EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2024.12.17.
COM(2024) 572 final

A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának

Időközi értékelés a csalás elleni uniós program létrehozásáról és az (EU) 250/2014 rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2021. április 29-i (EU) 2021/785 európai parlamenti és tanácsi rendelet alapján

{SWD(2024) 279 final}

1. BEVEZETÉS

A csalás és a csaláshoz kapcsolódó illegális tevékenységek rendkívül károsan hathatnak mind az Európai Unió (EU), mind a tagállamok pénzügyi érdekeire. E kérdéskör kezelése még sürgetőbbé vált, mivel az EU teljes költségvetése – részben a Covid19-világjárványra történő reagálás miatt – a 2021–2027-es többéves pénzügyi keretben (a továbbiakban: MFF) rekordösszegre, mintegy 1,8 billió EUR-ra növekedett. Az uniós polgárok és adófizetők bizalmának megnyerése szempontjából kulcsfontosságú, hogy az uniós költségvetési források felhasználása – tagállami szinten is – hatékonyan és szabályszerűen történjen. A nagy arányban előforduló csalás viszont gátolhatja a gazdasági növekedést és alááshatja a tágabb értelemben vett gazdasági talpra állást. Az unión belüli és kívüli csalással szembeni közös védekezésünk fokozásának tehát fontos szerepe van abban, hogy megerősítsük az EU rezilienciáját a jelenlegi különösen bizonytalan időszakban.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 325. cikke előírja, hogy a tagállamok és az Unió közös kötelezettsége az Unió pénzügyi érdekeinek védelme. Az elmúlt évtizedben a csalás elleni küzdelem helyzete uniós szinten jelentős változásokon ment keresztül:

- 2017-ben elfogadták az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló irányelvet ([1]);
- 2021 júniusában megkezdte működését az Európai Ügyészség (EPPO); valamint
- 2020-ban felülvizsgálták a 883/2013/EU, Euratom rendeletet([2]) (a továbbiakban: OLAF-rendelet), hogy eredményesebbek legyenek az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) közigazgatási vizsgálatai ([3]).

Általánosan elismert tény, hogy az EU-nak támogatnia kell a tagállamokat a pénzügyi érdekeik védelmére irányuló erőfeszítéseikben, tekintettel arra, hogy a csalások és szabálytalanságok többségét nemzeti szinten tárják fel, vizsgálják ki és vonják büntetőeljárás alá.

Elődjéhez, a Herkules III programhoz hasonlóan a csalás elleni uniós program (a továbbiakban: UAFP) célzott finanszírozást nyújt a csalás elleni küzdelemhez a tagállamok és a társult országok támogatható kedvezményezettjeinek.

([1]) Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1371 irányelve (2017. július 5.) az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről (HL L 198., 2017.7.28.).

([2]) Az Európai Parlament és a Tanács 883/2013/EU, Euratom rendelete (2013. szeptember 11.) az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint az 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és az 1074/1999/Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 248., 2013.9.18., 1. o.), módosítva. http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj

([3]) Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2223 rendelete (2020. december 23.) a 883/2013/EU, Euratom rendeletnek az Európai Ügyészséggel való együttműködés és az Európai Csalás Elleni Hivatal vizsgálatai hatékonysága tekintetében történő módosításáról (HL L 437., 2020.12.28.).

2. A CSALÁS ELLENI UNIÓS PROGRAM

Az UAFP az EU fő pénzügyi eszköze, az Unió pénzügyi érdekeinek a csalással, a korrupcióval vagy bármilyen egyéb szabálytalansággal szembeni védelmére.

A csalás elleni uniós program létrehozásáról szóló rendelet a következő célokat tűzte ki:

> „*(1) A program általános célkitűzései:*
>
> *a) az Unió pénzügyi érdekeinek védelme;*
>
> *b) a tagállamok közigazgatási hatóságai közötti kölcsönös segítségnyújtásnak, valamint az említett hatóságok és a Bizottság közötti együttműködésnek a támogatása a vám- és mezőgazdasági jogszabályok helyes alkalmazásának biztosítása érdekében.*
>
> *(2) A program egyedi célkitűzései:*
>
> *a) az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás, korrupció és minden egyéb jogellenes tevékenység megelőzése, és az ezek elleni küzdelem;*
>
> *b) az uniós költségvetés megosztott irányítás alá tartozó forrásaival és előcsatlakozási támogatási forrásaival kapcsolatos szabálytalanságok – többek között a csalások –jelentésének elősegítése;*
>
> *c) a vámügyi és mezőgazdasági kérdésekben folytatott kölcsönös igazgatási segítségnyújtás területén eszközök biztosítása az információcseréhez és operatív tevékenységek támogatása.*”

A rendelet 13. cikke előírja, hogy a Bizottságnak időközi értékelést kell végeznie a program végrehajtásáról:

> „*(2) A program időközi értékelését a program végrehajtásáról rendelkezésre álló elegendő információ birtokában, de legkésőbb négy évvel a program végrehajtásának kezdetét követően kell elvégezni.*
>
> *(…)*
>
> *(4) A Bizottság az értékelések megállapításait saját észrevételei kíséretében közli az Európai Parlamenttel, a Tanáccsal, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsággal, a Régiók Bizottságával és a Számvevőszékkel, valamint a honlapján közzéteszi azokat*.”

