ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 17.12.2024 г.
COM(2024) 572 final

Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската сметна палата

Междинна оценка съгласно Регламент (ЕС) № 2021/785 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2021 г. за създаване на програма на Съюза за борба с измамите и за изменение на Регламент (ЕС) № 250/2014

{SWD(2024) 279 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Измамите и свързаните с тях незаконни дейности могат да окажат сериозно отрицателно въздействие върху финансовите интереси на Европейския съюз (ЕС) и неговите държави членки. Този проблем е още по-належащ, след като общият бюджет на ЕС в рамките на неговия многогодишен бюджет за периода 2021—2027 г. (МФР) нарасна до безпрецедентната сума от около 1,8 трилиона евро, отчасти в отговор на пандемията от COVID-19. Ефективното и правилно разходване на бюджета на Съюза, в това число в държавите членки, е от ключово значение за поддържане на доверието на обществеността и данъкоплатците. От друга страна, голямото разпространение на измамите може да задуши икономическия растеж и да подкопае по-широкото икономическо възстановяване. Затова засилването на съвместните ни мерки за защита срещу измамите, както в рамките на ЕС, така и извън него, играе важна роля за укрепването на устойчивостта на ЕС в особено несигурни времена.

Съгласно член 325 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) защитата на финансовите интереси на ЕС е съвместно задължение на държавите членки и на ЕС. През последното десетилетие условията за борба с измамите на равнището на ЕС се промениха значително след:

- приемането на Директивата относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред ([1]) през 2017 г.;
- започването на оперативната дейност на Европейската прокуратура (ЕРРО) през юни 2021 г.; и
- преразглеждането на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 ([2]) („Регламента за OLAF“) през 2020 г. с цел засилване на ефективността на административните разследвания, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF) ([3]).

Общопризнато е, че ЕС следва да подкрепя държавите членки в работата им по защитата на финансовите му интереси. Освен това по-голямата част от случаите на измами и нередности се откриват, разследват и преследват съдебно на национално равнище.

([1]) Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2017 г. относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред (ОВ L 198, 28.7.2017 г.).

([2]) Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 септември 2013 г. относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1073/1999 на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (Евратом) № 1074/1999 на Съвета (ОВ L 248, 18.9.2013 г., стр. 1), изменен: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj

([3]) Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2223 на Европейския парламент и на Съвета от 23 декември 2020 г. за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 по отношение на сътрудничеството с Европейската прокуратура и ефективността на разследванията на Европейската служба за борба с измамите (ОВ L 437, 28.12.2020 г.).

Подобно на предхождащата я програма „Херкулес III“, с Програмата на Съюза за борба с измамите (UAFP) се осигурява целево финансиране за борба с измамите на допустими бенефициери от държавите членки и асоциираните държави.

2. ПРОГРАМАТА НА СЪЮЗА ЗА БОРБА С ИЗМАМИТЕ

UAFP е основният финансов инструмент на ЕС, предназначен да защитава финансовите интереси на ЕС срещу измами, корупция или всякакви други нередности.

В Регламента за UAFP са заложени следните цели на програмата:

> „*1. **Общите цели** на Програмата са:*
>
> *а) да защитава финансовите интереси на Съюза;*
>
> *б) да оказва подкрепа за взаимопомощ между административните органи на държавите членки и за сътрудничество между последните и Комисията, за да се гарантира правилно прилагане на правото в областта на митническите и земеделските въпроси.*
>
> *2. **Специфичните цели** на Програмата са:*
>
> *а) да предотвратява и да се бори с измамата, корупцията и всички други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на Съюза;*
>
> *б) да оказва подкрепа за докладването на нередности, включително на измами, във връзка със средствата при споделено управление и средствата за предприсъединителната помощ от бюджета на Съюза;*
>
> *в) да предоставя инструменти за обмен на информация и подкрепа за оперативните дейности в областта на административната взаимопомощ по митнически и земеделски въпроси.*“

Съгласно член 13 от Регламента за UAFP на Комисията се възлага да извърши междинна оценка на програмата:

> „*2. Междинната оценка на Програмата се извършва, след като се натрупа достатъчно информация за изпълнението на Програмата, но не по-късно от четири години след началото на изпълнението на Програмата.*
>
> *(...)*
>
> *4. Комисията представя заключенията от оценките и своите наблюдения на Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Сметната палата и ги публикува на своя уебсайт.*“

Четиригодишният срок след началото на Програмата изтича на 31 декември 2024 г.

