EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 17.12.2024.
COM(2024) 572 final

Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i Revizorskom sudu

Međuevaluacija na temelju Uredbe (EU) 2021/785 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2021. o uspostavi Programa Unije za borbu protiv prijevara i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 250/2014

{SWD(2024) 279 final}

1. UVOD

Prijevare i povezane nezakonite aktivnosti mogu imati ozbiljan štetan učinak na financijske interese Europske unije (EU) i njezinih država članica. Taj je problem još veći zbog toga što je ukupni proračun EU-a u okviru višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021. – 2027. („VFO”) porastao na dosad nezabilježen iznos od oko 1,8 bilijuna EUR, djelomično kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19. Učinkovita i propisna potrošnja proračuna EU-a, među ostalim u državama članicama, ključna je za očuvanje povjerenja građana i poreznih obveznika. S druge strane, raširenost prijevara može sputavati gospodarski rast i ugroziti širi gospodarski oporavak. Prema tome, u jačanju otpornosti EU-a u posebno nesigurnim vremenima važnu ulogu ima poboljšanje naše zajedničke obrane od prijevara unutar i izvan EU-a.

U skladu s člankom 325. Ugovora o funkcioniranju Europske unije („UFEU”) države članice i EU imaju zajedničku obvezu da štite financijske interese EU-a. U proteklom je desetljeću na razini EU-a došlo do velikih promjena u području borbe protiv prijevara zahvaljujući:

- donošenju Direktive o suzbijanju prijevara radi zaštite financijskih interesa EU-a kaznenopravnim sredstvima ([1]) 2017.,
- pokretanju operativnih aktivnosti Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO) u lipnju 2021., i
- reviziji Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013 ([2]) („Uredba o OLAF-u”) 2020. radi jačanja djelotvornosti administrativnih istraga koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) ([3]).

Općenito je priznato da bi EU trebao podupirati rad država članica na zaštiti njegovih financijskih interesa. Uostalom, većina slučajeva prijevara i nepravilnosti otkriva se, istražuje i kazneno goni na nacionalnoj razini.

Kao i njegov prethodnik, program „Hercule III”, Program Unije za borbu protiv prijevara pruža ciljano financiranje za borbu protiv prijevara prihvatljivim korisnicima iz država članica i pridruženih zemalja.

([1]) Direktiva (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2017. o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima (SL L 198, 28.7.2017.).

([2]) Uredba (EU, Euratom) br. 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. rujna 2013. o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1073/1999 Europskog parlamenta i Vijeća te Uredbe Vijeća (Euratom) br. 1074/1999 (SL L 248, 18.9.2013., str. 1.), kako je izmijenjena: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj

([3]) Uredba (EU, Euratom) 2020/2223 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. prosinca 2020. o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013 u pogledu suradnje s Uredom europskog javnog tužitelja i djelotvornosti istraga koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevara (SL L 437, 28.12.2020.).

2. PROGRAM UNIJE ZA BORBU PROTIV PRIJEVARA

Program Unije za borbu protiv prijevara glavni je financijski instrument EU-a namijenjen zaštiti financijskih interesa EU-a od prijevara, korupcije i drugih nepravilnosti.

U Uredbi o uspostavi Programa Unije za borbu protiv prijevara utvrđuju se sljedeći ciljevi programa:

> „1. Opći su ciljevi Programa sljedeći:
>
> (a) zaštita financijskih interesa Unije;
>
> (b) potpora uzajamnoj pomoći među upravnim tijelima država članica i suradnji potonjih tijela s Komisijom radi osiguravanja pravilne primjene propisâ o carinskim i poljoprivrednim pitanjima.
>
> 2. Specifični su ciljevi Programa:
>
> (a) sprečavanje i suzbijanje prijevara, korupcije i bilo kojih drugih nezakonitih aktivnosti koje utječu na financijske interese Unije;
>
> (b) potpora izvješćivanju o nepravilnostima, među ostalim i o prijevarama, kada je riječ o sredstvima u okviru podijeljenog upravljanja i sredstvima pretpristupne pomoći iz proračuna Unije;
>
> (c) osiguravanje alatâ za razmjenu informacija i potporu operativnim aktivnostima u području uzajamne administrativne pomoći u carinskim i poljoprivrednim pitanjima.”

Člankom 13. Uredbe o uspostavi Programa Unije za borbu protiv prijevara određeno je da Komisija provodi međuevaluaciju programa.

> „2. Međuevaluacija Programa provodi se nakon što bude dostupno dovoljno informacija o njegovoj provedbi, a najkasnije četiri godine nakon početka provedbe Programa.
>
> (…)
>
> 4. Komisija dostavlja zaključke evaluacija i svoje primjedbe Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i Revizorskom sudu te ih objavljuje na internetskim stranicama Komisije.”

