EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 17. 12. 2024
COM(2024) 572 final

Správa Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru, Výboru regiónov a Dvoru audítorov

Priebežné hodnotenie podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/785 z 29. apríla 2021, ktorým sa zriaďuje Program Únie pre boj proti podvodom a zrušuje nariadenie (EÚ) č. 250/2014

{SWD(2024) 279 final}

1. ÚVOD

Podvody a súvisiace protiprávne konanie môžu mať závažný škodlivý vplyv na finančné záujmy Európskej únie (EÚ) a jej členských štátov. Tento problém je o to naliehavejší, že celkový rozpočet EÚ v rámci jej viacročného rozpočtu na roky 2021 – 2027 (ďalej len „VFR“) vzrástol na bezprecedentnú sumu vo výške približne 1,8 bilióna EUR, čiastočne v reakcii na pandémiu ochorenia COVID-19. Efektívne a riadne vynakladanie prostriedkov z rozpočtu EÚ aj v členských štátoch je kľúčovým prvkom pri udržiavaní dôvery verejnosti a daňovníkov. Častý výskyt podvodov môže, naopak, potlačiť hospodársky rast a poškodiť širšiu hospodársku obnovu. Zlepšenie našej spoločnej obrany proti podvodom v rámci EÚ aj mimo nej preto zohráva dôležitú úlohu pri posilňovaní odolnosti EÚ v mimoriadne neistých časoch.

Podľa článku 325 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“) majú členské štáty a EÚ spoločnú povinnosť chrániť finančné záujmy EÚ. V oblasti boja proti podvodom sa v poslednom desaťročí na úrovni EÚ uskutočnili významné zmeny, a to:

- prijatie smernice o boji proti podvodom, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie, prostredníctvom trestného práva([1]) v roku 2017,
- začatie operačných činností Európskej prokuratúry v júni 2021 a
- revízia nariadenia (EÚ, EURATOM) č. 883/2013([2]) (ďalej len „nariadenie o úrade OLAF“) v roku 2020 s cieľom posilniť účinnosť administratívnych vyšetrovaní vykonávaných Európskym úradom pre boj proti podvodom (OLAF) ([3]).

Vo všeobecnosti sa uznáva, že EÚ by mala podporovať členské štáty v ich práci na ochranu jej finančných záujmov. Napokon väčšina prípadov podvodov a nezrovnalostí sa odhalí, vyšetruje a stíha na vnútroštátnej úrovni.

Podobne ako jeho predchodca, program Hercule III, Program Únie pre boj proti podvodom poskytuje oprávneným prijímateľom z členských štátov a pridružených krajín cielené financovanie na boj proti podvodom.

([1]) Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/1371 z 5. júla 2017 o boji proti podvodom, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie, prostredníctvom trestného práva (Ú. v. EÚ L 198, 28.7.2017).

([2]) Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 883/2013 z 11. septembra 2013 o vyšetrovaniach vykonávaných Európskym úradom pre boj proti podvodom (OLAF), ktorým sa zrušuje nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nariadenie Rady (Euratom) č. 1074/1999 (Ú. v. EÚ L 248, 18.9.2013, s. 1), v znení zmien: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj.

([3]) Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2020/2223 z 23. decembra 2020, ktorým sa mení nariadenie (EÚ, Euratom) č. 883/2013, pokiaľ ide o spoluprácu s Európskou prokuratúrou a účinnosť vyšetrovaní Európskeho úradu pre boj proti podvodom (Ú. v. EÚ L 437, 28.12.2020).

2. PROGRAM ÚNIE PRE BOJ PROTI PODVODOM

Program Únie pre boj proti podvodom je hlavným finančným nástrojom EÚ určeným na ochranu finančných záujmov EÚ pred podvodmi, korupciou alebo inými nezrovnalosťami.

V nariadení o Programe Únie pre boj proti podvodom sa stanovujú tieto ciele programu:

> „*1. **Všeobecnými cieľmi** programu sú:*
>
> *a) ochrana finančných záujmov Únie;*
>
> *b) podpora vzájomnej pomoci medzi správnymi orgánmi členských štátov a podpora spolupráce medzi týmito orgánmi a Komisiou pri zabezpečovaní riadneho uplatňovania právnych predpisov o colných a poľnohospodárskych záležitostiach.*
>
> *2. **Špecifickými cieľmi** programu sú:*
>
> *a) predchádzanie podvodom, korupcii a akémukoľvek inému protiprávnemu konaniu poškodzujúcemu finančné záujmy Únie, a boj proti nim;*
>
> *b) podpora oznamovania nezrovnalostí vrátane podvodov, pokiaľ ide o finančné prostriedky z rozpočtu Únie na zdieľané riadenie a finančné prostriedky z rozpočtu Únie na predvstupovú pomoc;*
>
> *c) poskytovanie nástrojov na výmenu informácií a podpory pre operačné činnosti v oblasti vzájomnej administratívnej pomoci v colných a poľnohospodárskych záležitostiach.“*

Na základe článku 13 nariadenia o Programe Únie pre boj proti podvodom je Komisia poverená vykonávať priebežné hodnotenie programu:

> „*2. Priebežné hodnotenie programu sa vykoná hneď, ako sú k dispozícii dostatočné informácie o vykonávaní programu, najneskôr však štyri roky po začatí vykonávania programu.*
>
> *(…)*
>
> *4. Komisia oznámi závery týchto hodnotení spolu so svojimi pripomienkami Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru, Výboru regiónov a Dvoru audítorov a uverejní ich na svojom webovom sídle.*“

Lehota štyroch rokov po začatí programu uplynie 31. decembra 2024.