По време на подготовката на настоящия многогодишен бюджет бяха анализирани нередностите и случаите на подозрения за измама, открити при изпълнението на бюджета и докладвани от държавите членки ([4]) съгласно член 325, параграф 5 от ДФЕС. Този анализ показа, че отрицателното финансово въздействие през годините е останало достатъчно високо, за да продължи ЕС да изпълнява задължението си да защитава бюджета на ЕС посредством програма като UAFP.

Програмата се изпълнява въз основа на ежегодни решения за финансиране и работни програми, приети от Комисията. В член 3, параграф 1 от Регламента за UAFP наличният бюджет на UAFP по МФР за периода 2021—2027 г. е определен на 181,2 милиона евро.

Съгласно Регламента за UAFP Програмата трябва да се изпълнява по принцип при пряко управление в съответствие с Регламент (ЕС, Евратом) № 2018/1046 ([5]) („Финансовия регламент“) или (по изключение) при непряко управление с друг орган, посочен в член 62, параграф 1, буква в) от Финансовия регламент (напр. международна организация).

Съгласно член 5, параграф 2 от Регламента за UAFP чрез Програмата може да се предоставя финансиране във всяка от посочените във Финансовия регламент форми. Те включват по-специално безвъзмездни средства и поръчки, както и възстановяване на пътни и дневни разходи, както е предвидено в член 238 от Финансовия регламент. Програмата може да осигурява финансиране за дейности, провеждани в съответствие с Регламент (ЕО) № 515/97 ([6]), по-специално за покриване на видовете разходи, посочени в примерния списък в приложение I към посочения регламент.

Освен това съгласно член 5, параграф 4 от Регламента за UAFP, когато подкрепяното действие включва закупуване на оборудване, Комисията, ако е целесъобразно, трябва да създаде механизъм за координация, за да гарантира

([4]) Годишните доклади по член 325 от Договора за функционирането на ЕС относно защитата на финансовите интереси на Съюза (доклади относно ЗФИ) са достъпни на адрес: https://anti-fraud.ec.europa.eu/about-us/reports_en?prefLang=bg.

([5]) Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 г. за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 (ОВ L 193, 30.7.2018 г., стр. 1). От 30 септември 2024 г. този регламент е заменен от Регламент (ЕС, Евратом) 2024/2509 от 23 септември 2024 г. за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (ОВ L 2024/2509, 26.9.2024 г.). Тъй като обаче по време на оценявания период беше приложим Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046, всички позовавания в настоящия документ на „Финансовия регламент“ се отнасят до този регламент.

([6]) 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 (ОВ L 82, 22.3.1997 г., стр. 1). Регламентът беше оценен от Комисията (OLAF) през 2023 г.: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2023%3A429%3AFIN.

ефикасността и оперативната съвместимост на цялото оборудване, закупено с подкрепата на (други) програми на Съюза (напр. чрез инструмента за оборудване за митнически контрол („инструмента за ОМК“) на ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“).

Безвъзмездните средства, отпуснати по Програмата, може да покриват до 80 % от допустимите разходи. В изключителни и надлежно обосновани случаи, ако предложеният проект е „приоритетно действие“ (съгласно съответната годишна работна програма), този процент може да бъде увеличен до максимум 90 % ([7]) при условията, посочени по-долу.

1) За поканата за представяне на предложения за техническа помощ процентът може да бъде увеличен, когато:

i) в предложението са отразени констатациите от годишните доклади относно прилагането на член 325 от ДФЕС във връзка с борбата с измамите, по-специално като са установени ситуациите, които са уязвими и представляват най-голяма заплаха за защитата на финансовите интереси на ЕС; или

ii) в предложението са отразени констатациите от Специален доклад № 19/2017 на Европейската сметна палата относно процедурите за внос ([8]).