Rok od četiri godine od početka Programa istječe 31. prosinca 2024.

Tijekom priprema za aktualni višegodišnji proračun provedena je analiza nepravilnosti i slučajeva sumnje na prijevaru koji su otkriveni u okviru izvršenja proračuna i o kojima su

izvijestile države članice ([4]) u skladu s člankom 325. stavkom 5. UFEU-a. Ta je analiza pokazala da je štetni financijski učinak tijekom godina ostao dovoljno velik da nalaže da EU nastavi izvršavati svoju obvezu zaštite proračuna EU-a programima kao što je Program Unije za borbu protiv prijevara.

Program se provodi na temelju godišnjih odluka o financiranju i programa rada koje donosi Komisija. U članku 3. stavku 1. Uredbe o uspostavi Programa Unije za borbu protiv prijevara raspoloživi proračun tog programa za VFO za razdoblje 2021. – 2027. utvrđuje se u iznosu od 181,2 milijuna EUR.

U skladu s Uredbom o uspostavi Programa Unije za borbu protiv prijevara taj se program u načelu mora provoditi u okviru izravnog upravljanja u skladu s Uredbom (EU, Euratom) 2018/1046 ([5]) („Financijska uredba”) ili (iznimno) u okviru neizravnog upravljanja s drugim tijelom iz članka 62. stavka 1. točke (c) Financijske uredbe (npr. međunarodna organizacija).

U skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe o uspostavi Programa Unije za borbu protiv prijevara, tim se programom može pružiti financiranje u bilo kojem od oblika utvrđenih u Financijskoj uredbi. To konkretno uključuje bespovratna sredstva i nabavu te nadoknadu putnih troškova i troškova boravka, kako je predviđeno u članku 238. Financijske uredbe. Programom se može pružiti financiranje za aktivnosti koje se provode u skladu s Uredbom Vijeća (EZ) br. 515/97 ([6]), posebno za pokrivanje vrsta troškova iz okvirnog popisa iz Priloga I. toj uredbi.

Osim toga, u skladu s člankom 5. stavkom 4. Uredbe o uspostavi Programa Unije za borbu protiv prijevara, ako aktivnost koja se podupire uključuje kupnju opreme, Komisija je prema potrebi dužna uspostaviti koordinacijski mehanizam radi osiguravanja učinkovitosti i interoperabilnosti sve opreme kupljene uz potporu iz (drugih) programa EU-a (npr. instrumenta za financijsku potporu namijenjenu opremi za carinske provjere GU-a TAXUD).

Bespovratnim sredstvima koja se dodjeljuju u okviru Programa može se pokriti do 80 % prihvatljivih troškova. U iznimnim i propisno obrazloženim slučajevima, ako je predloženi projekt „prioritetna mjera” (u skladu s relevantnim godišnjim programom

([4]) Godišnja izvješća na temelju članka 325. Ugovora o funkcioniranju EU-a o zaštiti financijskih interesa Unije (PIF izvješća) dostupna su na stranici: https://ec.europa.eu/anti-fraud/reports_hr.

([5]) Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 (SL L 193, 30.7.2018., str. 1.). Ta je uredba 30. rujna 2024. zamijenjena Uredbom (EU, Euratom) 2024/2509 od 23. rujna 2024. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (SL L, 2024/2509, 26.9.2024.). Međutim, s obzirom na to da se Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 primjenjivala u razdoblju obuhvaćenom evaluacijom, sva upućivanja na „Financijsku uredbu” u ovom dokumentu odnose se na tu uredbu.

([6]) Uredba Vijeća (EZ) br. 515/97 od 13. ožujka 1997. o uzajamnoj pomoći upravnih tijela država članica i o suradnji potonjih s Komisijom radi osiguravanja pravilne primjene propisa o carinskim i poljoprivrednim pitanjima (SL L 82, 22.3.1997., str. 1.). Komisija (OLAF) ocijenila je Uredbu 2023.: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2023%3A429%3AFIN.

rada), taj se postotak može povećati na najviše 90 % ([7]), pod uvjetima navedenima u nastavku.

1) Kad je riječ o pozivu na podnošenje prijedloga za tehničku pomoć, postotak se može povećati:

i. ako se u prijedlogu uzimaju u obzir zaključci godišnjih izvješća o provedbi članka 325. UFEU-a o borbi protiv prijevara, posebno tako što se utvrđuju osjetljive situacije koje predstavljaju najveću prijetnju zaštiti financijskih interesa EU-a; ili

ii. ako se u prijedlogu uzimaju u obzir zaključci tematskog izvješća Europskog revizorskog suda br. 19/2017 o uvoznim postupcima ([8]).