Počas príprav súčasného viacročného rozpočtu sa analyzovali nezrovnalosti a prípady podozrenia z podvodu zistené počas plnenia rozpočtu a oznámené členskými štátmi([4])

([4]) Každoročné správy podľa článku 325 Zmluvy o fungovaní EÚ o ochrane finančných záujmov Únie sú dostupné na adrese: https://ec.europa.eu/anti-fraud/reports_sk.

podľa článku 325 ods. 5 ZFEÚ. Na základe toho sa zistilo, že škodlivý finančný vplyv zostal v priebehu rokov dostatočne vysoký na to, aby EÚ pokračovala v presadzovaní svojej povinnosti chrániť rozpočet EÚ prostredníctvom programu, akým je Program Únie pre boj proti podvodom.

Program sa vykonáva na základe ročných rozhodnutí o financovaní a pracovných programov, ktoré prijíma Komisia. V článku 3 ods. 1 nariadenia o Programe Únie pre boj proti podvodom sa stanovil dostupný rozpočet programu na obdobie 2021 – 2027 na 181,2 milióna EUR.

Podľa nariadenia o Programe Únie pre boj proti podvodom sa program musí v zásade vykonávať v rámci priameho riadenia podľa nariadenia (EÚ, Euratom) 2018/1046([5]) (ďalej len „nariadenie o rozpočtových pravidlách“) alebo (výnimočne) v rámci nepriameho riadenia s iným subjektom uvedeným v článku 62 ods. 1 písm. c) nariadenia o rozpočtových pravidlách (napr. medzinárodnou organizáciou).

Podľa článku 5 ods. 2 nariadenia o Programe Únie pre boj proti podvodom sa z programu môže poskytovať financovanie v akejkoľvek forme stanovenej v nariadení o rozpočtových pravidlách. Patria sem najmä granty a verejné obstarávanie, ako aj refundácia cestovných výdavkov a výdavkov na pobyt, ako sa stanovuje v článku 238 nariadenia o rozpočtových pravidlách. Z programu sa môže poskytovať financovanie na činnosti vykonávané v súlade s nariadením Rady (ES) č. 515/97([6]), najmä s cieľom pokryť druhy nákladov uvedených v orientačnom zozname v prílohe I k uvedenému nariadeniu.

Podľa článku 5 ods. 4 nariadenia o Programe Únie pre boj proti podvodom, ak podporovaná akcia zahŕňa nadobudnutie vybavenia, Komisia v prípade potreby vytvorí koordinačný mechanizmus, ktorým sa zabezpečí účinnosť a interoperabilita medzi všetkým vybavením zakúpeným s podporou programov EÚ (napr. prostredníctvom Nástroja GR TAXUD na vybavenie na colné kontroly).

Granty udelené v rámci programu môžu pokryť až 80 % oprávnených nákladov. Vo výnimočných a riadne odôvodnených prípadoch, ak je navrhovaný projekt „prioritnou

([5]) Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2018/1046 z 18. júla 2018 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, o zmene nariadení (EÚ) č. 1296/2013, (EÚ) č. 1301/2013, (EÚ) č. 1303/2013, (EÚ) č. 1304/2013, (EÚ) č. 1309/2013, (EÚ) č. 1316/2013, (EÚ) č. 223/2014, (EÚ) č. 283/2014 a rozhodnutia č. 541/2014/EÚ a o zrušení nariadenia (EÚ, Euratom) č. 966/2012 (Ú. v. EÚ L 193, 30.7.2018, s. 1). Toto nariadenie je od 30. septembra 2024 nahradené nariadením (EÚ, Euratom) 2024/2509 z 23. septembra 2024 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie (Ú. v. EÚ L 2024/2509, 26.9.2024). Vzhľadom na to, že počas obdobia, na ktoré sa vzťahuje hodnotenie, sa uplatňovalo nariadenie (EÚ, Euratom) 2018/1046, všetky odkazy v tomto dokumente na „nariadenie o rozpočtových pravidlách“ sa vzťahujú na uvedené nariadenie.

([6]) Nariadenie Rady (ES) č. 515/97 z 13. marca 1997 o vzájomnej pomoci medzi správnymi orgánmi členských štátov a o spolupráci medzi správnymi orgánmi členských štátov a Komisiou pri zabezpečovaní riadneho uplatňovania predpisov o colných a poľnohospodárskych záležitostiach (Ú. v. ES L 82, 22.3.1997, s. 1). Hodnotenie nariadenia vykonala Komisia (OLAF) v roku 2023: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2023 %3A429 %3AFIN.

akciou“ (podľa príslušného ročného pracovného programu), tento percentuálny podiel sa môže zvýšiť na maximálne 90 %([7]) za podmienok uvedených ďalej.

