулес III“ възлиза на 104,9 милиона евро за периода 2014—2020 г. Бенефициерите, които отговарят на условията⁵ за участие в програмата, са националните или регионалните администрации на държавите членки, научноизследователски и образователни институции и организации с нестопанска цел.

Програмата се изпълнява въз основа на годишни цикли в съответствие с работни програми, приети от Комисията. Програма „Херкулес III“ предоставя финансова подкрепа за i) техническа помощ (поне 70 % от бюджета на програмата) за действия, като например закупуване на техническо оборудване и инструменти в областта на информационните технологии, насърчаване на трансграничното сътрудничество и подкрепа на съвместни операции, обмен на персонал, както и разработване и предоставяне на достъп до бази данни за държавите членки и OLAF; ii) обучение (максимум 25 % от бюджета на програмата) за действия като конференции и семинари, за да се осигури трансграничен обмен на опит и най-добри практики, обучение по цифрова криминалистика и разработване на научноизследователски дейности и проучвания на високо равнище; и iii) всяко друго действие, което попада в обхвата на програмата (не повече от 5 % от бюджета). Програмата предоставя финансова подкрепа под формата на безвъзмездни средства, договори за възлагане на обществени поръчки и възстановяване на разходите на участниците в различните дейности.

3. Методология за извършването на междинната оценка

При извършването на междинната оценка службите на Комисията се основаха преди всичко на проучването на външния изпълнител, както и на оценката на въздействието, изработена по време на представянето на законодателното предложение за програмата, оценката на Комисията на предишната програма „Херкулес“, годишните работни програми на „Херкулес III“ и годишните прегледи на изпълнението на програмата, които Комисията изготвя и прилага към своя годишен доклад относно защитата на финансовите интереси на Съюза⁶.

Работата по междинната оценка започна през юни 2016 г. Беше създадена междуведомствена работна група (МРГ) от службите на Комисията, която да подпомага процеса на оценка. Групата направи преглед на пътната карта, мандата, възложен на външния изпълнител, началния доклад и доклада след събирането на първичните данни. МРГ участва активно и в изготвянето на работния документ на службите на Комисията.

В обхвата на междинната оценка попадат интервенциите, подпомагани по линия на програма „Херкулес III“, както и дейностите по подготовка и изпълнение, предприети от заинтересованите страни за тези интервенции. В оценката са включени и заявленията за безвъзмездни средства, подадени от потенциални бенефициери, които обаче не бяха одобрени.

⁵ Член 6 от Регламент (ЕС) № 250/2014.

⁶ Защита на финансовите интереси на Европейския съюз – Годишен доклад за 2016 г. относно борбата с измамите, COM(2017) 383 final.

При провеждането на външното проучване с цел да се даде отговор на въпросите, поставени в оценката, бяха събрани първични данни от различни източници чрез i) интервюта със служители на ЕС, национални държавни служители и бенефициери на действия, финансирани по програмата, и чрез ii) онлайн анкети с бенефициери, неуспешни кандидати, участници в проявите, финансирани по линия на програмата, както и ползватели на услугите в рамките на програмата. Бяха използвани и вторични данни, например от публично достъпни източници (например годишните работни програми на „Херкулес III“), от подадените заявления за безвъзмездни средства и одобрените договори и безвъзмездни средства, както и от окончателните доклади, представени от бенефициерите.

Срокът на външното проучване доведе до някои ограничения, свързани основно с нормалния цикъл на програмата. Това повлия на инструментите на разположение на външния оценител, който разчиташе преди всичко на мненията, изразени от бенефициери, кандидати, участници и служители на Комисията. Това се дължи на факта, че към момента на събиране на данните и провеждане на интервютата, основно в хода на 2017 г., имаше сравнително малко резултати⁷. Това ограничение се отнасяше в особена степен за действията за техническа помощ. Независимо от това резултатите от външното проучване се считат за достатъчно надеждни, тъй като се предполага, че интервютата са обхванали широка извадка от заинтересованите страни по програмата.