2) Kad je riječ o pozivu na podnošenje prijedloga za osposobljavanje, postotak se može povećati ako:

i. projekti koje provode znanstvene i/ili istraživačke organizacije ispunjavaju barem jedan od kriterija (a) i (b) u nastavku, uz kriterij (c):

(a) projekt je posebno osmišljen za promicanje studija europskog kaznenog prava; ili

(b) projekt podupire stvaranje mreža u tom području; i

(c) te su aktivnosti usmjerene na zaštitu financijskih interesa EU-a; ili

ii. projekti osposobljavanja obuhvaćaju jedan od iznimnih slučajeva navedenih u kontekstu poziva na podnošenje prijedloga za tehničku pomoć.

Ugovori o javnoj nabavi mogu se dodijeliti bilo kojem pravnom subjektu koji ispunjava uvjete utvrđene u primjenjivom pravnom okviru. Javna nabava koristi se za kupnju pristupa bazama podataka, financiranje konferencija i (specijaliziranog) osposobljavanja te za razvoj posebnih informatičkih alata.

Prihvatljivi korisnici Programa jesu nacionalne ili regionalne uprave država članica ili pridruženih zemalja, istraživačka tijela, obrazovne ustanove i neprofitna tijela koji su osnovani u državi članici i koji u njoj djeluju najmanje godinu dana te međunarodne organizacije.

([7]) Članak 8. Uredbe o uspostavi Programa Unije za borbu protiv prijevara, o sufinanciranju: „Stopa sufinanciranja za bespovratna sredstva koja se dodjeljuju u okviru Programa ne smije premašiti 80 % prihvatljivih troškova. Svako financiranje koje premašuje tu gornju granicu odobrava se samo u iznimnim i propisno opravdanim slučajevima, utvrđenima u programima rada iz članka 11., i takvo financiranje ne smije premašiti 90 % prihvatljivih troškova.”

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

Europska komisija i Ukrajina potpisale su 20. ožujka 2024. sporazum o pridruživanju, čime je Ukrajina postala prva zemlja izvan EU-a koja je formalizirala svoje sudjelovanje u Programu Unije za borbu protiv prijevara, s retroaktivnim učinkom od 1. siječnja 2023.

3. MEĐUEVALUACIJA

U skladu s navodima iz članka 13. Uredbe o uspostavi Programa Unije za borbu protiv prijevara i Komisijinim smjernicama za bolju regulativu, međuevaluacija Programa provodi se na temelju pet kriterija:

- **djelotvornost** programa u ostvarivanju njegovih ciljeva i očekivanih rezultata, uključujući održivost (trajnost) nabavljene opreme i alata,
- **učinkovito** korištenje (financijskih i ljudskih) resursa,
- unutarnja i vanjska **usklađenost** programa s drugim područjima djelovanja EU-a,
- **relevantnost** svih ciljeva programa, i
- europska **dodana vrijednost programa**.

Evaluacijom je obuhvaćeno razdoblje od 1. siječnja 2021. do 31. srpnja 2024. Evaluacija se temelji na nalazima vanjske studije dovršene u svibnju 2024. ([9]), koja obuhvaća razdoblje od 1. siječnja 2021. do 31. siječnja 2024.

4. METODOLOGIJA EVALUACIJE

Pri provedbi evaluacije Komisija se prvenstveno oslonila na prethodno navedenu studiju. Oslonila se i na *ex ante* evaluaciju iz 2018. provedenu u okviru pripreme za zakonodavni prijedlog Programa Unije za borbu protiv prijevara, godišnje programe rada tog programa te godišnje preglede njegove provedbe koje je izradila Komisija i koji su priloženi Komisijinu godišnjem izvješću o zaštiti financijskih interesa EU-a („izvješća PIF”).

Međusektorska upravljačka skupina relevantnih službi Komisije uspostavljena je kako bi se pružila potpora postupku evaluacije.

Međuevaluacija obuhvaća tri komponente Programa („Hercule”, informacijski sustav za borbu protiv prijevara (AFIS) i sustav za upravljanje nepravilnostima (IMS)), sve mjere financirane u okviru Programa te pripremni i provedbeni rad dionika na tim mjerama. Obuhvaća i zahtjeve potencijalnih korisnika za dodjelu bespovratnih sredstava (u okviru komponente „Hercule”) koji nisu bili uspješni nakon postupka ocjenjivanja prijedloga. Riječ je o prihvatljivim zahtjevima kojima bespovratna sredstva nisu dodijeljena zbog nedostatka sredstava ili o zahtjevima koji nisu bili prihvatljivi jer njihova ocjena nije prešla minimalni prag od 60 %.

