

Официален вестник на Европейския съюз

С 10



Издание
на български език

Информация и известия

Година 62
10 януари 2019 г.

Съдържание

III Подготвителни актове

СМЕТНА ПАЛАТА

2019/С 10/01

Становище № 9/2018 (съгласно член 287, параграф 4 от ДФЕС) относно предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Програмата на ЕС за борба с измамите

1

BG

III

(Подготвителни актове)

СМЕТНА ПАЛАТА

СТАНОВИЩЕ № 9/2018

(съгласно член 287, параграф 4 от ДФЕС)

относно предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Програмата на ЕС за борба с измамите

(2019/С 10/01)

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки	Страница
КРАТКО ИЗПОЖЕНИЕ	I-VI	2
ВЪВЕДЕНИЕ	1-8	3
ЧАСТ ПЪРВА: ОБЩИ БЕЛЕЖКИ	9-17	4
Разработка на програмата	9-12	4
Цели на програмата	13-14	4
Показатели за програмата	15-16	5
Мониторинг, оценка и докладване по програмата	17	5
ЧАСТ ВТОРА: СПЕЦИФИЧНИ БЕЛЕЖКИ	18-21	5
Правила за допустимост	18	5
Процент на съфинансиране	19-20	5
Оценка	21	6
ЧАСТ ТРЕТА: ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ	22-25	6
ПРИЛОЖЕНИЕ — ПРЕДЛОЖЕНИ ОТ ЕСП ИЗМЕНЕНИЯ НА ТЕКСТА НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО		7

СМЕТНАТА ПАЛАТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), по-специално член 325, параграф 4 от него,

като взе предвид Становището на Сметната палата относно програма „Херкулес III“ за насърчаване на дейности в областта на защитата на финансовите интереси на Европейския съюз ⁽¹⁾ (Становище № 3/2012 ⁽²⁾),

като взе предвид специалните доклади на Сметната палата № 10/2015 ⁽³⁾, № 24/2016 ⁽⁴⁾ и № 19/2017 ⁽⁵⁾,

като взе предвид информационно-аналитичните документи на Сметната палата относно бъдещето на финансите на ЕС ⁽⁶⁾ и Многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г. ⁽⁷⁾,

като взе предвид предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Програмата на ЕС за борба с измамите, представено от Комисията на 30 май 2018 г. ⁽⁸⁾ (наричано по-нататък „предложението“),

като взе предвид исканията на Съвета и на Комисията за становище относно горепосоченото предложение, получени съответно на 27 юни 2018 г. и 30 май 2018 г.,

като взе предвид Регламент (ЕС, Евратом) № 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза ⁽⁹⁾;

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО СТАНОВИЩЕ

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I. Предложението на Комисията за създаване на Програма на ЕС за борба с измамите за програмния период 2021—2027 г. предвижда набор от мерки, имащи за цел да помогнат на държавите членки и на Съюза като цяло да предотвратяват и да се борят с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, и да подпомагат административната взаимопомощ и сътрудничеството по митническите и земеделските въпроси. Въпреки че Комисията се е опитала да рационализира бюджетното управление, съществува риск от припокриване и липса на полезни взаимодействия с мерките, финансиращи същите или подобни дейности. Това поставя под въпрос добавената стойност на програмата.

II. Подготовката на предложението не е включвала изчерпателна и документирана оценка на въздействието. За предложението е извършена предварителна оценка, както се изисква от Финансовия регламент. Сметната палата обаче отбелязва, че Комисията не е извършила оценка, с която да изследва припокриванията и полезните взаимодействия между програмата и други действия на ЕС и да оцени добавената ѝ стойност. Както Сметната палата отбелязва в Специален доклад 19/2017, Комисията е установила, че в рамките на програма „Херкулес II“ е било възможно да предприеме повече мерки за подобряване на сътрудничеството между отделните ѝ служби, както и за извличане на ползи от взаимодействието между програмите.

III. В предложението не се посочва нивото на съфинансиране, т.е. процентът на участие на ЕС в разходите за действията (останалата част се поема от държавите членки). Това не съответства на Финансовия регламент. Сметната палата вече е отправяла препоръки за определяне на максималния процент на съфинансиране на 50 % за компонентите, свързани с техническо оборудване, и на 80 % за другите действия.

⁽¹⁾ Вж. 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 (ОВ L 84, 20.3.2014 г., стр. 6).

⁽²⁾ ОВ С 201, 7.7.2012 г., стр. 1.

