EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 17.12.2024
COM(2024) 572 final

Zpráva Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, Výboru regionů a Účetnímu dvoru

Průběžné hodnocení podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/785 ze dne 29. dubna 2021, kterým se zavádí Program Unie pro boj proti podvodům a zrušuje nařízení (EU) č. 250/2014

{SWD(2024) 279 final}

1. ÚVOD

Podvody a související nezákonné činnosti mohou mít závažný škodlivý dopad na finanční zájmy Evropské unie (EU) a jejích členských států. Tento problém je o to naléhavější, že celkový rozpočet EU v rámci jejího víceletého rozpočtu na období 2021–2027 (dále jen „VFR“) se zvýšil na bezprecedentních přibližně 1,8 bilionu EUR, částečně v reakci na pandemii COVID-19. Zásadní význam pro udržení důvěry veřejnosti a daňových poplatníků má účelné a řádné vynakládání prostředků z rozpočtu EU, a to i v členských státech. Naopak vysoký výskyt podvodů může potlačit hospodářský růst a narušit širší hospodářské oživení. Je proto důležité zlepšit naši společnou obranu proti podvodům v rámci EU i mimo ni, a posílit tak odolnost EU v obzvláště nejistých časech.

Podle článku 325 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) mají členské státy a EU společnou povinnost chránit finanční zájmy EU. Oblast boje proti podvodům prošla v posledním desetiletí na úrovni EU velkými změnami, které přineslo:

- přijetí směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy EU([1]) v roce 2017;
- zahájení provozní činnosti Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO) v červnu 2021 a
- revize nařízení (EU, EURATOM) č. 883/2013([2]) („nařízení o úřadu OLAF“) v roce 2020 s cílem posílit účinnost správních vyšetřování prováděných Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) ([3]).

Obecně se uznává, že by EU měla podporovat členské státy v jejich činnosti na ochranu finančních zájmů EU. Většina případů podvodů a nesrovnalostí je koneckonců odhalena, vyšetřována a stíhána na vnitrostátní úrovni.

Program Unie pro boj proti podvodům (UAFP) poskytuje stejně jako předchozí program Hercule III cílené financování boje proti podvodům způsobilým příjemcům z členských států a přidružených zemí.

2. PROGRAM UNIE PRO BOJ PROTI PODVODŮM

Program UAFP je hlavním finančním nástrojem EU určeným k ochraně finančních zájmů EU před podvody, korupcí a jinými nesrovnalostmi.

([1]) Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie (Úř. věst. L 198, 28.7.2017).

([2]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999 (Úř. věst. L 248, 18.9.2013, s. 1), ve znění pozdějších předpisů: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj.

([3]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2223 ze dne 23. prosince 2020, kterým se mění nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013, pokud jde o spolupráci s Úřadem evropského veřejného žalobce a účelnost vyšetřování Evropského úřadu pro boj proti podvodům (Úř. věst. L 437, 28.12.2020).

Nařízení o programu UAFP stanoví tyto cíle programu:

> *„1. **Obecnými cíli** programu je:*
>
> *a) chránit finanční zájmy Unie;*
>
> *b) podporovat vzájemnou pomoc mezi správními orgány členských států a jejich spolupráci s Komisí k zajištění řádného používání celních a zemědělských předpisů.*
>
> *2. **Specifickými cíli** programu je:*
>
> *a) předcházení podvodům, korupci a jiným protiprávním jednáním poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie a boje proti nim,*
>
> *b) podporovat podávání zpráv o nesrovnalostech, včetně podvodů, týkajících se finančních prostředků z rozpočtu Unie ve sdíleném řízení a finančních prostředků předvstupní pomoci z rozpočtu Unie;*
>
> *c) poskytovat nástroje pro výměnu informací a podporu operativních činností v oblasti vzájemné správní pomoci v celních věcech a záležitostech týkajících se zemědělství.“*

Ustanovení článku 13 nařízení o programu UAFP ukládá Komisi povinnost provádět průběžné hodnocení tohoto programu.

> *„2. Průběžné hodnocení programu se provede, jakmile je k dispozici dostatek informací o jeho provádění, avšak nejpozději do čtyř let od začátku provádění programu.*
>
> *(...)*
>
> *4. Komise sdělí závěry hodnocení spolu se svými připomínkami Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, Výboru regionů a Účetnímu dvoru a zveřejní je na internetových stránkách Komise.“*

Lhůta čtyř let od zahájení programu uplyne 31. prosince 2024.

V rámci příprav současného víceletého rozpočtu byly analyzovány nesrovnalosti a případy podezření na podvod zjištěné během plnění rozpočtu a oznámené členskými státy ([4]) podle čl. 325 odst. 5 SFEU. Zjistilo se, že škodlivý finanční dopad byl v průběhu let natolik velký, aby EU pokračovala v prosazování své povinnosti chránit rozpočet EU prostřednictvím takového programu, jako je UAFP.

([4]) Výroční zprávy podle článku 325 Smlouvy o fungování Evropské unie o ochraně finančních zájmů Unie (zprávy PIF) jsou k dispozici na adrese: https://ec.europa.eu/anti-fraud/reports_en.