1. V prípade výzvy týkajúcej sa technickej pomoci sa percentuálny podiel môže zvýšiť, ak:

i) v návrhu sa zohľadňujú zistenia výročných správ o vykonávaní článku 325 ZFEÚ o boji proti podvodom, najmä tým, že sa v ňom identifikujú situácie, ktoré sú zraniteľné a ktoré predstavujú najväčšiu hrozbu pre ochranu finančných záujmov EÚ, alebo

ii) v návrhu sa zohľadňujú zistenia z osobitnej správy Európskeho dvora audítorov č. 19/2017 o dovozných postupoch([8]).

2. V prípade výzvy týkajúcej sa odbornej prípravy sa percentuálny podiel môže zvýšiť, ak:

i) projekty realizované vedeckými a/alebo výskumnými organizáciami spĺňajú okrem kritéria uvedeného v písmene c) aspoň jedno z kritérií uvedených v písmene a) alebo b):

a) projekt bol vytvorený konkrétne na podporu štúdia európskeho trestného práva alebo

b) projekt podporuje vytváranie sietí v tejto oblasti a

c) tieto činnosti sú zamerané na ochranu finančných záujmov EÚ alebo

ii) projekty odbornej prípravy sa vzťahujú na jeden z výnimočných prípadov uvedených vo výzve týkajúcej sa technickej pomoci.

Verejné zákazky sa môžu zadávať všetkým právnickým osobám, ktoré spĺňajú požiadavky stanovené v uplatniteľnom právnom rámci. Verejné obstarávanie sa využíva na nákup prístupu k databázam, financovanie konferencií a (špecializovaných) odborných príprav a na vývoj špecifických IT nástrojov.

Oprávnenými prijímateľmi programu sú vnútroštátne alebo regionálne správne orgány členských štátov alebo pridružených krajín, výskumné orgány, vzdelávacie inštitúcie a neziskové subjekty, ktoré boli zriadené v členskom štáte a pôsobia v ňom aspoň jeden rok, ako aj medzinárodné organizácie.

Dňa 20. marca 2024 bola podpísaná dohoda o pridružení medzi Európskou komisiou a Ukrajinou, čím sa Ukrajina stala prvou krajinou mimo EÚ, ktorá formalizovala svoju účasť na Programe Únie pre boj proti podvodom so spätnou platnosťou od 1. januára 2023.

([7]) Článok 8 nariadenia o Programe Únie pre boj proti podvodom o spolufinancovaní: „*Miera spolufinancovania v prípade grantov, ktoré boli udelené v rámci programu, nesmie presiahnuť 80 % oprávnených nákladov. Akékoľvek financovanie presahujúce tento strop sa poskytne len vo výnimočných a riadne odôvodnených prípadoch, ktoré sa vymedzia v pracovných programoch uvedených v článku 11, a takéto financovanie nepresiahne 90 % oprávnených nákladov.*“.

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

3. PRIEBEŽNÉ HODNOTENIE

Ako sa stanovuje v článku 13 nariadenia o Programe Únie pre boj proti podvodom a v súlade s usmerneniami Komisie pre lepšiu právnu reguláciu sa v priebežnom hodnotení program posudzuje na základe piatich kritérií:

- **účinnosť** programu pri dosahovaní jeho cieľov a očakávaných výsledkov vrátane udržateľnosti (životnosti) nadobudnutého vybavenia a nástrojov,
- **efektívne** využívanie (finančných a ľudských) zdrojov,
- vnútorná a vonkajšia **súdržnosť** programu s ďalšími oblasťami činnosti EÚ,
- **relevantnosť** všetkých cieľov programu a
- **pridaná hodnota** programu pre **EÚ**.

Hodnotenie sa vzťahuje na obdobie od 1. januára 2021 do 31. júla 2024. Toto hodnotenie vychádza zo zistení externej štúdie, ktorá bola dokončená v máji 2024([9]) a týka sa obdobia od 1. januára 2021 do 31. januára 2024.

4. METODIKA HODNOTENIA

Pri vykonávaní tohto hodnotenia Komisia vychádzala predovšetkým z uvedenej štúdie. Opierala sa aj o *ex ante* hodnotenie z roku 2018 vypracované pri príprave legislatívneho návrhu Programu Únie pre boj proti podvodom, ročné pracovné programy Programu Únie pre boj proti podvodom a o ročné prehľady o vykonávaní programu, ktoré pripravuje Komisia a ktoré sú prílohou k výročnej správe Komisie o ochrane finančných záujmov EÚ.

Na podporu postupu hodnotenia bola zriadená medziútvarová riadiaca skupina príslušných útvarov Komisie.

Rozsah priebežného hodnotenia zahŕňa tri zložky programu (zložky Hercule, informačný systém pre boj proti podvodom – AFIS a systém riadenia nezrovnalostí – IMS), všetky opatrenia financované v rámci programu a prípravné a vykonávacie práce, ktoré zabezpečili zainteresované strany v súvislosti s týmito opatreniami. Zameriava sa aj na žiadosti o grant potenciálnych prijímateľov (v rámci zložky „Hercule“), ktoré neuspeli v postupe hodnotenia návrhov. Ide o prípady, keď nebol udelený grant oprávneným žiadostiam z dôvodu nedostatku finančných prostriedkov alebo keď žiadosti neboli oprávnené, pretože ich bodové hodnotenie bolo nižšie ako minimálna prahová hranica 60 %.