A program kezdetekor kiszabott négyéves határidő 2024. december 31-én jár le.

A jelenlegi MFF előkészítése során elemezték azokat a szabálytalanságokat és feltételezett csalásokat, amelyeket a költségvetés végrehajtása során derítettek fel és a

tagállamok ([4]) az EUMSZ 325. cikkének (5) bekezdése alapján jelentettek. Az elemzés rávilágított, hogy az évek során a káros pénzügyi hatás olyan magas szinten maradt, amely indokolja, hogy az EU továbbra is az UAFP-hez hasonló programmal teljesítse az uniós költségvetés védelmére vonatkozó kötelezettségét.

A program végrehajtása éves finanszírozási határozatok és a Bizottság által elfogadott munkaprogramok alapján történik. A csalás elleni uniós program létrehozásáról szóló rendelet 3. cikkének (1) bekezdése 181,2 millió EUR összegben határozta meg az UAFP költségvetését a 2021–2027-es MFF vonatkozásában.

Az UAFP-rendelet értelmében a programot az (EU, Euratom) 2018/1046 rendelettel([5]) (a továbbiakban: költségvetési rendelet) összhangban főszabály szerint közvetlen irányítással, vagy (különleges esetekben) a költségvetési rendelet 62. cikke (1) bekezdésének c) pontjában említett szervvel (például egy nemzetközi szervezettel) közvetett irányítással kell végrehajtani.

A csalás elleni uniós program létrehozásáról szóló rendelet 5. cikke (2) bekezdése alapján a program a költségvetési rendeletben meghatározott bármely formában nyújthat finanszírozást. A program a költségvetési rendeletben meghatározott bármely formában – különösen vissza nem térítendő támogatás, közbeszerzés, továbbá a költségvetési rendelet 238. cikkében meghatározottak szerint az utazási költségek és a napidíjak visszatérítése formájában – nyújthat finanszírozást. A programból finanszírozás nyújtható a Tanács 515/97/EK ([6]) rendeletével összhangban tett intézkedésekhez, elsősorban az e rendelet I. mellékletének indikatív listájában említett költségek fedezéséhez.

A csalás elleni uniós program létrehozásáról szóló rendelet 5. cikkének (4) bekezdése azt is megállapítja, hogy ha a támogatott intézkedés berendezések beszerzését foglalja magában, a Bizottság adott esetben koordinációs mechanizmust hoz létre, amely biztosítja az uniós programokból (például a DG TAXUD vámellenőrzési berendezések pénzügyi támogató eszközéből) nyújtott támogatások segítségével beszerzett valamennyi berendezés hatékonyságát és interoperabilitását.

([4]) Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 325. cikke alapján benyújtott, az Unió pénzügyi érdekeinek védelméről szóló éves jelentések (PIF-jelentések) a következő weboldalon érhetők el: https://ec.europa.eu/anti-fraud/reports_en.

([5]) Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2018/1046 rendelete (2018. július 18.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 193., 2018.7.30., 1. o.). E rendelet helyébe 2024. szeptember 30-ával az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló, 2024. szeptember 23-i (EU, Euratom) 2024/2509/EU rendelet lépett (HL L 2024/2509, 2024.9.26.). Az értékelt időszak alatt azonban az (EU, Euratom) 2018/1046 rendelet volt hatályban, ezért az e dokumentumban a „költségvetési rendelet”-re vonatkozó valamennyi hivatkozás erre a rendeletre vonatkozik.

([6]) A Tanács 515/97/EK rendelete (1997. március 13.) a tagállamok közigazgatási hatóságai közötti kölcsönös segítségnyújtásról, valamint a vám- és mezőgazdasági jogszabályok helyes alkalmazásának biztosítása érdekében e hatóságok és a Bizottság együttműködéséről (HL L 82., 1997.3.22., 1. o.). A rendeletet a Bizottság (OLAF) értékelte 2023-ban: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=SWD%3A2023%3A429%3AFIN.

A program keretében odaítélt vissza nem térítendő támogatások az elszámolható költségek 80 %-át fedezhetik. Kivételes és kellően indokolt esetekben, ha a projekt – a vonatkozó éves munkaprogram szerinti – „kiemelt intézkedés”, e finanszírozás az alább megadott feltételek alapján elérheti az elszámolható költségek 90 %-át ([7]).