4. Основни констатации от междинната оценка

Факторите, подтикнали Комисията да предложи програмата „Херкулес III“, са все още валидни и днес, по-специално случаите на измами, засягащи финансовите интереси на ЕС. Във връзка с това външното проучване показва, че специфичните и оперативните цели и дейностите по програмата продължават да бъдат **целесъобразни**. Интервюираните бенефициери считат, че действията за техническа помощ и обучение са целесъобразни. Няколко конкретни действия, като например закупуването на услуги за съхранение и унищожаване на иззети цигари и други фалшиви стоки или финансирането на научни публикации, бяха сметени за по-малко целесъобразни с оглед на постигането на техните цели за защита на финансовите интереси на ЕС. Тази констатация се обяснява до голяма степен с факта, че въпросните действия са насочени към ограничена група от евентуални участници и следователно по-голямата част от участниците не ги намират за целесъобразни.

Някои бенефициери предложиха редица идеи за възможни допълнителни оперативни цели, които биха повишили целесъобразността на програмата, по-специално в областта на трансграничното сътрудничество между държавите членки, сътрудничеството с партньори извън ЕС и новите технологични развития. В рамките на външното проучване не беше анализирано доколко тези идеи се споделят от другите заинтересовани страни. Ето защо тяхната стойност е ограничена. Те обаче са в съзвучие с опита на Комисията при изпълнението на програмата и с насоката, в която Комисията започна да ориентира програмата през последните няколко години.

Оценката показва, че е осигурена **вътрешната и външната съгласуваност на програмата**. Външното проучване установи, че вътрешната съгласуваност е осигурена

⁷ Първите резултати бяха получени в средата на 2016 г.

основно чрез разпределянето на бюджета за периода 2014—2020 г. между различните категории действия. Освен това по време на етапа на подбор Комисията разглежда заявленията с оглед на това да се избегнат евентуалните припокривания и повторения. Външната съгласуваност с други разходни програми на Комисията се осигурява чрез механизмите за вътрешна консултация на Комисията, по-специално по време на етапите на изготвяне на годишната работна програма и подбора на заявления за безвъзмездни средства, както и като се вземат предвид преди всичко целите, видовете дейности, участниците и бенефициерите, съгласно посоченото в правните актове за създаването на различните разходни програми. Тези вътрешни механизми за консултация позволиха да се избегнат припокриване и повторения с други програми на Комисията, например програмата „Митници“ или програмите за вътрешна сигурност, както и да се укрепят съществуващите синергии и да се открият нови такива.

Според констатациите в оценката програмата е **ефективна**. Програмата финансира действия, които по своето естество (напр. чрез финансирането на скенери за разкриване на контрабандни стоки или оказването на подкрепа за обучение в областта на цифровата криминалистика в полза на националните служби, отговарящи за разследването на случаи, свързани с финансовите интереси на ЕС) явно са допринесли за защитата на финансовите интереси на ЕС.

Въз основа на окончателните доклади от действията и анкети сред бенефициерите във външното проучване бе стигнато до заключението, че дейностите по обучение са постигнали резултати, които до голяма степен съответстват на заложените цели. Беше отбелязано обаче, че само малко на брой действия са включвали обмен на служители между националните администрации или международно участие.

Поради графика за извършване на оценката, т.е. в началото на цикъла на програмата, бе трудно да се потвърди посоченото по-горе заключение за ефективността на програмата по отношение на техническата помощ.

Сред многото външни фактори, които пречат да бъдат постигнати целите на програмата, като най-важен бе отбелязана способността на извършителите на измами „[да] се адаптират бързо към новите обстоятелства на равнище ЕС, [да] извършват трансгранични дейности и [да] се възползват от слабостите по външните граници“. Тези външни фактори водят до накърняване на финансовите интереси на ЕС, поради което е необходимо националните органи да полагат непрекъснати усилия за борба с измамите и предотвратяването им. Тези усилия се подкрепят, доколкото е възможно, от действията по програма „Херкулес III“.