([9]) Studiju je provelo društvo ICF Belgium S.A., Bruxelles. Dostupno na: https://op.europa.eu/s/zXCm

5. GLAVNI NALAZI MEĐUEVALUACIJE

U evaluaciji je, na temelju prikupljenih dokaza, općenito utvrđeno da su opći i specifični ciljevi Programa dosad uspješno ostvareni. Zaključak evaluacije, koji ujedno odražava stajališta mnogih korisnika, bio je da je potrebno zadržati program financiranja kojim će se podupirati njihov rad na zaštiti financijskih interesa EU-a. Korisnici su smatrali da dobiveni rezultati i ukupna ostvarenja Programa uvelike nadmašuju potrebna ulaganja vremena i truda te troškove sudjelovanja. Sudionici su smatrali i da su priznanje i poboljšanje ugleda koji proizlaze iz njihova sudjelovanja u Programu važni kao neočekivana dodana vrijednost.

5.1. Djelotvornost

Ocjena svih dostupnih izvora podataka upućuje na to da su Program i njegove aktivnosti djelotvorni. Konkretno, u ovoj fazi provedbe triju komponenti Programa aktivnosti koje se podupiru poboljšale su (ili bi mogle poboljšati) sprečavanje, otkrivanje i istraživanje prijevara i drugih nezakonitih aktivnosti koje štete financijskim interesima EU-a. Te tri komponente mogle bi poboljšati i transnacionalnu i multidisciplinarnu suradnju. Općenito, u usporedbi s polaznim vrijednostima utvrđenima za svaku komponentu, koje se temelje na pokazateljima uspješnosti korištenima od 2019. (program „Hercule III”) do 2022. (Program Unije za borbu protiv prijevara), djelotvornost je od početka 2021. ostala ista ili se poboljšala.

U konačnoj evaluaciji programa „Hercule III” utvrđeni su aspekti koji su možda narušili njegovu djelotvornost, prije svega, to da su upravama određenih država članica nedostajali resursi koji bi im omogućili da se nose s administrativnim zahtjevima Programa. Međutim, unatoč tomu, broj zahtjeva zaprimljenih u okviru komponente „Hercule” Programa Unije za borbu protiv prijevara (prijedlozi za tehničku pomoć) posljednjih se godina (od 2022. do 2024.) udvostručio. To znatno povećanje pokazuje da je trud koji je Komisija 2022. i 2023. uložila u organizaciju radionica za prošle i potencijalne korisnike dao rezultate u obliku povećanja informiranosti o mogućnostima financiranja i njihove privlačnosti. Taj veći broj ponuđenih prilika za informiranje bio je odgovor na preporuku iz evaluacije programa „Hercule III” iz 2021.

Prilagođenije informiranje potencijalnih korisnika o pozivima na podnošenje prijedloga moglo bi dodatno povećati broj podnositelja zahtjeva, posebno iz zemalja koje trenutačno podnose manje zahtjeva ili ih uopće ne podnose, te broj država članica koje sudjeluju u Programu.

Prilagođeni informativni sastanci na kojima sudjeluju države članice koje prijavljuju velik broj slučajeva prijevare/nepravilnosti u EU-u mogli bi povećati stopu sudjelovanja i dovesti do ujednačenije raspodjele sredstava među državama članicama. Međutim, treba napomenuti da zbog različitih razloga (kao što je, na primjer, dostupnost nacionalnih sredstava) neke zemlje možda nisu zainteresirane za sudjelovanje u komponenti bespovratnih sredstava Programa Unije za borbu protiv prijevara.

Transnacionalna suradnja može se poboljšati tako da se korisnicima pruži poticaj za osnivanje multinacionalnih projektnih timova i uključivanje partnera iz drugih država članica.

Kad je riječ o održivosti (trajnosti), evaluacija je pokazala da su mjere koje se financiraju iz Programa održive, tj. da ostvaruju učinke i nakon datuma završetka projekta. Studija je pokazala da održivost tehničke pomoći ovisi o vrsti i troškovima kupljene opreme. Korisnici osposobljavanja i konferencija istaknuli su da će prilike za umrežavanje, posebno one koje uključuju prekograničnu suradnju, trajati dulje od trajanja predmetnih projekata.

Za razliku od komponente „Hercule”, u okviru komponente AFIS podnositeljima zahtjeva ne pruža se financijska potpora za razvoj projekata. Njezin je glavni cilj olakšati razmjenu informacija povezanih s prijevarama između relevantnih nacionalnih uprava i tijela EU-a. Djelotvornost AFIS-a može se procijeniti prema njegovim rezultatima.

Jedan od ključnih pokazatelja uspješnosti AFIS-a jest broj informacija o uzajamnoj pomoći koje su stavljene na raspolaganje i broj aktivnosti povezanih s uzajamnom pomoći za koje je dodijeljena potpora. U razdoblju 2021. – 2023. premašene su godišnje ciljne vrijednosti za taj pokazatelj.