2) За поканата за представяне на предложения за обучение процентът може да бъде увеличен, когато:

i) проектите, предприети от научни и/или научноизследователски организации, отговарят поне на един от критериите а) и б) по-долу, в допълнение към критерий в):

а) проектът е специално създаден, за да насърчи обучението в областта на европейското наказателно право; или

б) с проекта се подпомага създаването на мрежи в тази област; и

в) тези дейности са насочени към защита на финансовите интереси на ЕС; или

ii) проектите за обучение обхващат някой от изключителните случаи, изброени в поканата за представяне на предложения за техническа помощ

([7]) Член 8 относно съфинансирането от Регламента за UAFP: „*Ставката на съфинансиране за безвъзмездни средства, отпуснати по Програмата, не надвишава 80 % от допустимите разходи. Всяко финансиране, надвишаващо посочения таван, се предоставя само в изключителни и надлежно обосновани случаи, които се определят в работните програми по член 11, и такова финансиране не надвишава 90 % от допустимите разходи*.“

([8]) https://www.eca.europa.eu/bg/publications?did=44169

Договори за обществени поръчки може да се възлагат на всеки правен субект, който отговаря на изискванията, определени в приложимата правна рамка. Обществени поръчки се използват за закупуване на достъп до бази данни, финансиране на конференции и (специализирано) обучение, както и за разработване на специфични ИТ инструменти.

Бенефициерите, които отговарят на условията за участие в Програмата, са национални или регионални администрации на държавите членки или асоциираните държави, научноизследователски организации, образователни институции и организации с нестопанска цел, създадени и функциониращи в държава членка от поне една година, както и международни организации.

На 20 март 2024 г. беше подписано споразумение за асоцииране между Европейската комисия и Украйна, в резултат на което тя се превърна в първата държава извън ЕС, която официализира участието си в UAFP; споразумението се прилага с обратно действие от 1 януари 2023 г.

3. МЕЖДИННАТА ОЦЕНКА

В съответствие с указанията, предоставени в член 13 от Регламента за UAFP и Насоките на Комисията за по-добро регулиране, при междинната оценка се използват пет критерия за оценка на Програмата:

- **ефективност** на Програмата при постигането на нейните цели и очаквани резултати, включително устойчивост (дълготрайност) на придобитото оборудване и инструменти;
- **ефикасност** на използване на (финансовите и човешките) ресурси;
- вътрешна и външна **съгласуваност** на Програмата с други области на действие на ЕС;
- **целесъобразност** на всички цели на програмата; и
- **добавена стойност от ЕС** на програмата.

Периодът, обхванат от оценката, е от 1 януари 2021 г. до 31 юли 2024 г. Настоящата оценка се основава на констатациите от външно проучване, което приключи през май 2024 г. ([9]) и което обхващаше периода от 1 януари 2021 г. до 31 януари 2024 г.

4. МЕТОДОЛОГИЯ НА ОЦЕНКАТА

При извършването на настоящата оценка Комисията използва предимно горепосоченото проучване. Бяха използвани също така предварителната оценка от

([9]) Проучването беше проведено от ICF Belgium S.A., Брюксел. На разположение на следния адрес: https://op.europa.eu/s/zXCm

2018 г., извършена при подготовката на законодателното предложение за UAFP, годишните работни програми за UAFP и годишните прегледи на изпълнението на Програмата, изготвени от Комисията и приложени към годишния доклад на Комисията относно защитата на финансовите интереси на ЕС („доклади относно ЗФИ“).

Беше създадена междуведомствена работна група от съответните служби на Комисията, която да подпомага процеса на оценка.

В обхвата на междинната оценка попадат трите компонента на Програмата (частта „Херкулес“, Информационната система за борба с измамите (AFIS) и Системата за управление на нередностите (IMS)), всички мерки, финансирани по програмата, както и дейностите по подготовка и изпълнение, осъществени от заинтересованите страни за тези мерки. Тя обхваща и заявленията за безвъзмездни средства на потенциалните бенефициери (по компонента „Херкулес“), които не са били одобрени след процеса на оценка на предложението. Причината за това е защото или допустимите заявления не са получили безвъзмездни средства поради липса на средства, или заявленията са били недопустими, тъй като техните резултати са били под минималния праг от 60 %.

5. ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ ОТ МЕЖДИННАТА ОЦЕНКА

Въз основа на събраните данни, при оценката се установи, че като цяло заложените в Програмата общи и специфични цели са успешно постигнати. В подкрепа на мнението на редица бенефициери в оценката се стигна до заключението, че е необходимо да се поддържа програма за финансиране, която да подпомага усилията им за защита на финансовите интереси на ЕС. Бенефициерите отбелязаха, че получените резултати и цялостният продукт на Програмата до голяма степен надхвърлят необходимите инвестиции по отношение на време, усилия и разходи за участие. Участниците също така смятаха признанието и подобрената репутация, произтичащи от участието им в Програмата, за ценно предимство като неочаквана добавена стойност.

5.1. Ефективност

Оценката на всички налични източници на данни показва, че Програмата и дейностите по нея са били ефективни. По-специално на този етап от изпълнението на трите компонента на Програмата подпомаганите дейности са подобрили (или са били в състояние да подобрят) предотвратяването, разкриването и разследването на измами и други незаконни дейности, които са във вреда на финансовите интереси на ЕС. Трите компонента са били в състояние също така да подобрят транснационалното и мултидисциплинарното сътрудничество. Като цяло в сравнение с определените за всеки един от компонентите базови стойности, които се отнасят до показателите за ефективност, използвани между

2019 г. („Херкулес III“) и 2022 г. (UAFP), ефективността е останала същата или се е повишила от началото на 2021 г. насам.

При окончателната оценка на „Херкулес III“ бяха установени аспекти, които може да са възпрепятствали ефективността на програмата; по-специално, че администрациите на някои държави членки не са разполагали с необходимите ресурси, за да могат да се справят с административните изисквания на програмата. Въпреки това обаче броят на заявленията през последните години (от 2022 г. до 2024 г.), получени за компонента „Херкулес“ на UAFP (предложения за техническа помощ), се е удвоил. Това значително увеличение сочи, че положените през 2022 г. и 2023 г. усилия на Комисията за организиране на семинари за бивши и потенциални бенефициери са повишили по ефективен начин осведомеността и привлекателността на възможностите за финансиране. Това засилено предлагане на насоки е било в отговор и на препоръка от оценката на програмата „Херкулес III“ през 2021 г.

По-целенасоченото информиране на потенциалните бенефициери за поканите за представяне на предложения е успяло допълнително да увеличи броя на кандидатите, както и броя на държавите членки, участващи в Програмата, особено от държави, които понастоящем подават по-малко заявления или дори изобщо не подават такива.

Целенасочените информационни сесии с участието на държавите членки, които докладват голям брой случаи на измами/нередности в ЕС, са успели да повишат процента на участие и да доведат до по-равномерно разпределение на средствата между държавите членки. Въпреки това следва да се отбележи, че поради различни причини (като например наличието на национални средства) някои държави може да не проявяват интерес да участват в компонента за безвъзмездни средства на UAFP.

Транснационалното сътрудничество може да бъде подобрено чрез предоставяне на стимули на бенефициерите да сформират мултинационални екипи по проектите и да включват партньори от други държави членки.

По отношение на устойчивостта (дълготрайността) оценката показа, че финансираните от Програмата мерки са устойчиви, т.е. са довели до трайни ефекти, които са се запазили и след крайната дата на съответния проект. Проучването показа, че устойчивостта на техническата помощ зависи от естеството и разходите за закупеното оборудване. Бенефициерите на обучение и конференции посочиха, че възможностите за изграждане на мрежи, по-специално тези, които включват трансгранично сътрудничество, се запазват и след периода на съответните проекти.

За разлика от компонента „Херкулес“, AFIS не предоставя на кандидатите финансова подкрепа за разработването на проекти. Основната цел на тази

информационна система е да улесни обмена на свързана с измами информация между съответните национални администрации и администрации на ЕС. Ефективността на AFIS може да бъде оценена чрез резултатите от нея.

Ключов показател за ефективност за AFIS е броят на случаите на предоставена информация за взаимопомощ и броят на подпомаганите дейности, свързани с взаимопомощ. За периода 2021—2023 г. годишните цели за този показател са надхвърлени.