1) A technikai segítségnyújtással kapcsolatos felhívás esetében a felső finanszírozási határ az alábbi esetekben növelhető:

(i) ha a javaslat tükrözi az EUMSZ 325. cikk (*Küzdelem a csalás ellen*) végrehajtásáról szóló éves jelentés megállapításait, különösen ha kényes, az EU pénzügyi érdekeinek védelmét leginkább fenyegető helyzetet azonosítanak; vagy

(ii) ha a javaslat tükrözi az Európai Számvevőszék importeljárásokról szóló 19/2017 különjelentésének ([8]) megállapításait.

2) A képzési pályázati felhívás felső finanszírozási határa az alábbi esetekben növelhető:

(i) ha a tudományos és/vagy kutatószervezet projektje a c) kritérium mellett megfelel az alábbi a) és b) kritérium közül legalább az egyiknek:

a) a projektet kifejezetten azzal a céllal alakították ki, hogy előmozdítsa az európai büntetőjoggal kapcsolatos tanulmányokat; vagy

b) a projekt támogatja a hálózatok kialakítását ezen a területen; valamint

c) e tevékenységek az EU pénzügyi érdekeinek védelmét szolgálják; vagy

(ii) ha a képzési projektek kiterjednek a technikai segítségnyújtással kapcsolatos felhívás vonatkozásában felsorolt kivételes esetekre.

A közbeszerzési szerződés minden olyan jogalanynak odaítélhető, amely megfelel az alkalmazandó jogi keret követelményeinek. A közbeszerzési eljárást adatbázis-hozzáférések vásárlásához, konferenciák és (szak)képzések finanszírozásához, valamint speciális informatikai eszközök fejlesztéséhez alkalmazzák.

A program keretében a tagállamok vagy társult országok nemzeti vagy regionális közigazgatási hatóságai, valamint a valamely tagállamban létrehozott, legalább egy éve működő kutatási intézmények, oktatási intézmények és nonprofit szervezetek lehetnek támogatásra jogosult kedvezményezettek.

([7]) A csalás elleni uniós program létrehozásáról szóló rendelet társfinanszírozásról szóló 8. cikke: „*A program keretében odaítélt vissza nem térítendő támogatások társfinanszírozási rátája nem haladhatja meg az elszámolható költségek 80 %-át. E felső határt meghaladóan kizárólag kivételes és kellően indokolt esetekben nyújtható finanszírozás, amelyeket a 11. cikkben említett munkaprogramokban kell meghatározni, és e finanszírozás nem haladhatja meg az elszámolható költségek 90 %-át.*”

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

2024. március 20-án az Európai Bizottság és Ukrajna társulási megállapodást kötött, így 2023. január 1-től visszamenőleges hatállyal Ukrajna lett az első olyan nem uniós ország, amely részt vesz az UAFP-ben.

3. AZ IDŐKÖZI ÉRTÉKELÉS

A csalás elleni uniós program létrehozásáról szóló rendelet 13. cikke és a Bizottság minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatása alapján az időközi értékelés öt kritériumot alkalmaz a program értékelésére:

- a program **eredményessége** a célkitűzések és a várt eredmények elérése szempontjából, beleértve a beszerzett felszerelések és eszközök fenntarthatóságát (tartósságát) is;
- a pénzügyi és humán erőforrások felhasználásának **hatékonysága**;
- a program külső és belső **koherenciája** az uniós fellépés más területeivel;
- a program összes célkitűzésének **relevanciája**; valamint
- a program **uniós hozzáadott értéke**.

Az értékelés a 2021. január 1. és 2024. július 31. közötti időszakra vonatkozik. Ez az értékelés a 2024 májusában véglegesített külső tanulmány ([9]) megállapításain alapul, amely a 2021. január 1. és 2024. január 31. közötti időszakot vizsgálja.

4. AZ ÉRTÉKELÉSI MÓDSZERTAN

Az értékelés készítése során a Bizottság elsősorban a fent említett tanulmányra hagyatkozott. A Bizottság továbbá figyelembe vette az UAFP programra vonatkozó jogalkotási javaslat kidolgozásakor végzett 2018-as előzetes értékelést, az UAFP éves munkaprogramjait, és a program végrehajtásának a Bizottság által készített éves áttekintéseit, amelyek az EU pénzügyi érdekeinek védelméről szóló bizottsági éves jelentés (PIF-jelentés) mellékletét képezik.

Az értékelési folyamat elősegítése érdekében létrejött egy szolgálatközi irányítócsoport, amely a Bizottság érintett szolgálatait fogja össze.