Ključni pokazatelj za procjenu učinka rezultata AFIS-a jest razina zadovoljstva njegovih korisnika, koja se mjeri periodičnim anketama za korisnike. Rezultati najnovije ankete (2023.) potvrdili su da AFIS može osigurati funkcionalne alate za razmjenu informacija u svojem području djelovanja.

Ta je anketa sadržavala i pitanja o funkcionalnosti i učinkovitosti alata IMS. Kombinirana stopa zadovoljstva korisnika (s obzirom na funkcionalnost i rad) IMS-a iznosila je približno 91 %. Taj je rezultat bolji od onog iz 2019., kad je stopa zadovoljstva korisnika iznosila 72 %.

Osim toga, u razgovorima s nekoliko upravitelja IMS-a iz različitih zemalja otkrivena su područja koja bi se mogla poboljšati. Na primjer, obrasci za izvješćivanje sadržavaju previše polja, čiji su opisi ponekad zbunjujući.

Treba napomenuti da to nije problem s kojim se susreću samo OLAF/IMS, već odražava općenito veću „opću” potražnju za podacima koji se bilježe, prijavljuju i razmjenjuju u različite svrhe, uključujući odgovornost i sljedivost.

Nova verzija IMS-a uvedena je 1. listopada 2024. IMS je prošao temeljitu nadogradnju na najsuvremenije tehnologije, što je sustav učinilo učinkovitijim i omogućilo lakše pružanje podrške i učinkovit razvoj u skladu s budućim zahtjevima. Uz rad na tehničkim funkcionalnostima uvedena su i razna druga poboljšanja: moderan izgled i korisničko iskustvo, lakša navigacija, poboljšani alat za pretraživanje, bolji statistički podaci i ažurirani korisnički priručnici.

Osposobljavanje o novom i nadograđenom sustavu planirano je za kraj 2024. i namijenjeno je svim korisnicima IMS-a u OLAF-u, službama Komisije i državama članicama.

U okviru međuevaluacije Programa Unije za borbu protiv prijevara utvrđeni su i aspekti koji su možda narušili njegovu djelotvornost. Već spomenuti nedostatak resursa u upravama država članica i posljedična nemogućnost da se nose s administrativnim zahtjevima Programa mogu dovesti do manjeg broja zahtjeva. Osiguravanje detaljnijih smjernica za podnositelje zahtjeva („Hercule”) i korisnike (alata IMS) moglo bi biti ključno za rješavanje tog pitanja.

5.2. Učinkovitost

Općenito, provedba prve komponente Programa omogućila je EU-u i nacionalnim istražnim tijelima da učinkovitije iskoriste svoje resurse za borbu protiv teških kaznenih djela koja štete financijskim interesima EU-a. Iako je većina projekata tehničke pomoći i osposobljavanja još u fazi provedbe, u evaluaciji su utvrđena glavna područja u kojima su bespovratna sredstva (komponenta „Hercule”) pridonijela boljem upravljanju troškovima i resursima. To uključuje kupnju opreme, prikupljanje, analizu i razmjenu podataka povezanih s prijevarama, aktivnosti osposobljavanja, izgradnju odnosa i istrage.

Trenutačni postupak podnošenja zahtjeva znatno je bolji nego u prethodnom programu, a dionici ga smatraju vrlo učinkovitim. Povratne informacije i preporuke za pojednostavnjenje postupka podnošenja zahtjeva i pružanje detaljnijih smjernica za podnositelje zahtjeva, koje su navedene u konačnoj evaluaciji programa „Hercule III”, uzete su u obzir u aktualnom programu, što je dovelo do povećanja broja zahtjeva svake godine.

Većina podnositelja zahtjeva smatrala je da su smjernice i upute za pripremu zahtjeva jasne i lako dostupne. Dokumentacija godišnjeg poziva na podnošenje prijedloga objavljena u okviru svakog godišnjeg programa rada pruža jasan pregled prijedloga prihvatljivih za financiranje i na razumljiv način predstavlja kriterije prihvatljivosti. Pozivu na podnošenje prijedloga priložen je i internetski priručnik za pripremu i podnošenje prijedloga, koji je, prema mišljenju korisnika, intuitivan i u kojem se lako snaći.

Prilagođenost korisnicima s invaliditetom, kao što su osobe s oštećenjima vida, može nekim podnositeljima zahtjeva olakšati postupak podnošenja kad je riječ o resursima.

Sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava korisnicima omogućuje dobru razinu proračunske fleksibilnosti. Ta fleksibilnost povećava učinkovitost projekta jer smanjuje administrativno opterećenje i za korisnike i za voditelje programa iz Komisije (OLAF-a).