Основният показател за оценка на въздействието на резултатите от AFIS е степента на удовлетвореност на потребителите на AFIS, измервана чрез периодични анкети сред тях. Резултатите от последната анкета (2023 г.) потвърдиха, че AFIS е в състояние да осигури функциониращи инструменти за обмен на информация в своята сфера на дейност.

Последната анкета съдържаше и въпроси относно функционалността и ефективността на инструмента IMS. Степента на комбинирана удовлетвореност на потребителите (от функционалността и от ефективността) на IMS е приблизително 91 %. Това е много положителна промяна в сравнение с резултатите от 2019 г., където степента на удовлетвореност на потребителите беше 72 %.

В същото време интервютата с няколко ръководители на IMS по държави разкриха определени области, които се нуждаят от подобрение. Например формулярите за докладване съдържат твърде много полета, които понякога имат объркващи описания.

Следва да се отбележи, че този проблем не засяга само OLAF/IMS, а отразява една обща по-голяма необходимост от регистриране, докладване и обмен на данни за различни цели, включително отчетност и проследимост.

На 1 октомври 2024 г. беше внедрена нова версия на IMS. IMS претърпя задълбочено модернизиране до най-съвременните технологии, което повиши ефективността на системата, като същевременно създаде условия за по-лесна поддръжка и ефективно разработване на бъдещите изисквания. Техническата работа беше допълнена и от различни други подобрения: модерен облик и оформление, по-лесна навигация, усъвършенстван инструмент за търсене, по-качествени статистически данни и актуализирани ръководства за потребителя.

До края на 2024 г. се планира обучение по новата и модернизирана система за всички потребители на IMS в OLAF, службите на Комисията и държавите членки.

При междинната оценка на UAFP бяха установени аспекти, които може да са възпрепятствали ефективността на програмата. Вече споменатата липса на ресурси в администрациите на държавите членки и последващата неспособност да се справят с административните изисквания на Програмата може да доведе до по-

малък брой заявления. Предоставянето на повече насоки на разположение на кандидатите („Херкулес“) и на потребителите (на инструмента IMS) би могло да бъде от ключово значение за решаването на този проблем.

5.2. Ефикасност

Като цяло изпълнението на първия компонент на Програмата даде възможност на разследващите органи на ЕС и на националните разследващи органи да използват по-ефикасно своите ресурси за борба с тежките престъпления, които нанасят ефективно вреда на финансовите интереси на ЕС. Въпреки че повечето проекти за техническа помощ и обучение все още са на етап изпълнение, при оценката успешно бяха определени основните области, в които безвъзмездните средства (по „Херкулес“) са допринесли за по-ефикасното управление на разходите и ресурсите. Те включват закупуване на оборудване, събиране, анализ и обмен на свързани с измами данни, дейности по обучение, изграждане на взаимоотношения и разследвания.

Настоящият процес на кандидатстване е значително по-добър, отколкото при предишната програма, и заинтересованите страни считат, че той е много ефикасен. Обратната информация и препоръките за опростяване на процедурата за кандидатстване и за предоставяне на повече насоки на кандидатите, които бяха дадени в рамките на окончателната оценка на програмата „Херкулес III“, бяха взети предвид в настоящата програма, което доведе до по-голям брой заявления всяка година.

Повечето от кандидатите считат, че предоставените за подготовката на заявленията насоки и инструкции са ясни и леснодостъпни. Документите за ежегодните покани за представяне на предложения, публикувани по всяка годишна работна програма, дават ясна картина на предложенията, допустими за финансиране, и в тях са представени ясно критериите за допустимост. Поканата за представяне на предложения е придружена и от онлайн наръчник за подготовка и подаване на предложения, ориентирането в който според кандидатите е лесно и логично.

Освен това в резултат на по-голямото удобство за ползване от потребителите с увреждания, например зрителни увреждания, за някои кандидати процесът може вече да изисква по-малко ресурси.

Споразумението за отпускане на безвъзмездни средства осигурява на бенефициерите добра бюджетна гъвкавост. Тази гъвкавост увеличава ефикасността на проектите, тъй като намалява административната тежест както за бенефициерите, така и за ръководителите на програмите от Комисията (OLAF).