Az időközi értékelés kiterjed a program három komponensére (a Herkulesre, az AFIS-ra és az IMS-re), a program keretében finanszírozott összes intézkedésre, valamint az érdekelt felek által az intézkedések előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatban végzett tevékenységekre. Kiterjed továbbá – a Herkules komponens keretében – a potenciális kedvezményezettek által vissza nem térítendő támogatás elnyerésére irányulóan benyújtott azon pályázatokra is, amelyek a javaslat szerinti értékelés folyamatát követően sikertelennek minősültek. A sikertelenség oka egyrészt az volt, hogy a feltételeknek megfelelő pályázatok finanszírozásához nem állt rendelkezésre elegendő

([9]) A tanulmányt az ICF Belgium S.A. (Brüsszel) készítette. Elérhető a következő linken: https://op.europa.eu/s/zXCm

finanszírozás, másrészt hogy a pályázatok pontszáma nem érte el a 60 %-os alsó küszöbértéket.

5. AZ IDŐKÖZI ÉRTÉKELÉS FŐ MEGÁLLAPÍTÁSAI

Az összegyűjtött adatok alapján az értékelés arra az átfogó következtetésre jutott, hogy a program sikeresen teljesítette az általános és a konkrét célkitűzéseit. Az értékelés számos kedvezményezett véleményét tükrözve arra a következtetésre jutott, hogy fenn kell tartani egy olyan finanszírozási programot, amely támogatja a kedvezményezetteket az Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében végzett erőfeszítéseikben. A kedvezményezettek úgy vélték, hogy az elért eredmények és a program összteljesítménye nagyban meghaladta a ráfordításokat a részvételhez szükséges idő, erőfeszítés és költségek tekintetében. A résztvevők továbbá úgy vélték, a programban való részvételükkel kiérdemelt elismerés és növekedett hírnév értékes eszközt, nem várt hozzáadott értéket jelent számukra.

5.1. Eredményesség

Az elérhető adatforrások értékelése azt mutatja, hogy a program és annak tevékenységei eredményesek. Különösen a három komponens végrehajtásának ezen szakaszában a támogatott tevékenységek javították (vagy javíthatták) az EU pénzügyi érdekeire káros csalások és egyéb jogellenes tevékenységek megelőzését, felderítését és nyomozását. A három komponens fejlesztheti továbbá a nemzetközi és multidiszciplináris együttműködést. Az egyes komponensekhez meghatározott alapmutatókhoz – a 2019 (Herkules III) és 2022 (UAFP) között használt teljesítménymutatókhoz – képest az eredményesség 2021 eleje óta összességében javult vagy nem változott.

A Herkules III végleges értékelése olyan területeket tárt fel, amelyek hátráltathatták a program eredményességét: néhány tagállam közigazgatása nem rendelkezett elegendő erőforrással ahhoz, hogy megfeleljenek a program adminisztratív követelményeinek. Ettől függetlenül az elmúlt években (2022–2024) megduplázódott az UAFP Herkules komponensére (a technikai segítségnyújtásra irányuló javaslatokra) leadott pályázatok száma. Ez a jelentős növekedés rávilágít, hogy a Bizottságnak a 2022-ben és 2023-ban a korábbi és potenciális kedvezményezettek számára szervezett műhelytalálkozók révén sikerült ismertebbé és vonzóbbá tennie a finanszírozási lehetőségeket. A szélesebb körű iránymutatás egyben a Herkules III program 2021-es értékelésének egyik ajánlására is reagál.

A potenciális kedvezményezettek pályázati felhívásokról való célzottabb tájékoztatása növelheti a pályázók számát, valamint – különösen a korábban kevés vagy egyetlen pályázatot sem leadó országok esetén – a programban részt vevő tagállamok számát.

A célzott tájékoztató ülések, amelyekbe bevonják a magas számú uniós csalási ügyről vagy szabálytalanságról beszámoló tagállamokat, növelhetik a részvételi arányt, és a források egyenletesebb elosztását eredményezhetik. Ettől függetlenül érdemes

megjegyezni, hogy néhány ország különféle okokból (például a rendelkezésre álló nemzeti támogatások miatt) nem kíván részt venni az UAFP vissza nem térítendő támogatási komponenseiben.

A nemzetközi együttműködést azzal lehet fejleszteni, ha a kedvezményezettek számára ösztönzők állnak rendelkezésre, hogy nemzetközi projektcsapatokat hozzanak létre és bevonják más tagállamok partnereit.

A fenntarthatósággal (tartóssággal) kapcsolatban az értékelés kimutatta, hogy a program által finanszírozott intézkedések fenntarthatóak – azaz a hatásaik a program befejezésének időpontja után is fennmaradtak –, valamint hogy a technikai segítségnyújtás fenntarthatósága a beszerzett felszerelések jellegétől és költségeitől függ. A képzéseken és konferenciákon részt vevő kedvezményezettek rámutattak, hogy a hálózatépítési lehetőségek – különösen a határokon átnyúló együttműködések – az adott projektek vége után is időtállónak bizonyultak.

A Herkules komponenssel ellentétben a Csalás Elleni Információs Rendszer (AFIS) nem nyújt a pályázóknak projektek kidolgozásához pénzügyi támogatást. Fő célja, hogy egyszerűsítse a csalással kapcsolatos információcserét a releváns nemzeti és uniós közigazgatások között. Az AFIS eredményességét a kimenet alapján lehet értékelni.