Оценката демонстрира цялостната **ефикасност** на програмата, както по отношение на действията за обучение, така и на дейностите за техническа помощ. По-специално, за голяма част от заинтересованите страни на програмата процедурите за подаване на заявления не са прекалено тежки. Някои кандидати предложиха да се облекчи тежестта, произтичаща от процедурата за подаване на заявления или процеса на докладване, например чрез намаляване на количеството искана информация или чрез по-широко използване на ИТ инструменти в процедурата за подаване на заявления. По повечето от тези предложения вече се работи, като през 2017 г. Комисията започна да използва електронна система за подаване, обработване и управление на заявленията за безвъзмездни средства по програмата. Подобренията, въведени с електронната система

за управление, включват например цифровизация на целия процес на подаване на заявления и използването на електронни подписи. Очаква се електронната система да доведе до значително намаляване на административната тежест и съответните време и ресурси, свързани конкретно със заявленията.

Оценката показва **добавената стойност на ЕС** от програмата. Заинтересованите страни почти единодушно признаха добавената стойност на програмата и нейния важен принос за постигането на ползи. По-голямата част от заинтересованите страни също така бяха на мнение, че ползите от програмата не биха били възможни без подкрепата по линия на „Херкулес III“ или равностойно финансиране от ЕС. Действията позволиха да се постигне по-добра защита на външните граници на Съюза. Програмата насърчава трансграничното сътрудничество, по-специално трансграничния обмен на информация и най-добри практики. От оценката стана ясно също така, че заложените в програмата изисквания за прозрачност и докладване допринасят за подобряването на планирането, мониторинга и стандартите за качество на бенефициерите, както и за качеството на тяхното финансово управление като цяло.

В оценката бе заключено, че програмата е **устойчива**. Бенефициерите изразиха общо съгласие, че дейностите, финансирани по програмата, ще продължат да носят ползи дори и след приключването им. Това важи в особена степен за действията за техническа помощ, при които внедреното оборудване ще продължи да води до резултати и след крайната дата на дейността. Такъв е случаят и с действията за обучение, за които бенефициентите изразиха като цяло положително мнение относно трайните последици от работата в мрежа и обмена на информация и най-добри практики. Независимо от това, значителен брой бенефициери посочиха, че ще прекратят дейностите, финансирани по програмата, ако тя бъде спряна. Тази констатация сочи, че преустановяването на програмата би се отразило на цялостната защита на финансовите интереси на Съюза.

В оценката се констатира, че „Херкулес III“ **допринася за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж**, към който призовава стратегията „Европа 2020“, по непряк начин. Що се отнася до приходната част, тя допринася за обезпечаване на финансовите средства, необходими за инициативите, които се предприемат за постигане на целите на стратегията, а по отношение на разходната част приносят на програмата е да гарантира, че тези средства не се отклоняват за други цели. В допълнение, повишената благодарение на програмата защита на външните граници на ЕС допринася за създаването на равнопоставени условия между предприятията от ЕС и техните конкуренти от трети държави, което се счита за друг важен фактор за постигане на целите на „Европа 2020“.

5. Перспективи

Междинната оценка показва, че в настоящата си форма и на сегашния етап от изпълнението си програма „Херкулес III“ до голяма степен е изпълнила своята мисия. Програмата доказва своята целесъобразност, въведени са механизми, които гарантират съгласуваността ѝ, и тя е ефикасна и ефективна. Наличието на такава програма на равнище ЕС има ясна добавена стойност, а дейностите, изпълнявани в рамките на програмата, се считат до голяма степен за устойчиви.

По време на външното оценяване бяха представени някои идеи за възможни нови цели и дейности в бъдеще. Въпреки че външното проучване не анализира до каква степен тези идеи се споделят от голяма част от заинтересованите страни, те биха могли да послужат при размисъла на службите на Комисията относно следващите три години от изпълнението на програмата, по-специално във връзка с трансграничното сътрудничество между държавите членки, сътрудничеството с партньори извън ЕС, както и новите технологични развития. Тези идеи ще бъдат използвани и в по-широкия размисъл относно подпомагането на дейностите за борба с измамите в контекста на подготовката за бъдещата многогодишна финансова рамка за периода след 2020 г.