При междинната оценка на първия компонент на UAFP („Херкулес“) беше установено, че бенефициерите са постигнали известни икономии на разходи. Една трета от бенефициерите оценяват тези икономии като много големи или големи.

По отношение на техническия компонент бенефициерите отбелязаха, че техните подобрени способности и капацитет им дават възможност да извършват по-ефикасно операциите в своите държави. Друг важен фактор е, че тази повишена ефикасност има лавинообразен ефект и е от полза и за партньорските служби в ЕС. По този начин участниците в UAFP са по-добре подготвени да отговорят на исканията за взаимопомощ и съвместни разследвания с партньорските служби в ЕС.

При настоящата оценка беше установено, че ефикасността на AFIS се е повишила. Например от 2021 г. насам по нея е предложена техническа подкрепа за няколко десетки съвместни митнически операции. Според потребителите финансирането от UAFP за IMS представлява ефикасно използване на ресурсите. Въз основа на наличните данни за настоящата оценка обаче е трудно да се прецени цялостната ефикасност, произтичаща от направените в двете системи подобрения.

Анализът подсказва, че ресурсите изглежда се разходват ефикасно по UAFP въз основа на анализ на разходите и ползите. Важно е обаче да се отбележи, че с наличните данни на този междинен етап на Програмата е невъзможно да се направи пълно количествено съотнасяне на разходите и ползите по Програмата или да се остойностят всички разходи и ползи, за да се направи пряко сравнение между тях.

5.3. Съгласуваност

Въз основа на анализа на съответните програми, както и на резултатите от консултациите със заинтересованите страни, проведени във връзка с оценката, Програмата се счита за съгласувана като цяло както във вътрешен, така и във външен план. Все пак бяха установени някои потенциални припокривания и/или области, които се нуждаят от подобрение.

При проучването беше установена по-голяма вътрешна съгласуваност в сравнение с предходния програмен период, тъй като с трикомпонентната структура на Програмата се намалява административната тежест и се опростява управлението на финансирането, бюджетната гъвкавост и преразпределението на средствата между трите компонента.

Що се отнася до външната съгласуваност, проучването беше съсредоточено върху няколко относими програми на ЕС. Най-голям риск от дублиране беше установен между UAFP и инструмента за ОМК, и в много по-малка степен с две други програми за финансиране, предоставени от ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“, т.е. програмите „Митници“ и „Фискалис“. Що се отнася до бенефициерите по програмата, по инструмента за ОМК се предоставя финансова подкрепа специално за митническите органи на държавите членки. За разлика от него, UAFP е съсредоточена (в по-голяма степен) върху правоприлагащите органи, които не получават финансиране от инструмента за ОМК. Инструментът за ОМК е

съсредоточен върху митническите дейности, по-специално върху развитието на митническия капацитет на граничните контролно-пропускателни пунктове и капацитета на митническите лаборатории, докато UAFP е съсредоточена върху предотвратяването на (финансови) нередности и неправомерно поведение, които нанасят вреда на финансовите интереси на ЕС.

При консултациите, проведени в рамките на настоящата оценка, не беше установено съществено дублиране между финансирането, предоставено от ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ на националните митнически органи, и дейностите, финансирани по линия на UAFP. Това се дължи главно на различията в обхвата на тези програми и на факта, че компетентните генерални дирекции работят в тясно сътрудничество на различните равнища и на различните етапи от процедурата за отпускане на безвъзмездни средства. Така те получават възможност да гарантират координираност и да осигурят яснота за кандидатите и бенефициерите относно функционирането на програмите и дейностите, допустими за финансиране. Въз основа на изследванията, проведени в рамките на проучването, UAFP продължава да бъде съгласувана като цяло с другите съответни програми за финансиране, както беше и през предходния програмен период.

5.4. Целесъобразност

При оценката на целесъобразността беше установено, че през този период на оценяване дейностите по UAFP до голяма степен са целесъобразни както за постигането на общите цели на Програмата, така и за удовлетворяването на нуждите на нейните кандидати, бенефициери, участници („Херкулес“) и потребители (AFIS и IMS).