Az AFIS egyik fő teljesítménymutatója a kölcsönös segítségnyújtásról rendelkezésre bocsátott információk és a kölcsönös segítségnyújtással kapcsolatos tevékenységek mennyisége. A 2021–2023-as időszakban az AFIS meghaladta a mutató éves kitűzött céljait.

Az AFIS kimeneti hatásvizsgálatának fő mutatója az AFIS résztvevői körében időszakosan, felméréseken keresztül végzett elégedettségmérés eredménye. A legutóbbi (2023-as) felmérés megerősítette, hogy az AFIS megfelelő információcsere-eszközöket tud felmutatni tevékenységi területén.

A felmérés továbbá az uniós információkezelési stratégia (IMS) eszközének funkcionalitására és teljesítményére vonatkozóan is tartalmazott kérdéseket. A felhasználók összesített (a funkcionalitásra és a teljesítménye is kiterjedő) elégedettségi aránya ezen a területen 91 %. Ez igen kedvezőnek számít a 2019-es adatokhoz képest, ahol ez az arány 72 % volt.

Ugyanakkor a beszélgetések során az IMS számos országreferense fejlesztésre szoruló területeket tárt fel. Ilyen például, hogy a jelentéstételi formanyomtatványok túl sok mezőt tartalmaznak, az ezekhez tartozó leírások pedig helyenként zavarosak.

Érdemes megjegyezni, hogy ez a probléma nem csupán az OLAF-ra/IMS-re vonatkozik: rávilágít arra az általános, mindenre kiterjedő igényre, hogy számos okból – például az elszámoltathatóság és a nyomonkövethetőség miatt – rögzíteni, szolgáltatni és cserélni kell az adatokat.

2024. október 1-jén megkezdte működését az IMS új verziója. Az IMS-t a legkorszerűbb technológiák alkalmazásával fejlesztették, így javult a rendszer működése, és létrejöttek a jövőbeli követelmények egyszerűbb támogatásának és hatékony kifejlesztésének feltételeit. A szakértői munkát egyéb fejlesztések is kiegészítik: modern megjelenés és érzet, egyszerűbb navigáció, fejlettebb keresőeszköz, jobb minőségű statisztikák és frissített felhasználói útmutatók.

2024 végéig tervezik az új, korszerűsített rendszer használatáról szóló képzést az OLAF, a tagállamok, és a Bizottság szolgálatainak IMS-felhasználói számára.

Az UAFP időközi értékelése olyan területeket is feltárt, amelyek hátráltathatták a program eredményességét. Mint korábban említettük, kevesebb pályázathoz vezethet, ha a tagállami közigazgatásoknak nincs elegendő erőforrásuk, és emiatt nem képesek megfelelni a program adminisztratív követelményeinek. Annak érdekében, hogy ezt a problémát orvosolni lehessen, kulcsfontosságú lenne több iránymutatást tenni elérhetővé a Herkules pályázói és az IMS felhasználói számára.

5.2. Hatékonyság

A program első komponensének végrehajtása összességében lehetővé tette az erőforrások hatékonyabb használatát EU és a nemzeti nyomozó hatóságok számára, hogy hatékonyan vegyék fel a harcot az EU pénzügyi érdekeit károsító súlyos bűncselekményekkel szemben. Annak ellenére, hogy a legtöbb technikai segítségnyújtási és képzési projekt még a végrehajtási szakaszban van, az értékelés képes volt azonosítani azokat a fő területeket, amelyeken a (Herkules) vissza nem térítendő támogatás elősegítette a hatékony költség- és erőforrás-kezelést. Ezek között szerepel a felszerelések vásárlása; a csalással kapcsolatos adatok gyűjtése, elemzése és cseréje; a képzési tevékenységek; a kapcsolatépítés; valamint a nyomozás.

A jelenlegi pályázati eljárás jelentősen javult az előző programéhoz képest, az érintett felek pedig rendkívül hatékonynak tartják. A jelenlegi pályázati eljárás figyelembe veszi a Herkules III program végleges értékelésében található visszajelzést és ajánlást, miszerint egyszerűsíteni kell a pályázati eljárást és növelni kell a pályázóknak szóló iránymutatás mennyiségét, így évről évre egyre több pályázat érkezik.

A legtöbb pályázó egyértelműnek és könnyen hozzáférhetőnek találta a pályázat elkészítéséről szóló iránymutatást és utasításokat. Az egyes éves munkaprogramok keretében közzétett éves pályázati felhívások világos áttekintést nyújtanak a támogatható javaslatokról, és egyértelműen tüntetik fel a jogosultsági feltételeket. A felhívás továbbá tartalmaz egy pályázatkészítésről és -benyújtásról szóló online útmutatót is, amelyet a pályázók könnyen átláthatónak és kezelhetőnek tartottak.