([9]) Štúdiu vykonala bruselská spoločnosť ICF Belgium S.A. K dispozícii na adrese: https://op.europa.eu/s/zXCm.

5. HLAVNÉ ZISTENIA PRIEBEŽNÉHO HODNOTENIA

Na základe zhromaždených dôkazov sa v hodnotení zistilo, že sa doteraz podarilo úspešne dosahovať všeobecné a špecifické ciele programu. V nadväznosti na názory mnohých prijímateľov sa v hodnotení okrem toho konštatovalo, že je potrebné zachovať program financovania na podporu ich úsilia zameraného na ochranu finančných záujmov EÚ. Podľa prijímateľov dosiahnuté výsledky a celkové výstupy programu vo veľkej miere prevážili požadovanú investíciu, pokiaľ ide o čas, úsilie a náklady na účasť. Účastníci okrem toho považovali uznanie a zlepšenie dobrého mena vyplývajúce z ich účasti na programe za cenný prínos, čo predstavovalo neočakávanú pridanú hodnotu.

5.1. Účinnosť

Z posúdenia všetkých dostupných zdrojov údajov vyplýva, že program a jeho činnosti boli účinné. V tejto fáze vykonávania všetkých troch zložiek programu sa podporenými činnosťami zlepšilo (alebo by sa mohlo zlepšiť) najmä predchádzanie podvodom a inému protiprávnemu konaniu, ktoré poškodzujú finančné záujmy EÚ, ich odhaľovanie a vyšetrovanie. V rámci týchto troch zložiek by sa mohla zlepšiť aj nadnárodná a multidisciplinárna spolupráca. Celkovo možno konštatovať, že v porovnaní s východiskovými hodnotami určenými pre jednotlivé zložky, ktoré sa vzťahujú na ukazovatele výkonnosti používané v rokoch 2019 (Hercule III) až 2022 (Program Únie pre boj proti podvodom), zostala účinnosť od začiatku v roku 2021 rovnaká alebo sa zlepšila.

V záverečnom hodnotení programu Hercule III sa zistili aspekty, ktoré mohli brániť účinnosti programu, najmä to, že správne orgány niektorých členských štátov nemali dostatok zdrojov na zvládnutie administratívnych požiadaviek programu. Napriek tomu sa však počet žiadostí v posledných rokoch (od roku 2022 do roku 2024), ktoré boli prijaté v rámci zložky „Hercules“ Programu Únie pre boj proti podvodom (návrhy v oblasti technickej pomoci), zdvojnásobil. Tento výrazný nárast svedčí o tom, že úsilie Komisie zamerané na organizovanie seminárov pre bývalých a potenciálnych prijímateľov v rokoch 2022 a 2023 bolo pri zvyšovaní informovanosti o možnostiach financovania a ich atraktívnosti účinné. Táto rozšírená ponuka usmernení bola aj reakciou na odporúčanie z hodnotenia programu Hercule III v roku 2021.

Cielenejšie informovanie potenciálnych prijímateľov o výzvach na predkladanie návrhov by mohlo ďalej zvýšiť počet žiadateľov, ako aj počet členských štátov, ktoré sa zúčastňujú na programe, najmä z krajín, ktoré v súčasnosti predkladajú menej žiadostí alebo dokonca žiadne.

Cielené informačné stretnutia s členskými štátmi, ktoré oznámili vysoký počet prípadov podvodov/nezrovnalostí v EÚ, by mohli zvýšiť mieru účasti a viesť k rovnomernejšiemu rozdeleniu finančných prostriedkov medzi členské štáty. Je však potrebné poznamenať, že niektoré krajiny nemusia mať z rôznych dôvodov (ako je napríklad dostupnosť vnútroštátnych finančných prostriedkov) záujem o účasť na grantovej zložke Programu Únie pre boj proti podvodom.

Nadnárodnú spoluprácu možno zlepšiť poskytnutím stimulov prijímateľom na vytvorenie nadnárodných projektových tímov a zapojenie partnerov z iných členských štátov.

Pokiaľ ide o udržateľnosť (životnosť), v hodnotení sa preukázalo, že opatrenia financované v rámci programu sú udržateľné, t. j. vyvolali účinky, ktoré pretrvali aj po dátume ukončenia programu. Na základe štúdie sa zistilo, že udržateľnosť technickej pomoci závisí od povahy nakúpeného vybavenia a nákladov naň. Účastníci odbornej prípravy a konferencií vyzdvihli skutočnosť, že príležitosti na vytváranie sietí, najmä takých, ktoré zahŕňajú cezhraničnú spoluprácu, pretrvajú aj po skončení príslušných projektov.

Na rozdiel od zložky Hercule sa v rámci zložky AFIS žiadateľom neposkytuje finančná podpora na vypracovanie projektov. Jej hlavným cieľom je uľahčiť výmenu informácií o podvodoch medzi príslušnými správnymi orgánmi členských štátov a EÚ. Účinnosť systému AFIS možno hodnotiť na základe jeho výstupov.