Освен това беше установено, че „Херкулес“ и AFIS са целесъобразни за установяването и преодоляването на нововъзникващите тенденции в областта на измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС, въпреки че някои данни сочат, че за „Херкулес“ ще е от полза, ако финансовите ресурси бъдат увеличени значително, както се изтъква в настоящия доклад.

Настоящите тенденции в неправомерното поведение показват, че проектите в подкрепа на борбата с измамите, при които се използват цифрови технологии, се нуждаят от допълнително финансиране. Предоставянето на непрекъсната подкрепа на националните органи за борба с измамите и другите незаконни дейности, които нанасят вреда на бюджета на ЕС, може да изисква значително увеличение на текущия бюджет на Програмата, за да се покрият високите разходи за оборудване или хардуер и да се удовлетвори необходимостта създателите на политики да не изостават от технологичното развитие.

При такова увеличение на бюджета следва да се обърне внимание и на разширяването на географския обхват на Програмата, така че тя да обхване

Украйна, която понастоящем е асоциирана към Програмата, както и на всяко евентуално разширяване с други (нови) държави кандидатки.

Кандидатите и бенефициерите на финансиране по компонента „Херкулес“ посочиха, че има значителна нужда от допълнителна подкрепа чрез проекти за техническа помощ и дейности за обучение, и подчертаха липсата на подобна подкрепа от национални или други източници.

И накрая, може да се наложи бюджетът да бъде увеличен и за да се покрие нарастващият дял на годишните заявления по „Херкулес“, които в момента не успяват да получат безвъзмездни средства поради бюджетни ограничения, т.е. около три четвърти от получените заявления по компонента за техническа помощ през последните години.

5.5. Добавена стойност за ЕС

Анализираните данни сочат, че спрямо базовите показатели относно добавената стойност за ЕС UAFP е постигнала добри резултати като цяло.

Получателите на финансиране по компонента „Херкулес“ са посочили много високо ниво на възприятие на удовлетвореността и са потвърдили, че на национално равнище нямаше да е възможно същото равнище на подкрепа. Тази констатация беше потвърдена от всички респонденти в целевите анкети и всички интервюирани.

Данните по UAFP относно AFIS показват стабилно увеличение всяка година на случаите на предоставена информация за взаимопомощ по Програмата, с което редовно се постигат годишните цели за този показател.

Данните сочат като цяло висока степен на удовлетвореност от IMS, тъй като по-голямата част от потребителите са доволни от инструмента.

UAFP осигурява допълнителни ползи чрез приноса си за постигането на ключови цели за устойчиво развитие. По-конкретно финансовата подкрепа от ЕС чрез безвъзмездните средства за техническа помощ допринася за постигането на целта за устойчиво развитие за намаляване на неравенствата в рамките на държавите и между тях чрез подсилване на бюджетите на националните администрации.

Освен това Програмата косвено спомага за изграждането на ефективни, отговорни и приобщаващи институции, като предоставя подкрепа за правоприлагащите органи, по-специално чрез безвъзмездни средства за стимулиране на цифровия преход, както и чрез инструментите и подкрепата, осигурявани от AFIS и IMS.

Участието на OLAF също така осигурява значителна надеждност на дейностите по обучение, организирани от различни бенефициери, в резултат на което има повече участници и по-голям интерес.

Равнището и обхватът на финансирането по линия на UAFP следва най-малкото да се запазят, тъй като обратната информация от кандидатите и бенефициерите показва, че Програмата запълва уникална ниша и всяка загуба на възможности за финансиране по UAFP ще доведе до образуването на значителен вакуум.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Успокояващо е, че повечето от заключенията, представени в доклада от проучването, вече са отразени в голяма степен в настоящото изпълнение на UAFP. Следователно настоящата оценка не само подкрепя настоящата практика на Комисията, но е и отправна точка за бъдещите промени във връзка с програмите.

С оглед на констатациите, представени в предходните раздели, Комисията счита, че с Програмата се осигурява солидна основа за подпомагане на държавите членки и асоциираните държави в борбата с постоянно променящата се ситуация във връзка с измамите. Тя също така взема предвид новата европейска институционална структура след започването на оперативната дейност на Европейската прокуратура през 2021 г.

Счита се, че UAFP отговаря на днешните предизвикателства по няколко начина.