A fogyatékossággal – például látássérüléssel – élők számára akadálymentesített felület néhány pályázó esetében kevésbé erőforrás-igényessé is teheti a folyamatot.

A támogatási megállapodás megfelelő mértékű költségvetési rugalmasságot biztosít a kedvezményezetteknek. Ez a rugalmasság hatékonyabbá teszi a projektet, mivel csökkenti a kedvezményezettekre és a bizottsági (OLAF) programirányítókra háruló adminisztratív terhet.

Az UAFP első (Herkules) komponensének időközi értékeléséből kiderül, hogy a kedvezményezettek bizonyos mértékű költségmegtakarítást értek el. A kedvezményezettek egyharmada nagyon jelentősnek vagy jelentősnek ítélte meg a megtakarított összeget. A technikai komponenssel kapcsolatban a kedvezményezettek megjegyzik, hogy kapacitásuk és képességeik fejlesztésével hatékonyabban hajtanak végre műveleteket országukban. Fontos továbbá, hogy a hatékonyság növelésének hólabdahatása van, és az EU partnerügynökségeinek is hasznára válik. Az UAFP résztvevői tehát felkészültebben reagálnak az EU partnerügynökségeitől érkező, kölcsönös segítségnyújtásra és közös nyomozásra irányuló megkeresésekre.

Az értékelés szerint az AFIS hatékonyabbá vált. Ezt bizonyítja például, hogy 2021 óta több tucat közös vámügyi műveletnek nyújtott technikai támogatást. A felhasználók az IMS-nek nyújtott UAFP- támogatást az erőforrások hatékony felhasználásának tartják. Az értékeléshez rendelkezésre álló adatokból azonban nehéz felmérni az összhatásfokot a két rendszer fejlesztéseivel kapcsolatban.

Az elemzés arra enged következtetni, hogy a költség-haszon elemzés alapján az UAPF a források hatékony felhasználási módjának tűnik. Fontos megjegyezni azonban, hogy a program közbenső fázisában elérhető adataiból nem lehet részletesen, számszerűsítéssel feltérképezni a program költségét és hasznát, valamint nem lehet az összes költséget és hasznot közvetlen összehasonlításhoz pénzben kifejezni.

5.3. Koherencia

A releváns programok elemzése, valamint az értékelés céljából az érdekelt felekkel folytatott konzultáció alapján a program összességében koherensnek tekinthető, mind belső, mind külső összefüggéseit nézve. Azonosítottak azonban néhány lehetséges átfedést és/vagy javításra szoruló területet.

A kutatás nagyobb mértékű belső koherenciát állapított meg az előző programozási időszakhoz képest, mivel a program háromkomponenses felépítése csökkenti az adminisztratív terhet, valamint egyszerűsíti a finanszírozás kezelését, a költségvetési rugalmasságot és a pénzeszközök újraelosztását a három komponens között.

A külső koherencia felmérésénél a kutatás számos releváns uniós programot vizsgált. A párhuzamosságok kockázata leginkább az UAFP és a vámellenőrzési berendezések támogató eszköze (CCEI) között áll fenn, illetve – sokkal kisebb mértékben – az UAFP és az Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság (DG TAXUD) két programja, azaz a vámügyi együttműködést szolgáló Vám program és az az adóügyi együttműködést szolgáló „Fiscalis” program vonatkozásában. Míg a CCEI kifejezetten a tagállamok

vámhatóságainak nyújt pénzügyi támogatást, az UAFP leginkább a bűnüldöző hatóságokra koncentrál, amelyek nem részesülnek CCEI-keretösszegben. A CCEI leginkább vámügyi tevékenységekre összpontosít, különösen a határátkelőhelyi vámhatóságok és a vámlaboratóriumok kapacitásának növelésére. Ezzel szemben az UAFP célja az EU pénzügyi érdekeire káros (pénzügyi) szabálytalanságok és csalárd magatartások megelőzése.

Az értékelés során folytatott konzultációk nem tártak fel jelentős párhuzamosságot a nemzeti vámhatóságok számára a DG TAXUD által nyújtott finanszírozás és az UAFP keretében finanszírozott tevékenységek között. Ez leginkább a programok eltérő alkalmazási körének köszönhető, valamint annak, hogy az odaítélési eljárás különböző szintjein és szakaszaiban az illetékes főigazgatóságok szorosan együttműködnek. Az együttműködés lehetővé teszi a főigazgatóságok számára, hogy biztosítsák a koordinációt, valamint hogy a pályázóknak és a kedvezményezetteknek egyértelmű tájékoztatást nyújtsanak a program működéséről és a finanszírozásra jogosult tevékenységekről. A tanulmány keretében végzett kutatás alapján az UAFP az előző programozási időszakhoz hasonlóan összességében koherens más finanszírozási programokkal.