Kľúčovým ukazovateľom výkonnosti systému AFIS je počet prípadov, v ktorých sa sprístupňujú informácie o vzájomnej pomoci, a počet podporených činností týkajúcich sa vzájomnej pomoci. Ročné ciele tohto ukazovateľa boli v období 2021 – 2023 prekročené.

Kľúčovým ukazovateľom na posúdenie vplyvu výstupov systému AFIS je úroveň spokojnosti používateľov systému AFIS, ktorá sa meria v pravidelných používateľských prieskumoch. Výsledky posledného prieskumu (2023) potvrdili, že AFIS je schopný poskytovať funkčné nástroje na výmenu informácií v oblasti svojej činnosti.

Tento najnovší prieskum obsahoval aj otázky o funkčnosti a výkonnosti nástroja IMS. Kombinovaná miera spokojnosti používateľov (s funkčnosťou a výkonnosťou) systému IMS predstavovala približne 91 %. V porovnaní s výsledkami za rok 2019, keď miera spokojnosti používateľov dosiahla 72 %, je to výrazné zlepšenie.

V rozhovoroch s niekoľkými manažérmi systému IMS v jednotlivých krajinách sa poukázalo na určité oblasti, ktoré treba zlepšiť. Napríklad formuláre hlásení obsahujú príliš veľa polí, ktoré majú niekedy mätúce opisy.

Treba poznamenať, že to nie je výlučne záležitosť úradu OLAF/systému IMS, ale odráža to všeobecný väčší „celkový“ dopyt, pokiaľ ide o zaznamenanie, nahlásenie a výmenu údajov na rôzne účely, vrátane zodpovednosti a vysledovateľnosti.

Nová verzia systému IMS bola spustená 1. októbra 2024. Systém IMS prešiel rozsiahlou modernizáciou na vyspelé technológie, vďaka čomu sa zvýšila jeho výkonnosť a zároveň sa vytvorili podmienky na zaistenie jednoduchšej podpory a účinného vývoja vzhľadom na budúce požiadavky. Technickú prácu dopĺňali aj rôzne ďalšie zlepšenia: moderný vzhľad a dojem, jednoduchšia navigácia, vylepšený vyhľadávací nástroj, lepšie štatistiky a aktualizované používateľské príručky.

Do konca roka 2024 sa uskutoční odborná príprava zameraná na nový a modernizovaný systém pre všetkých používateľov systému IMS v úrade OLAF, útvaroch Komisie a členských štátoch.

V priebežnom hodnotení Programu Únie pre boj proti podvodom sa zistili aj aspekty, ktoré mohli brániť účinnosti programu. Už spomínaný nedostatok zdrojov správnych orgánov členských štátov a následná neschopnosť zvládnuť administratívne požiadavky programu môžu viesť k menšiemu počtu žiadostí. Kľúčom k riešeniu tohto problému by mohlo byť sprístupnenie ďalších usmernení pre žiadateľov („Hercule“) a používateľov (nástroja IMS).

5.2. Efektívnosť

Vykonávanie prvej zložky programu celkovo umožnilo EÚ a vnútroštátnym vyšetrovacím orgánom efektívnejšie využívať svoje zdroje na účinný boj proti závažným trestným činom, ktoré poškodzujú finančné záujmy EÚ. Hoci väčšina projektov technickej pomoci a odbornej prípravy je ešte stále vo fáze realizácie, hodnotenie umožnilo identifikovať hlavné oblasti, v ktorých granty (Hercule) prispeli k efektívnejšiemu riadeniu nákladov a zdrojov. Tieto oblasti zahŕňajú nákup vybavenia, zhromažďovanie, analýzu a výmenu údajov týkajúcich sa podvodov, činnosti odbornej prípravy, nadväzovanie vzťahov a vyšetrovania.

Súčasný proces podávania žiadostí je výrazne lepší ako v predchádzajúcom programe a zainteresované strany ho považujú za veľmi efektívny. Spätná väzba a odporúčania týkajúce sa zjednodušenia postupu podávania žiadostí a poskytnutia ďalších usmernení pre žiadateľov, ktoré boli poskytnuté v rámci záverečného hodnotenia programu Hercule III, boli v súčasnom programe zohľadnené, čo viedlo ku každoročnému zvýšeniu počtu žiadostí.

Väčšina žiadateľov považovala poskytnuté usmernenia a pokyny týkajúce sa prípravy žiadosti za zrozumiteľné a ľahko dostupné. Dokumenty k ročným výzvam uverejnené v rámci každého ročného pracovného programu poskytujú jasný prehľad návrhov oprávnených na financovanie a zrozumiteľne sa v nich uvádzajú kritériá oprávnenosti. K výzve je pripojená aj online príručka na prípravu a predkladanie návrhov, ktorej používanie je podľa žiadateľov jednoduché a intuitívne.

Náročnosť postupu pre niektorých žiadateľov môže znížiť aj väčšia používateľská ústretovosť pre používateľov so zdravotným postihnutím, ako je napríklad zrakové postihnutie.