⁽³⁾ Специален доклад № 10/2015 „Необходими са повече усилия за решаване на проблемите с обществените поръчки при разходването на средства на ЕС за сближаване“.

⁽⁴⁾ Специален доклад № 24/2016 „Необходими са повече усилия, за да се осигури спазване на правилата за държавната помощ в областта на политиката на сближаване и повишаване на информираността относно тях“.

⁽⁵⁾ Специален доклад № 19/2017 „Процедури за внос — неефективното им прилагане и недостатъците в правната рамка се отразяват неблагоприятно върху финансовите интереси на ЕС“.

⁽⁶⁾ „Бъдещето на финансите на ЕС — реформиране на начина, по който функционира бюджетът на ЕС“, Информационно-аналитичен документ, 15 февруари 2018 г.

⁽⁷⁾ „Предложение на Комисията за Многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г.“, информационно-аналитичен документ, 10 юли 2018 г.

⁽⁸⁾ COM(2018) 386 окончателен.

⁽⁹⁾ ОВ L 193, 30.7.2018 г., стр. 1.

IV. Някои от общите и специфичните цели на програмата не са конкретни и измерими. Предложените показатели за изпълнението не са достатъчно надеждни и ясни. Това противоречи на Финансовия регламент и ограничава мониторинга на изпълнението, оценката на резултатите и ефективното насочване на средства за финансиране на действия, които създават добавена стойност.

V. Сметната палата препоръчва законодателните органи да конкретизират целите на програмата и показателите, които следва да се използват за мониторинг на нейното изпълнение и за оценка на нейните резултати, както и да поискат от Комисията да извърши оценка за установяване на припокриванията и взаимодействието на програмата с други действия на ЕС и за определяне на нейната добавена стойност.

VI. Сметната палата също така предлага законодателните органи да прецизират честотата на докладване относно изпълнението и процентите на съфинансиране, които ще бъдат прилагани, както и да уточнят, че оценките следва да се извършват от независим оценител.

ВЪВЕДЕНИЕ

1. В член 325 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) е предвидена съвместна отговорност на държавите членки и на ЕС за защита на финансовите интереси на ЕС. Изпълнението на предишните многогодишни финансови рамки (МФР) е било съпътствано от набор от мерки, имащи за цел да помогнат на държавите членки и на Съюза като цяло да предотвратяват и да се борят с измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС, и да подпомагат административната взаимопомощ и сътрудничеството по митническите и земеделските въпроси. За програмния период 2014—2020 г. една от основните програми, въведена с цел провеждане на мерки за борба с измамите, е програмата „Херкулес III“.

2. За програмния период 2021—2027 г. предложената Програма на ЕС за борба с измамите предвижда продължаване на повечето разпоредби на програмата „Херкулес III“, обхващаща разходите за специализирана техническа помощ за държавите членки за специализирано обучение и други дейности. Тези разпоредби са насочени към борбата с измамите и подкрепата за трансгранични операции. Програмата също така следва да финансира две ключови системи — Информационната система за борба с измамите (AFIS) ⁽¹⁰⁾, която включва митнически приложения, управлявани от Комисията, и Системата за управление на нередностите (IMS), която подпомага държавите членки в задълженията им да докладват разкритите нередности (дължащи се на измама или не), свързани със средства на ЕС.

3. Предложената програма ще има две общи цели:

- 1) Защита на финансовите интереси на Европейския съюз,
- 2) Подпомагане на взаимопомощта между административните органи на държавите членки и сътрудничеството между тях и Комисията, за да се гарантира правилното прилагане на законодателството в областта на митническите и земеделските въпроси.

4. Тя ще има и три специфични цели:

- 1) Предотвратяване и борба с измамите, корупцията и всички други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на ЕС,
- 2) Подкрепа за докладването на нередности, включително на измами, по отношение на средствата под споделено управление и предприєдинителната помощ от бюджета на ЕС;
- 3) Предоставяне на инструменти за обмен на информация и подкрепа на оперативните дейности в областта на административната взаимопомощ по митническите и земеделските въпроси.

5. Общият предложен бюджет за изпълнение на програмата е 181 млн. евро за целия период. Планира се тази сума да се разпредели между трите специфични цели съответно както следва: 114 млн. евро (63 %), 7 млн. евро (4 %) и 60 млн. евро (33 %). Програмата ще се администрира пряко от Комисията ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ Вж. Регламент (ЕО) № 515/97 на Съвета от 13 март 1997 г. относно взаимопомощта между административните органи на държавите членки и сътрудничеството между последните и Комисията по гарантиране на правилното прилагане на законодателството в областта на митническите и земеделските въпроси, последно изменен с Регламент (ЕС) 2015/1525 (ОВ L 82, 22.3.1997 г., стр. 1).