5.4. Relevancia

A relevancia értékelése arra enged következtetni, hogy az UAFP tevékenységei az értékelési időszak alatt nagyrészt relevánsak voltak mind a program általános célkitűzéseinek elérése, mind a pályázók, a kedvezményezettek, (a Herkules esetében) a résztvevők és (az AFIS és az IMS esetében) a felhasználók igényeinek szempontjából.

A Herkules és az AFIS ráadásul relevánsnak bizonyult az EU pénzügyi érdekeire káros új csalási tendenciák azonosításában és elhárításában, noha – mint ahogy azt a jelentés is kiemeli – egyes adatok arra utalnak, hogy a Herkules számára előnyös lenne, ha jelentősen növelnék a rendelkezésére álló pénzügyi erőforrásokat.

A csalárd magatartás jelenlegi tendenciái azt mutatják, hogy a digitalizált csalással szembeni projekteknek kiegészítő finanszírozásra van szüksége. A csalás és az EU pénzügyi érdekeire káros tevékenységek elleni nemzeti hatósági küzdelemre nyújtott további támogatás a költségvetés jelentős növelését igényelheti, hogy fedezni lehessen belőle a felszerelés vagy hardver magas költségeit, valamint a döntéshozóknak is lépést kell tartaniuk a technológiai fejlődéssel.

A költségvetés növelésénél figyelembe kell venni továbbá, hogy a program földrajzi hatálya Ukrajnára, a program egyik társult országára is kiterjed, és a jövőben további (új) tagjelölt országok is a program részét képezhetik.

A Herkules komponens pályázóinak és kedvezményezettjeinek jelentős igénye van a technikai segítségnyújtás és képzési tevékenységek formájában nyújtott további

támogatásra, és kiemelik, hogy nemzeti vagy egyéb forrásokból nem áll rendelkezésre hasonló támogatás.

Végezetül további indok a költségvetés növelésére, hogy az éves Herkules pályázatok egyre nagyobb hányada – az elmúlt években a technikai segítségnyújtásra leadott pályázatok háromnegyede – nem részesül vissza nem térítendő támogatásban a költségvetési korlátok miatt.

5.5. Uniós hozzáadott érték

Az elemzett adatok azt tükrözik, hogy az UAFP program összességében jól teljesített az uniós hozzáadott érték alapmutatóihoz viszonyítva.

A Herkules komponens kedvezményezettjei rendkívül elégedettek, és megerősítik, hogy nemzeti szinten nem kaptak volna ilyen szintű támogatást. A célzott felmérések válaszadói és a megkérdezettek válaszai szintén megerősítik ezt a következtetést.

Az UAFP AFIS-ról szóló adatai azt mutatják, hogy a program keretében évről évre folyamatosan növekszik a kölcsönös segítségnyújtással kapcsolatos információ hozzáférhetősége, és a program az ezzel kapcsolatos éves célértéket is rendszerint teljesíti.

Az adatok alapján az IMS-felhasználók döntő többsége elégedett az eszközzel, így elmondható, hogy az IMS is nagy elégedettségnek örvend.

Az UAFP program további előnye, hogy hozzájárul a legfontosabb fenntartható fejlődési célok teljesítéséhez: a technikai segítségnyújtási finanszírozáson keresztül nyújtott uniós támogatás csökkenti az országokon belüli és országok közötti egyenlőtlenségeket azáltal, hogy támogatja a nemzeti közigazgatás költségvetését.

A program ráadásul közvetetten hozzájárul a hatékony, elszámoltatható és mindenki számára nyitott intézmények kiépítéséhez azáltal, hogy a digitális átállásra nyújtott vissza nem térítendő támogatásokon, valamint az AFIS és IMS eszközökön keresztül segíti a bűnüldöző hatóságokat.

Az OLAF bevonása továbbá érdemi hitelességet nyújt a kedvezményezettek által szervezett képzési tevékenységeknek, így azok több résztvevőt vonzanak és láthatóbbak.

Az UAFP által nyújtott támogatás mértékét és hatályát legalább ezen a szinten kell tartani: a pályázók és a kedvezményezettek visszajelzései alapján a program egyedülálló szerepet tölt be, ezért az UAFP finanszírozási lehetőségeinek bárminemű csökkenése komoly veszteséget jelentene.

6. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

Biztató, hogy az UAFP jelenlegi végrehajtási módja már most nagyrészt összhangban áll a tanulmányról szóló jelentés következtetéseinek többségével. Ennek következtében az értékelés nem csupán támogatja a Bizottság jelenlegi gyakorlatát, hanem viszonyítási alapként is szolgál a programhoz kapcsolódó jövőbeli fejlesztésekhez.

A fenti szakaszokban olvasható megállapítások figyelembevételével a Bizottság úgy véli, hogy a program szilárd alapot nyújt a tagállamoknak és a társult országoknak a folyamatosan változó csalási környezet kezeléséhez. A Bizottság figyelembe veszi továbbá az európai intézményi felépítés változásait, amelyeket az EPPO 2021-es indulása okozott.