V dohode o grante sa prijímateľom umožňuje dostatočná miera rozpočtovej flexibility. Táto flexibilita zvyšuje efektívnosť projektov, pretože znižuje administratívne zaťaženie prijímateľov aj programových manažérov Komisie (OLAF).

V priebežnom hodnotení prvej zložky Programu Únie pre boj proti podvodom (ďalej len „Hercule“) sa zistilo, že prijímatelia dosiahli určité úspory nákladov. Jedna tretina prijímateľov odhadla tieto úspory ako veľmi významné alebo významné. V súvislosti s technickou zložkou prijímatelia uviedli, že vďaka zlepšeným kapacitám a spôsobilostiam môžu efektívnejšie vykonávať operácie vo svojich krajinách. Ďalším

dôležitým faktorom je, že táto zvýšená efektívnosť má efekt snehovej gule a je prínosná aj pre partnerské agentúry EÚ. Účastníci Programu Únie pre boj proti podvodom sú tak lepšie pripravení reagovať na žiadosti o vzájomnú pomoc a spoločné vyšetrovanie s partnerskými agentúrami EÚ.

Pri tomto hodnotení sa zistilo, že systém AFIS sa stal efektívnejším. Napríklad od roku 2021 poskytoval technickú podporu niekoľkým desiatkam spoločných colných operácií. Používatelia považujú financovanie systému IMS z Programu Únie pre boj proti podvodom za efektívne využívanie zdrojov. Na základe údajov, ktoré sú k dispozícii pre toto hodnotenie, je však ťažké posúdiť celkovú efektívnosť v súvislosti so zlepšeniami oboch systémov.

Z analýzy nákladov a prínosov vyplýva, že Program Únie pre boj proti podvodom predstavuje efektívne využívanie zdrojov. Je však dôležité poznamenať, že na základe údajov, ktoré sú v tejto priebežnej fáze programu k dispozícii, nemožno vypracovať úplný kvantitatívny prehľad nákladov a prínosov programu ani vyčísliť všetky náklady a prínosy na účely ich priameho porovnania.

5.3. Súdržnosť

Na základe analýzy príslušných programov, ako aj výsledkov konzultácií so zainteresovanými stranami, ktoré sa uskutočnili v rámci hodnotenia, sa program považuje za všeobecne súdržný, a to z vnútorného, ako aj z vonkajšieho hľadiska. Napriek tomu boli identifikované určité prípady potenciálneho prekrývania a/alebo oblasti, ktoré treba zlepšiť.

Pri výskume sa zistila väčšia vnútorná súdržnosť v porovnaní s predchádzajúcim programovým obdobím, pretože trojzložková štruktúra programu znižuje administratívne zaťaženie a zjednodušuje riadenie financovania, flexibilitu rozpočtu a prerozdeľovanie finančných prostriedkov medzi všetky tri zložky.

Pokiaľ ide o vonkajšiu súdržnosť, výskum sa zameral na niekoľko relevantných programov EÚ. Najväčšie riziko duplicity bolo identifikované medzi Programom Únie pre boj proti podvodom a Nástrojom na vybavenie na colné kontroly a v oveľa menšej miere v prípade ďalších dvoch programov financovania poskytovanými GR TAXUD, t. j. programu Colníctvo a programu Fiscalis. Pokiaľ ide o prijímateľov programu, Nástroj na vybavenie na colné kontroly poskytuje finančnú podporu najmä colným orgánom členských štátov. Naopak, Program Únie pre boj proti podvodom sa (viac) zameriava na orgány presadzovania práva, ktoré nedostávajú financovanie z Nástroja na vybavenie na colné kontroly. Nástroj na vybavenie na colné kontroly sa zameriava na colné činnosti, najmä na rozvoj colných kapacít na hraničných priechodoch a kapacít colných laboratórií, zatiaľ čo Program Únie pre boj proti podvodom sa zameriava na predchádzanie (finančným) nezrovnalostiam a podvodnému konaniu, ktoré poškodzujú finančné záujmy EÚ.

V rámci konzultácií uskutočnených pri tomto hodnotení neboli identifikované žiadne významné duplicity medzi financovaním, ktoré GR TAXUD poskytuje vnútroštátnym colným orgánom, a činnosťami financovanými v rámci Programu Únie pre boj proti podvodom. Dôvodom sú najmä rozdiely v rozsahu pôsobnosti týchto programov a skutočnosť, že príslušné generálne riaditeľstvá úzko spolupracujú na rôznych úrovniach a v rôznych fázach postupu udeľovania grantov. To im umožňuje zaistiť koordináciu a objasniť žiadateľom a prijímateľom, ako programy fungujú a ktoré činnosti sú oprávnené na financovanie. Na základe prieskumu, ktorý sa uskutočnil v rámci tejto štúdie, je Program Únie pre boj proti podvodom podobne ako v predchádzajúcom programovom období naďalej vo všeobecnosti v súlade s ostatnými relevantnými programami financovania.