⁽¹¹⁾ Съществува възможност дадено специфично действие да се изпълнява чрез непряко управление.

6. В своето Становище 3/2012 Сметната палата подчерта някои слабости в оценката на изпълнението на програма „Херкулес II“⁽¹²⁾, която се фокусира върху вложените ресурси и получените продукти и услуги, но не отчита въздействието на програмата. В по-скорошни години, предвид констатациите на Сметната палата от нейните специални доклади 10/2015, 24/2016 и 19/2017 може да се обобщи, че са налице слабости в действието на системите AFIS и IMS. Те засягат ефективността на комуникацията и докладването на информация по отношение на измамите и нередностите.

7. Настоящото становище се основава на предходната дейност на Сметната палата, както и на преглед на предложението на Комисията, придружаващата го предварителна оценка⁽¹³⁾ и междинната оценка на програма „Херкулес III“ (обхващаща периода от януари 2014 г. до юни 2017 г.).

8. Настоящото становище е разделено на три части: общи бележки, специфични бележки и заключения.

ЧАСТ ПЪРВА: ОБЩИ БЕЛЕЖКИ

Разработка на програмата

9. При настоящата МФР програма „Херкулес III“ е самостоятелна разходна програма. Програмата на ЕС за борба с измамите ще обедини програма „Херкулес III“ с основанието за финансиране на AFIS и IMS. Въпреки че тези две системи ще продължат да бъдат оперативно обвързани със съответните им правни инструменти (Регламент (ЕО) № 515/97 за първата и множество специфични отраслови регламенти за втората), разпоредбите за финансиране на AFIS ще бъдат прехвърлени към новата програма.

10. Сметната палата приветства решението на Комисията да рационализира управлението на бюджета на трите инструмента. Въпреки това съществува риск от припокриване и липса на полезни взаимодействия с мерките, финансиращи същите или подобни дейности⁽¹⁴⁾, например следващата програма „Митници“. Ефикасното и ефективно използване на ресурсите може да бъде постигнато чрез обединяване на действията в сходни области. В Специален доклад 19/2017 Сметната палата отбелязва, че Комисията сама е установила, че в рамките на програма „Херкулес II“ е било възможно да предприеме повече действия за подобряване на сътрудничеството между отделните й служби, както и за извличане на ползи от взаимодействието между програмите⁽¹⁵⁾.

11. За предложението е извършена предварителна оценка, както се изисква от член 34, параграф 2 от Финансовия регламент. При изготвянето на предложението обаче не е извършена изчерпателна и документирана оценка на въздействието⁽¹⁶⁾. Комисията е счела, че оценка на въздействието не е необходима както поради факта, че Програмата на ЕС за борба с измамите представлява продължение на съществуващи инициативи, така и поради нейната структура и ограничен бюджет.

12. Съгласно обяснителния меморандум, придружаващ предложението, Комисията ще използва своите годишни работни програми, за да проучи възможностите за избягване на дублиране и за намиране на полезни взаимодействия между новата програма и други инструменти в същите области на политика. При липсата на оценка на въздействието Сметната палата счита, че би било полезно за предложението на Комисията да се разгледа дали обединяването на новата програма с други програми, финансиращи подобни действия⁽¹⁷⁾ в области като правосъдие, митници и вътрешни работи⁽¹⁸⁾, би осигурило по-добро използване на средствата. Такава оценка би предложила и по-добра основа за определяне на добавената стойност на програмата.

Цели на програмата

13. Предложението определя две общи и три специфични цели (вж. **точки 3 и 4**). Сметната палата счита, че обща цел 1 и специфична цел 1 са много широки и може да възникне припокриване с целите на други програми. В разрез с изискването на член 33, параграф 3 от Финансовия регламент, те са само частично SMART (конкретни, измерими, достижими, актуални и планирани със срокове).

⁽¹²⁾ Програма „Херкулес II“ е предшественикът на програма „Херкулес III“ в програмния период 2007—2013 г.

⁽¹³⁾ Работен документ на службите на Комисията: Предварителна оценка към предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Програмата на ЕС за борба с измамите (SWD(2018) 294 окончателен от 30 май 2018 г.).

⁽¹⁴⁾ Правосъдие, митници и вътрешни работи (вж. също бел. под линия 18).