На първо място, тъй като все повече престъпни дейности се извършват в киберпространството, Програмата помага на държавите членки да укрепят цифровия си капацитет за откриване и разследване на измами. За тази цел в UAFP се подкрепя закупуването на съвременни аналитични инструменти и бази данни и се осигурява обучение на експерти по цифрова криминалистика. Този вид предоставяна подкрепа е в пълно съответствие с новата стратегия на Комисията за борба с измамите, в която се поставя силен акцент върху внедряването на съвременни аналитични и информационни инструменти.

На второ място, като се има предвид увеличаването на разходите на ЕС в рамките на новия бюджет и инструмента NextGenerationEU, в UAFP по-голямата част от финансирането е насочено към борбата с измамите по отношение на разходите, включително разходите по линия на Механизма за възстановяване и устойчивост. Това се потвърждава от факта, че ЕС вече създаде инструмента за ОМК за закупуване, модернизиране и поддръжка на оборудване за митнически контрол. С бюджет от около 1 милиард евро за настоящия седемгодишен период, с този инструмент бяха освободени значителни ресурси за UAFP, които преди това бяха отпускани по програмата „Херкулес III“ за финансиране на оборудване и инструменти за митнически контрол.

Като се обобщят основните констатации от оценката по отношение на препоръките за бъдещото изпълнение, на оперативно равнище се открояват два аспекта.

Първо, изразеното от заинтересованите страни желание да получат по-подробни насоки от Комисията за подготвянето на заявление. Ето защо OLAF ще предоставя

повече подкрепа и насоки на кандидатите за безвъзмездни средства, особено в държавите, които са най-новите членове на Програмата. Онлайн присъствието на Програмата на външната страница на OLAF ще бъде разширено, като ще бъде предоставена допълнителна информация, най-добри практики и наръчници за компонента за безвъзмездни средства.

Второ, констатациите от оценката могат да укажат необходимост да се обмисли деликатният баланс между силното желание да се сведе до минимум административната тежест за кандидатите и нуждата от повече информация, която да е леснодостъпна за докладване, мониторинг и последващи оценки. Този баланс не е лесен за постигане и Комисията може да пожелае да проучи възможностите за по-нататъшно усъвършенстване на инструментите си за докладване и мониторинг в тази насока.

Що се отнася до външната последователност и съгласуваност на Програмата, службите на Комисията се координират помежду си при изготвянето и приемането на годишните си работни програми за финансовите инструменти на ЕС, свързани с борбата с измамите и корупцията.

В рамките на настоящата МФР Комисията разработи хоризонтална рамка за оценка и мониторинг, приложима за всички разходни програми. Освен това действащата рамка по Програмата беше подобрена, като беше разработен подходящ брой показатели, специфични за допустимите проекти. Те се използват за докладване на напредъка по изпълнението на програмата всяка година в годишния преглед на програмата (като част от докладите на Комисията относно ЗИФ). От 2017 г. насам всички проекти, по които са отпуснати безвъзмездни средства, са регистрирани в инструмента на Комисията „e-Grant“ — ценна база данни за изпълнението на Програмата.

Настоящата междинна оценка осигури основа за бъдеща оценка на въздействието с оглед на законодателните консултации за следващата програма. Неотслабващото значение и увеличаващите се мащаби на Програмата от гледна точка на дейностите в рамките на нейните компоненти, подчертани в настоящата оценка, дават основания да се обоснове подкрепата за значително увеличен общ бюджет за бъдещата програма (2028—2034 г.).

Като се има предвид всичко изложено по-горе, Програмата се оценява като ефикасна, ефективна, целесъобразна и съгласувана, както и като осигуряваща значителна добавена стойност за ЕС. Комисията ще продължи да подкрепя активно органите на държавите членки и асоциираните държави с цел укрепване на техния капацитет за борба с измамите и неправомерните дейности, засягащи бюджета на ЕС.

Комисията ще разгледа допълнително въпросите за: i) подобряване на насоките, предоставяни на кандидатите; ii) актуализиране на вида на финансираните дейности, като се вземе предвид бързият технологичен напредък; и iii) гарантиране

на непрекъсната системна координация и съгласуваност на равнището на Комисията между UAFP и другите програми на ЕС.