5.4. Relevantnosť

Pri posúdení relevantnosti sa zistilo, že činnosti v rámci Programu Únie pre boj proti podvodom boli počas tohto hodnoteného obdobia vo všeobecnosti relevantné, a to tak z hľadiska dosahovania všeobecných cieľov programu, ako aj z hľadiska uspokojovania potrieb žiadateľov, prijímateľov, účastníkov (Hercule) a používateľov (AFIS a IMS).

Zistilo sa, že program Hercule a systém AFIS sú relevantné aj pri identifikácii nových trendov v oblasti podvodov poškodzujúcich finančné záujmy EÚ a boja proti nim, a to napriek tomu, že niektoré dôkazy naznačujú, že programu Hercule by prospelo výrazné zvýšenie finančných zdrojov, ako sa zdôrazňuje v tejto správe.

Na základe súčasných trendov v podvodnom konaní sa ukazuje, že treba zvýšiť financovanie pre projekty na podporu boja proti digitálnym podvodom. Poskytovanie nepretržitej podpory vnútroštátnym orgánom v boji proti podvodom a inému protiprávnemu konaniu, ktoré poškodzujú rozpočet EÚ, si môže vyžadovať výrazné zvýšenie súčasného rozpočtu programu na pokrytie vysokých nákladov na vybavenie alebo hardvér, pričom je nevyhnutné, aby tvorcovia politík držali krok s technologickým vývojom.

V takomto zvýšení rozpočtu by sa malo zohľadniť aj rozšírenie geografického rozsahu pôsobnosti programu na Ukrajinu, ktorá je teraz pridruženou krajinou programu, a prípadné rozšírenie na ďalšie (nové) kandidátske krajiny.

Žiadatelia a prijímatelia finančných prostriedkov v rámci zložky Hercule uviedli značný dopyt po ďalšej podpore prostredníctvom projektov technickej pomoci a činností odbornej prípravy a zdôraznili nedostatok podobnej podpory z vnútroštátnych alebo iných zdrojov.

Napokon rozpočet bude možno potrebné zvýšiť aj na pokrytie rastúceho podielu ročných žiadostí v rámci programu Hercule, ktoré v súčasnosti nie sú úspešné pri získavaní grantov z dôvodu rozpočtových stropov, t. j. približne tri štvrtiny žiadostí prijatých v rámci technickej pomoci v posledných rokoch.

5.5. Pridaná hodnota EÚ

Z analyzovaných údajov vyplýva, že celkovo Program Únie pre boj proti podvodom v porovnaní so základnými ukazovateľmi pridanej hodnoty EÚ fungoval dobre.

Príjemcovia finančných prostriedkov v rámci zložky Hercule vyjadrili veľmi vysokú mieru vnímanej spokojnosti a potvrdili, že rovnaká úroveň podpory by na vnútroštátnej úrovni nebola možná. Toto zistenie potvrdili aj respondenti cielených prieskumov a účastníci rozhovorov.

Z údajov Programu Únie pre boj proti podvodom o systéme AFIS vyplýva, že dostupnosť informácií o vzájomnej pomoci v rámci programu sa každoročne neustále zvyšuje, čím sa pravidelne dosahujú ročné ciele pre tento ukazovateľ.

Údaje odrážajú všeobecne vysokú mieru spokojnosti so systémom IMS, keďže veľká väčšina používateľov je s nástrojom spokojná.

Program Únie pre boj proti podvodom poskytuje ďalšie výhody prostredníctvom svojho príspevku k plneniu kľúčových cieľov udržateľného rozvoja. Finančná podpora EÚ prostredníctvom grantov technickej pomoci prispieva k cieľu udržateľného rozvoja, ktorým je zníženie nerovností v rámci jednotlivých krajín a medzi nimi, a to posilnením rozpočtov správnych orgánov členských štátov.

Okrem toho program nepriamo prispieva k budovaniu účinných, zodpovedných a inkluzívnych inštitúcií, a to podporovaním orgánov presadzovania práva, najmä formou grantov na podporu digitálnej transformácie, ako aj prostredníctvom nástrojov a podpory poskytovanej systémami AFIS a IMS.

Zapojenie úradu OLAF takisto zvyšuje dôveryhodnosť činností odbornej prípravy organizovaných rôznymi prijímateľmi, čo vedie k väčšiemu počtu účastníkov a väčšej viditeľnosti.

Úroveň a rozsah financovania v rámci Programu Únie pre boj proti podvodom by sa mali prinajmenšom zachovať, keďže zo spätnej väzby žiadateľov a prijímateľov vyplýva, že program vypĺňa špecifické prázdne miesto a že akákoľvek strata možností financovania v rámci Programu Únie pre boj proti podvodom by spôsobila výraznú medzeru.

6. ZÁVERY A ODPORÚČANIA

Priaznivým zistením je, že väčšina záverov uvedených v správe o štúdii sa už vo veľkej miere zohľadňuje v súčasnom vykonávaní Programu Únie pre boj proti podvodom. Toto hodnotenie teda nielenže podporuje súčasnú prax Komisie, ale je aj referenčným bodom pre budúci vývoj v súvislosti s programom.