U međuevaluaciji prve komponente Programa Unije za borbu protiv prijevara („Hercule”) utvrđeno je da su korisnici ostvarili određene uštede troškova. Trećina korisnika procijenila je da su te uštede vrlo značajne ili značajne. Kad je riječ o tehničkoj

komponenti, korisnici su napomenuli da im poboljšani kapaciteti i sposobnosti omogućuju da učinkovitije provode operacije u svojim zemljama. Drugi važan čimbenik je činjenica da to povećanje učinkovitosti ima učinak lavine i od njega koristi ostvaruju i partnerske agencije EU-a. Zbog toga su sudionici Programa Unije za borbu protiv prijevara bolje opremljeni za odgovaranje na zahtjeve za uzajamnu pomoć i zajedničke istrage s partnerskim agencijama EU-a.

U evaluaciji je utvrđeno da je AFIS postao učinkovitiji. Na primjer, od 2021. pružio je tehničku potporu za nekoliko desetaka zajedničkih carinskih operacija. Korisnici smatraju da financiranje IMS-a iz Programa Unije za borbu protiv prijevara predstavlja učinkovito korištenje resursa. Međutim, teško je na temelju podataka dostupnih za evaluaciju procijeniti ukupnu učinkovitost povezanu s poboljšanjima tih dvaju sustava.

Analiza troškova i koristi upućuje na to da Program Unije za borbu protiv prijevara učinkovito koristi resurse. Međutim, važno je napomenuti da podaci dostupni u ovoj međufazi Programa ne omogućuju potpun i kvantitativan pregled troškova i koristi Programa niti novčani prikaz svih troškova i koristi radi izravne usporedbe.

5.3. Usklađenost

Na temelju analize relevantnih programa i rezultata savjetovanja s dionicima provedenog za potrebe evaluacije smatra se da je Program općenito usklađen, i na unutarnjoj i na vanjskoj razini. Međutim, utvrđena su neka potencijalna preklapanja i/ili područja koja bi se mogla poboljšati.

Istraživanjem je utvrđena veća unutarnja usklađenost u usporedbi s prethodnim programskim razdobljem jer trokomponentna struktura Programa smanjuje administrativno opterećenje i pojednostavnjuje upravljanje financiranjem i preraspodjelu sredstava među trima komponentama te povećava fleksibilnost proračuna.

Kad je riječ o vanjskoj usklađenosti, istraživanje je bilo usmjereno na niz relevantnih programa EU-a. Najveći rizik od udvostručavanja utvrđen je pri usporedbi Programa Unije za borbu protiv prijevara s instrumentom za financijsku potporu namijenjenu opremi za carinske provjere te, u mnogo manjoj mjeri, s druga dva programa financiranja koja provodi GU TAXUD, tj. s programom Carina i programom Fiscalis. Kad je riječ o korisnicima programa, instrument za financijsku potporu namijenjenu opremi za carinske provjere pruža financijsku potporu isključivo carinskim tijelima država članica. S druge strane, Program Unije za borbu protiv prijevara (više) je usmjeren na tijela za izvršavanje zakonodavstva, koja ne primaju sredstva iz instrumenta za financijsku potporu namijenjenu opremi za carinske provjere. Instrument za financijsku potporu namijenjenu opremi za carinske provjere usmjeren je na carinske aktivnosti, posebno na razvoj kapaciteta carinskih tijela na graničnim prijelazima i kapaciteta carinskih laboratorija, dok je Program Unije za borbu protiv prijevara usmjeren na sprečavanje (financijskih) nepravilnosti i prijevarnog ponašanja koji štete financijskim interesima EU-a.

Tijekom savjetovanja provedenih u okviru evaluacije nisu utvrđena veća udvostručavanja između financiranja koje GU TAXUD osigurava nacionalnim carinskim tijelima i aktivnosti koje se financiraju u okviru Programa Unije za borbu protiv prijevara. To je uglavnom posljedica razlika u opsegu tih programa i činjenice da nadležne glavne uprave blisko surađuju na različitim razinama i u različitim fazama postupka dodjele bespovratnih sredstava. To im omogućuje da koordiniraju svoj rad, a podnositeljima zahtjeva i korisnicima pruže jasnoću u pogledu funkcioniranja programa i aktivnosti prihvatljivih za financiranje. Iz istraživanja provedenog u okviru studije proizlazi da je Program Unije za borbu protiv prijevara i dalje općenito usklađen s drugim relevantnim programima financiranja, kako je bilo i u prethodnom programskom razdoblju.

5.4. Relevantnost

Pri ocjenjivanju relevantnosti utvrđeno je da su aktivnosti Programa Unije za borbu protiv prijevara u razdoblju obuhvaćenom evaluacijom općenito bile relevantne za postizanje općih ciljeva Programa i ispunjavanje potreba njegovih podnositelja zahtjeva, korisnika, sudionika („Hercule”) i korisnika sustava (AFIS i IMS).