⁽¹⁵⁾ COM(2015) 221 окончателен от 27 май 2015 г. „Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за постигането на целите на програмата „Херкулес II“.

⁽¹⁶⁾ Съгласно насоките за по-добро регулиране (SWD(2017) 350 окончателен от 7 май 2017 г.) оценка на въздействието е необходима, когато е вероятно очакваните икономически, екологични или социални въздействия на дадено действие на ЕС да бъдат значителни (стр. 15).

⁽¹⁷⁾ Вж. по-специално съображение 13 от предложението относно закупуването на оборудване за митнически контрол.

⁽¹⁸⁾ Програма „Фискалис“, програма „Митници“, програма „Правосъдие“ и Фонд „Вътрешна сигурност“.

14. Сметната палата отбелязва също, че програмата не определя оперативни цели, каквито са били поставени за програма „Херкулес III“. Това би разделило настоящите цели на по-подробни работни цели със съответните нива и би улеснило определянето на показатели за изпълнението.

Показатели за програмата

15. Член 33, параграф 3 от Финансовия регламент изисква да се използват показатели за изпълнението, които са подходящи, приемливи, достоверни, прости и устойчиви (показатели RACER). Предложението предвижда три показателя, които да бъдат използвани за мониторинг на напредъка в изпълнението на специфичните цели на програмата (вж. **карето**).

Каре — Показатели за изпълнението, обвързани със специфичните цели на програмата

- 1) Подкрепа на предотвратяването на измамите, корупцията и всички други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на Съюза, и на борбата с тях. Тази подкрепа се измерва чрез:
 - Степен на удовлетвореност от дейностите, организирани и (съ)финансирани по линия на програмата, и
 - Процент на държавите членки, получаващи подкрепа всяка година от програмата.
- 2) Степен на удовлетвореност на потребителите от използването на Системата за управление на нередностите.
- 3) Брой на случаите на предоставена информация за взаимопомощ и брой на подпомаганите дейности, свързани с взаимопомощ.

16. Тези показатели не измерват резултатите и въздействието на действията, предприети с цел да подкрепят защитата на финансовите интереси на ЕС. В настоящата им форма те изпълняват критериите RACER само частично и не са подходящи да измерват доколко се постигат целите на програмата. Сметната палата счита, че предложението не предвижда подходящи показатели, които да свързват ресурсите за дейностите за борба с измамите с тяхното въздействие.

Мониторинг, оценка и докладване по програмата

17. Посочените по-горе недостатъци на целите и показателите предполагат слабости в мониторинга на изпълнението на програмата и оценката (междинна и окончателна) на нейните резултати. Освен това предложението не предписва колко често следва да се докладва за изпълнението. Сметната палата счита, че ежегодното докладване за изпълнението е добра практика (вж. **приложението**).

ЧАСТ ВТОРА: СПЕЦИФИЧНИ БЕЛЕЖКИ

Правила за допустимост

18. Съгласно член 8 от предложението всички действия за постигане на целите са допустими за финансиране. Сметната палата отбелязва, че Комисията не е определила никакви специфични правила за оценяване на допустимостта на действията, които следва да бъдат финансирани. При липсата на такива правила и предвид факта, че някои от целите са неясни (вж. **точки 3, 4 и 13**), оценката е прекалено широка, за да е от значение.

Процент на съфинансиране

19. В предложението не се посочва нивото на съфинансиране, т.е. процентът на участие на ЕС в разходите за действията (останалата част се поема от националните изпълняващи органи). Това не съответства на Финансовия регламент⁽¹⁹⁾. В рамките на програма „Херкулес II“ максималното ниво на съфинансиране за техническа помощ е фиксирано на 50 % от допустимите разходи. За програма „Херкулес III“ процентът на съфинансиране е 80 % за всички действия на ЕС (и 90 % в изключителни и надлежно обосновани обстоятелства). Настоящото предложение обаче не прецизира какъв може да бъде максималният размер на финансирането от ЕС или с какъв процент от средствата държавите членки следва да допринесат от националните си бюджети.

20. Сметната палата счита, че максималните проценти на съфинансиране следва да бъдат ясно определени в регламента (вж. **приложението**), тъй като те ще осигурят необходимия баланс между интересите на ЕС и националните интереси, както и ангажираността на държавите членки и прозрачността на разходите. В своето Становище 3/2012 Сметната палата посочва, че за компонента техническо оборудване максималното ниво на съфинансиране следва да остане фиксирано на 50 % с цел при закупуването на оборудване да се осигури справедлив баланс между интересите на ЕС и националните интереси.