Vzhľadom na zistenia uvedené v predchádzajúcich oddieloch sa Komisia domnieva, že program poskytuje solídny základ na pomoc členským štátom a pridruženým krajinám

pri riešení neustále sa vyvíjajúcej situácie v oblasti podvodov. Zohľadňuje sa v ňom aj nové inštitucionálne usporiadanie na európskej úrovni po tom, ako v roku 2021 začala fungovať Európska prokuratúra.

Program Únie pre boj proti podvodom reaguje na súčasné výzvy viacerými spôsobmi.

Po prvé, keďže k trestnej činnosti čoraz častejšie dochádza v kybernetickom priestore, program pomáha členským štátom posilňovať svoje digitálne kapacity na odhaľovanie a vyšetrovanie podvodov. Programom Únie pre boj proti podvodom sa preto podporuje nákup pokročilých analytických nástrojov a databáz a poskytuje špecializovaná odborná príprava v oblasti digitálnej forenznej analýzy. Tento typ poskytovanej podpory je plne v súlade s novou stratégiou Komisie pre boj proti podvodom, ktorou sa výrazne podporuje zavádzanie moderných analytických a IT nástrojov.

Po druhé, vzhľadom na nárast výdavkov EÚ v rámci nového rozpočtu a nástroja NextGenerationEU je veľká časť financovania v rámci Programu Únie pre boj proti podvodom určená na boj proti podvodom v oblasti výdavkov, a to aj v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Potvrdzuje to aj skutočnosť, že EÚ už má na nákup, modernizáciu a údržbu vybavenia na colné kontroly zavedený Nástroj na vybavenie na colné kontroly. Vďaka rozpočtu vo výške približne 1 miliardy EUR na súčasné sedemročné obdobie sa v rámci tohto nástroja uvoľnili významné zdroje pre Program Únie pre boj proti podvodom, ktoré boli predtým vyčlenené pre program Hercule III na financovanie zariadení a nástrojov colnej kontroly.

Na operatívnejšej úrovni pri zhrnutí kľúčových zistení hodnotenia vzhľadom na odporúčania do budúcnosti do popredia vystupujú dva aspekty.

Po prvé, zainteresované strany požiadali Komisiu o podrobnejšie usmernenia k príprave žiadosti. OLAF bude preto poskytovať väčšiu podporu a viac usmernení žiadateľom o granty, najmä v krajinách, ktoré sú najnovšími členmi programu. Prítomnosť programu na internete na externej stránke úradu OLAF bude rozšírená tak, aby obsahovala ďalšie informácie, najlepšie postupy a príručky pre grantovú zložku.

Po druhé, zistenia hodnotenia môžu naznačovať krehkú rovnováhu medzi silnou túžbou minimalizovať administratívne zaťaženie žiadateľov a potrebou ľahšie dostupných informácií na účely podávania správ, monitorovania a *ex post* posúdení. Túto rovnováhu nie je ľahké dosiahnuť a Komisia by mohla preskúmať možnosti, ako na tento účel ďalej zlepšiť svoje nástroje na podávanie správ a monitorovanie.

Pokiaľ ide o vonkajšiu ucelenosť a súdržnosť programu, útvary Komisie pri príprave a prijímaní svojich ročných pracovných programov pre finančné nástroje EÚ týkajúce sa boja proti podvodom a korupcii navzájom koordinujú svoju činnosť.

V rámci súčasného VFR Komisia vypracovala prierezový rámec hodnotenia a monitorovania pre všetky výdavkové programy. Vďaka programu sa zlepšil aj platný

rámec vyvinutím primeraného počtu ukazovateľov špecifických pre oprávnené projekty. Používajú sa na každoročné podávanie správ o pokroku vo vykonávaní programu v rámci výročného prehľadu programu (ako súčasť správ Komisie o ochrane finančných záujmov). Od roku 2017 sa všetky projekty, ktorým bol udelený grant, evidujú v nástroji elektronických grantov Komisie, ktorý je cennou databázou pre vykonávanie programu.

Toto priebežné hodnotenie poskytlo základ pre budúce posúdenie vplyvu vzhľadom na legislatívne prípravy ďalšieho programu. Pretrvávajúci význam a rastúci rozsah pôsobnosti programu, pokiaľ ide o činnosti v rámci jeho zložiek, na ktoré sa poukázalo v tomto hodnotení, poskytujú dôvody na podporu výrazného zvýšenia celkového rozpočtu pre budúci program (2028 – 2034).

Vzhľadom na všetky uvedené skutočnosti sa program hodnotí ako efektívny, účinný, relevantný a súdržný aj ako program, ktorý poskytuje významnú pridanú hodnotu EÚ. Komisia bude naďalej aktívne podporovať členské štáty a orgány pridružených krajín pri posilňovaní ich kapacít v boji proti podvodom a nezákonným činnostiam ovplyvňujúcim rozpočet EÚ.

Komisia sa bude podrobnejšie zaoberať týmito otázkami: i) zlepšenie usmernení poskytovaných žiadateľom; ii) aktualizácia typu financovaných činností vzhľadom na rýchly technologický pokrok a iii) zabezpečenie pokračujúcej systematickej koordinácie na úrovni Komisie a súdržnosti medzi Programom Únie pre boj proti podvodom a inými programami EÚ.