Utvrđeno je i da su „Hercule” i AFIS relevantni za utvrđivanje i suzbijanje novih trendova u području prijevara na štetu financijskih interesa EU-a, unatoč nekim dokazima koji upućuju na to da bi „Hercule” imao koristi od znatnog povećanja financijskih sredstava, kako je istaknuto u ovom izvješću.

Trenutačni trendovi u području prijevarnog ponašanja pokazuju da je projektima kojima se podupire borba protiv digitalnih prijevara potrebno dodatno financiranje. Za pružanje stalne potpore nacionalnim tijelima u borbi protiv prijevara i drugih nezakonitih aktivnosti koje štete proračunu EU-a moglo bi biti potrebno znatno povećanje trenutačnog proračuna Programa, kako bi se pokrili visoki troškovi opreme ili hardvera, te to da oblikovatelji politika prate tehnološki razvoj.

Pri takvom povećanju proračuna trebalo bi uzeti u obzir i proširenje geografskog opsega Programa na Ukrajinu, koja je sada pridružena Programu, te eventualno proširenje na druge (nove) zemlje kandidatkinje.

Podnositelji zahtjeva i korisnici financiranja u okviru komponente „Hercule” ukazali su na znatnu potražnju za dodatnom potporom u obliku tehničke pomoći i projekata za aktivnosti osposobljavanja te istaknuli nedostatak slične potpore iz nacionalnih ili drugih izvora.

Naposljetku, proračun će se možda morati povećati i kako bi se pokrio sve veći udio godišnjih zahtjeva za dodjelu bespovratnih sredstava u okviru komponente „Hercule” na koje se trenutačno ne može pozitivno odgovoriti zbog proračunskih ograničenja, a riječ je o oko tri četvrtine zahtjeva zaprimljenih u okviru tehničke pomoći posljednjih godina.

5.5. Dodana vrijednost EU-a

Analizirani podaci pokazuju da je Program Unije za borbu protiv prijevara općenito bio uspješan u odnosu na osnovne pokazatelje dodane vrijednosti EU-a.

Primatelji sredstava u okviru komponente „Hercule” naveli su vrlo visoku razinu percipiranog zadovoljstva i potvrdili da ista razina potpore ne bi bila moguća na nacionalnoj razini. Taj su zaključak potvrdili svi sudionici u ciljanim anketama i razgovorima.

Podaci Programa Unije za borbu protiv prijevara o AFIS-u upućuju na to da se dostupnost informacija o uzajamnoj pomoći u okviru Programa stalno povećava iz godine u godinu, zbog čega se godišnje ciljne vrijednosti za taj pokazatelj redovito ostvaruju.

Podaci općenito pokazuju veliko zadovoljstvo IMS-om jer je velika većina korisnika zadovoljna tim alatom.

Program Unije za borbu protiv prijevara ima dodatne korisne učinke zbog svojeg doprinosa ostvarivanju ključnih ciljeva održivog razvoja. Konkretno, financijska potpora EU-a u obliku bespovratnih sredstava za tehničku pomoć pridonosi cilju održivog razvoja koji se odnosi na smanjenje nejednakosti unutar zemalja i među njima, što postiže jačanjem proračuna nacionalnih uprava.

Nadalje, Program neizravno pomaže u izgradnji učinkovitih, odgovornih i uključivih institucija tako što podupire tijela za izvršavanje zakonodavstva, posebno u obliku bespovratnih sredstava za poticanje digitalne tranzicije te alata i potpore koje pružaju AFIS i IMS.

Isto tako, sudjelovanje OLAF-a daje znatnu vjerodostojnost aktivnostima osposobljavanja koje organiziraju različiti korisnici, što dovodi do većeg broja sudionika i veće vidljivosti.

Trebalo bi barem očuvati razinu i opseg financiranja u okviru Programa Unije za borbu protiv prijevara jer povratne informacije podnositelja zahtjeva i korisnika pokazuju da Program zauzima jedinstvenu nišu i da bi svaki gubitak mogućnosti financiranja u okviru tog programa doveo do velike praznine.

6. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Ohrabrujuće je da se većina zaključaka predstavljenih u izvješću o studiji već uvelike primjenjuje u trenutačnoj provedbi Programa Unije za borbu protiv prijevara. Stoga ova evaluacija ne podupire samo trenutačnu praksu Komisije, već isto tako čini referentnu vrijednost za buduća kretanja povezana s Programom.

Uzimajući u obzir nalaze predstavljene u prethodnim odjeljcima, Komisija smatra da Program pruža čvrst oslonac koji pomaže državama članicama i pridruženim zemljama da se nose s novim kretanjima kad je riječ o prijevarama. Uzima se u obzir i novi europski institucionalni ustroj nakon pokretanja operativnih aktivnosti EPPO-a 2021.