⁽¹⁹⁾ Член 186.

Оценка

21. Член 12, параграф 1 предвижда провеждането на навременни оценки, които да послужат в процеса на вземане на решения. Предложението обаче не посочва дали тези оценки следва да бъдат извършвани от независим оценител. Според Комисията ⁽²⁰⁾ една оценка може да се счита за независима, ако оценителите: i) извършват задачата си без натиск или влияние от организацията; ii) имат достъп до цялата необходима информация; iii) имат пълна автономност в действията си и при докладване на констатациите. Сметната палата предлага Комисията да разшири текста на този член съобразно с това (вж. **приложението**).

ЧАСТ ТРЕТА: ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

22. За програмния период 2021—2027 г. предложената Програма на ЕС за борба с измамите предвижда продължаване на повечето разпоредби на прилаганата понастоящем програма „Херкулес III“, като същевременно финансира и AFIS и IMS. Сметната палата приветства инициативата на Комисията да рационализира управлението на бюджета по този начин. Ефикасно и ефективно използване на ресурсите обаче може да бъде постигнато чрез обединяване на действията в сходни области (вж. **точки 2 и 10**).

23. Предложението не се основава на изчерпателна и напълно документирана оценка на въздействието. Сметната палата отбелязва, че Комисията не е извършила оценка, с която да изследва припокриванията и полезните взаимодействия между програмата и други действия на ЕС, и да оцени добавената ѝ стойност (вж. **точки 11 и 12**).

24. Някои от общите и специфичните цели не са конкретни и измерими, а показателите за изпълнението не са ясни и достатъчно надеждни. Това ограничава мониторинга на изпълнението, оценката на резултатите и ефективното насочване на средства за финансиране на действия, които създават добавена стойност. Предложението също така не уточнява колко често следва да се докладва за изпълнението (вж. **точки 13—17**).

25. Сметната палата препоръчва на законодателните органи възможно най-скоро да предприемат следните действия:

- 1) Да определят по-конкретно целите на програмата и показателите, които ще бъдат използвани за мониторинг на нейното изпълнение и оценка на резултатите.
- 2) Да уточнят честотата на докладване относно изпълнението, да определят максимални проценти на съфинансиране и да прецизират, че оценките следва да се извършват от независими оценители (вж. **точки 17, 20 и 21**). Предложенията от Сметната палата изменения са посочени в **приложението**.
- 3) Да поискат от Комисията да извърши оценка, с която да изследва припокриванията и полезните взаимодействия между програмата и други действия на ЕС, и да оцени добавената ѝ стойност.

Настоящото становище беше прието от Сметната палата в Люксембург на заседанието ѝ от 15 ноември 2018 г.

За Европейската сметна палата

Klaus-Heiner LEHNE

Председател

⁽²⁰⁾ Вж. Насоки за по-добро регулиране (SWD(2017) 350 окончателен от 7 май 2017 г.).

ПРИЛОЖЕНИЕ

Предложени от ЕСП изменения на текста на предложението

Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Програмата на ЕС за борба с измамите (COM(2018) 386 окончателен).

Член	Предложение на ЕСП за промяна	Коментари
8	Настоящ текст <i>Допустими действия</i> Допустими за финансиране са само действия, с които се постигат целите, посочени в член 2. Предложено изменение <i>Допустими действия и съфинансиране</i> 1. Допустими за финансиране са само действия, с които се постигат целите, посочени в член 2. 2. Максималният процент на съфинансиране следва да бъде xx % за техническо оборудване. Той може да бъде увеличен до xx % в изключителни и надлежно обосновани случаи. Максималният процент на съфинансиране от xx % следва да се прилага също и за други действия на ЕС.	Процентите на съфинансиране следва да бъдат ясно посочени в регламента (вж. точка 20).
11(3)	Да се добави трето изречение: „Докладването за изпълнението следва да се извършва веднъж годишно.“	Понастоящем предложението не предписва колко често следва да се докладва за изпълнението (вж. точка 17).
12(1)	Да се добави второ изречение: „Те следва да се извършват от независим оценител“.	Предложението не посочва дали тези оценки ще се извършват от независим оценител. Сметната палата предлага това изискване да се включи в съответния член (вж. точка 21).

ISSN 1977-0855 (електронно издание)
ISSN 1830-365X (печатно издание)



Служба за публикации на Европейския съюз
2985 Люксембург
ЛЮКСЕМБУРГ

BG