Az UAFP több szempontból is megfelel napjaink kihívásainak.

Először is, mivel egyre több bűncselekmény folyik a kibertérben, a program támogatja a tagállamokat a csalások felderítését és kivizsgálását szolgáló digitális kapacitásuk erősítésében. Az UAFP ezáltal támogatja a fejlett analitikai eszközök és adatbázisok beszerzését, és szakértői képzést biztosít a digitális kriminalisztika témájában. Ez a fajta támogatás teljes mértékben összhangban van a Bizottság csalás elleni új stratégiájával, amely határozottan ösztönzi a fejlett analitikai eszközök alkalmazását.

Másodszor, figyelembe véve az uniós kiadások növekedését az új költségvetés és a NextGenerationEU keretében, az UAFP-finanszírozás nagy része a kiadásokat érintő csalás elleni küzdelemre irányul, többek között a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz kiadásainak vonatkozásában. Ezt erősíti az a tény is, hogy az EU létrehozta a vámellenőrzési berendezések beszerzésére, korszerűsítésére és karbantartására vonatkozó CCEI programot. A program hétéves időszakra szánt 1 milliárd EUR összegű költségvetése jelentős erőforrásokat szabadított fel az UAFP számára, ugyanis korábban a Herkules III program finanszírozta a vámellenőrzési berendezéseket és eszközöket.

Gyakorlatibb szinten, ha összegezzük, hogy az értékelés főbb megállapításai alapján milyen ajánlásokfogalmazhatók meg a jövőbeli végrehajtásra vonatkozóan, két szempontot kell kiemelni.

Az első szempont, hogy az érintett felek részletesebb pályázatkészítési iránymutatást kértek a Bizottságtól. Az OLAF ezért több támogatást és iránymutatást fog nyújtani a vissza nem térítendő támogatás elnyerésére irányuló pályázatokhoz, különösen a program legújabb tagországai számára. A program internetes jelenléte a támogatási komponenssel kapcsolatos további információkkal, bevált gyakorlatokkal és útmutatókkal fog bővülni az OLAF külső oldalán.

A második szempont, hogy az értékelés megállapításai alapján szükség lehet arra, hogy a Bizottság megvizsgálja, hogyan alakítható ki a kényes egyensúly egyfelől a pályázók adminisztratív terheinek csökkentésére irányuló erős óhaj, másfelől a jelentéstételhez, a nyomon követéshez és az utólagos értékelésekhez szükséges, könnyen hozzáférhető

információk iránti igény között. Ezt az egyensúlyt nem könnyű megteremteni, és a Bizottság megvizsgálhatná, hogy e célból hogyan lehetne tovább finomítani jelentéstételi és nyomonkövetési eszközeit.

A program külső következetessége és koherenciája érdekében a Bizottság szolgálatai együttműködnek egymással a csalás- és korrupcióellenes uniós finanszírozási eszközök éves munkaprogramjának előkészítése és elfogadása során.

A jelenlegi MFF alatt a Bizottság a kiadási programjainak átfogó értékelési és nyomonkövetési keretrendszerét dolgozta ki. Emellett az UAFP javította a jelenlegi keretet azáltal, hogy megfelelő számú, a támogatható projektekre vonatkozó specifikus mutatót dolgozott ki. Ezeket minden évben felhasználják a program éves áttekintésében a program végrehajtási folyamatáról szóló jelentéstételhez (a Bizottság PIF-jelentéseinek részeként). 2017 óta valamennyi támogatást szerzett projektet nyilvántartásba vettek a Bizottság e-támogatási rendszerében, amely értékes adatbázisként szolgál a program végrehajtásához.

A következő program jogalkotási előkészületeinek fényében ez az időközi értékelés támpontot biztosít a jövőbeli hatásvizsgálatokhoz. A programkomponensek tevékenységeinek e jelentésben kiemelt folyamatos relevanciája és növekedése indokolja, hogy jelentősen meg kell növelni a következő program (2028–2034) teljes költségvetését.

A fent említettek figyelembevételével a program eredményes, hatékony, koherens és releváns, valamint jelentős uniós hozzáadott értéket képvisel. A Bizottság a továbbiakban is aktívan támogatni fogja a tagállamok és a társult országok hatóságait abban, hogy megerősítsék kapacitásukat az EU költségvetésére veszélyt jelentő csalások és szabálytalan tevékenységek elleni küzdelemhez.

A Bizottság továbbá részletesebben meg fogja vizsgálni, hogy (i) hogyan javítható a pályázóknak nyújtott iránymutatás, (ii) hogyan aktualizálhatók a finanszírozott tevékenységtípusok a gyors technológiai változások figyelembevételével, valamint (iii) hogyan biztosítható az UAFP és egyéb uniós programok között a folyamatos, módszeres, bizottsági szintű együttműködés és koherencia.