Smatra se da Program Unije za borbu protiv prijevara na više načina odgovara na aktualne probleme.

Prvo, s obzirom na to da se sve više kriminalnih aktivnosti odvija u kibernetičkom prostoru, Program pomaže državama članicama u jačanju digitalnih kapaciteta za otkrivanje i istragu prijevara. Program Unije za borbu protiv prijevara stoga podupire kupnju naprednih analitičkih alata i baza podataka te osigurava stručno osposobljavanje u području digitalne forenzike. Ta vrsta potpore u potpunosti je usklađena s novom strategijom Komisije za borbu protiv prijevara, kojom se snažno promiče uvođenje naprednih analitičkih i informatičkih alata.

Drugo, s obzirom na povećanje rashoda EU-a u okviru novog proračuna i instrumenta NextGenerationEU, većina sredstava iz Programa Unije za borbu protiv prijevara usmjerena je na borbu protiv prijevara na rashodovnoj strani proračuna, uključujući rashode u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost. To potkrepljuje činjenica da je EU sad uspostavio instrument za financijsku potporu namijenjenu nabavi, nadogradnji i održavanju opreme za carinske provjere. S proračunom od oko 1 milijarde EUR za tekuće sedmogodišnje razdoblje taj je instrument oslobodio znatna sredstva za Program Unije za borbu protiv prijevara koja su se u okviru programa „Hercule III” prethodno dodjeljivala za financiranje opreme i alata za carinske provjere.

Na operativnoj razini, pri sažimanju ključnih nalaza evaluacije u smislu preporuka za provedbu u budućnosti ističu se dva aspekta.

Prvo, dionici su od Komisije zatražili detaljnije smjernice za pripremu zahtjeva. OLAF će stoga pružiti veću potporu i detaljnije smjernice podnositeljima zahtjeva za dodjelu bespovratnih sredstava, posebno u zemljama koje su najnovije članice Programa. Povećat će se prisutnost Programa na internetu, na vanjskoj stranici OLAF-a, kako bi se pružile dodatne informacije, najbolji primjeri iz prakse i priručnici za komponentu bespovratnih sredstava.

Drugo, nalazi evaluacije mogli bi upućivati na to da bi trebalo uzeti u obzir osjetljivu ravnotežu između snažne želje da se administrativno opterećenje podnositelja zahtjeva svede na najmanju moguću mjeru i potrebe za lakše dostupnim informacijama za potrebe izvješćivanja, praćenja i *ex post* ocjena. Tu ravnotežu nije lako postići, a Komisija će u tu svrhu možda htjeti razmotriti mogućnosti za daljnju prilagodbu svojih alata za izvješćivanje i praćenje.

Kad je riječ o vanjskoj dosljednosti i usklađenosti Programa, službe Komisije međusobno koordiniraju svoje aktivnosti pripreme i donošenja godišnjih programa rada za financijske instrumente EU-a povezane s borbom protiv prijevara i korupcije.

U okviru aktualnog VFO-a Komisija je razvila međusektorski okvir za evaluaciju i praćenje primjenjiv na sve programe potrošnje. Osim toga, Program je poboljšao postojeći okvir razvojem odgovarajućeg broja pokazatelja specifičnih za prihvatljive projekte. Upotrebljavaju se za izvješćivanje o napretku u provedbi Programa u godišnjem pregledu Programa (kao dio Komisijinih izvješća PIF). Svi projekti kojima su dodijeljena bespovratna sredstva registriraju se od 2017. u Komisijinu alatu za elektroničko upravljanje bespovratnim sredstvima eGrants, bazi podataka važnoj za provedbu Programa.

Ova međuevaluacija osigurala je temelj za buduću procjenu učinka u kontekstu zakonodavnih priprema za sljedeći program. Kontinuirana relevantnost i sve veći razmjeri Programa kad je riječ o aktivnostima u okviru njegovih komponenata, što je istaknuto u ovoj evaluaciji, opravdavaju znatno povećanje ukupnog proračuna za budući program (2028. – 2034.).

Uzimajući u obzir sve prethodno navedeno, ocjenjuje se da je Program učinkovit, djelotvoran, relevantan i dosljedan te da pruža znatnu dodanu vrijednost EU-a. Komisija će i dalje aktivno podupirati tijela država članica i pridruženih zemalja u jačanju njihovih kapaciteta za borbu protiv prijevara i nezakonitih aktivnosti koje utječu na proračun EU-a.

Komisija će dodatno razmotriti: i. poboljšanje smjernica za podnositelje zahtjeva, ii. ažuriranje vrste aktivnosti koje se financiraju, uzimajući u obzir brz tehnološki napredak, i iii. osiguravanje kontinuirane sustavne koordinacije na razini Komisije i usklađenosti između Programa Unije za borbu protiv prijevara i drugih programa EU-a.