Program je prováděn na základě ročních rozhodnutí o financování a pracovních programů, které přijímá Komise. Čl. 3 odst. 1 nařízení o programu UAFP stanoví dostupný rozpočet programu UAFP pro VFR na období 2021–2027 ve výši 181,2 milionu EUR.

Na základě nařízení o programu UAFP musí být program v zásadě prováděn v rámci přímého řízení podle nařízení (EU, Euratom) 2018/1046([5]) (dále jen „finanční nařízení“), nebo (výjimečně) v rámci nepřímého řízení s jiným subjektem uvedeným v čl. 62 odst. 1 písm. c) finančního nařízení (např. mezinárodní organizací).

Podle čl. 5 odst. 2 nařízení o programu UAFP může program poskytovat financování jednou z forem stanovených ve finančním nařízení. Může se tak dít zejména formou grantů a zadávání veřejných zakázek, jakož i formou náhrady cestovních výloh a denních diet, jak je stanoveno v článku 238 finančního nařízení. Program může poskytovat financování na činnosti prováděné v souladu s nařízením Rady (ES) č. 515/97([6]), zejména za účelem pokrytí druhů nákladů uvedených v orientačním seznamu v příloze I daného nařízení.

Pokud podle čl. 5 odst. 4 nařízení o programu UAFP podporovaná činnost zahrnuje nákup vybavení, je Komise v případě potřeby povinna vytvořit koordinační mechanismus, jímž zajistí účinnost a interoperabilitu veškerého vybavení zakoupeného s podporou z (jiných) programů EU (např. prostřednictvím Nástroje pro finanční podporu vybavení pro celní kontroly GŘ TAXUD).

Granty udělené v rámci programu mohou pokrýt až 80 % způsobilých nákladů. Pokud je navrhovaný projekt prioritním opatřením (podle příslušného ročního pracovního programu), lze ve výjimečných a řádně odůvodněných případech toto procento zvýšit na maximálně 90 % ([7]) za níže uvedených podmínek.

1) Procentní výši podpory pro výzvu týkající se technické pomoci lze navýšit, pokud:

([5]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 (Úř. věst. L 193, 30.7.2018, s. 1). Toto nařízení bylo ke dni 30. září 2024 nahrazeno nařízením (EU, Euratom) 2024/2509 ze dne 23. září 2024, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie (Úř. věst. L 2024/2509, 26.9.2024). Jelikož však v hodnoceném období platilo nařízení (EU, Euratom) 2018/1046, vztahují se všechny odkazy na „finanční nařízení“ v tomto dokumentu k tomuto nařízení.

([6]) Nařízení Rady (ES) č. 515/97 ze dne 13. března 1997 o vzájemné pomoci mezi správními orgány členských států a jejich spolupráci s Komisí k zajištění řádného používání celních a zemědělských předpisů (Úř. věst. L 82, 22.3.1997, s. 1). Komise (úřad OLAF) vyhodnotila nařízení v roce 2023: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2023%3A429%3AFIN.

([7]) Článek 8 nařízení o programu UAFP týkající se spolufinancování: *„Míra spolufinancování u grantů udělených v rámci programu nepřesáhne 80 % způsobilých nákladů. Jakékoli finanční prostředky přesahující tento strop se poskytují pouze ve výjimečných a řádně odůvodněných případech, jež jsou vymezeny v pracovních programech uvedených v článku 11, a toto financování nepřekročí 90 % způsobilých nákladů.“*

i) návrh zohledňuje zjištění výročních zpráv o provádění článku 325 SFEU o boji proti podvodům, konkrétně určuje zranitelné situace, které představují největší hrozbu pro ochranu finančních zájmů EU nebo

ii) návrh zohledňuje zjištění zvláštní zprávy Evropského účetního dvora č. 19/2017 o dovozních postupech ([8]).

2) Procentní výši podpory pro výzvu týkající se odborné přípravy lze navýšit, pokud:

i) projekty realizované vědeckými a/nebo výzkumnými organizacemi splňují kromě kritéria c) alespoň jedno z níže uvedených kritérií a) a b):

a) projekt byl vytvořen speciálně na podporu studia evropského trestního práva nebo

b) projekt podporuje vytváření sítí v této oblasti a

c) tyto činnosti jsou zaměřeny na ochranu finančních zájmů EU nebo

ii) vzdělávací projekty spadají pod některý z výjimečných případů uvedených ve výzvě týkající se technické pomoci.

Veřejné zakázky mohou být zadány jakémukoli právnímu subjektu, který splňuje požadavky stanovené v platném právním rámci. Veřejné zakázky se využívají k nákupu přístupu do databází, financování konferencí a (specializované) odborné přípravy a k vývoji specifických nástrojů IT.

Způsobilými příjemci programu jsou vnitrostátní nebo regionální správní orgány členských států nebo přidružených zemí, výzkumné subjekty, vzdělávací instituce a neziskové subjekty, které byly zřízeny v členském státě a působí v něm alespoň jeden rok, jakož i mezinárodní organizace.

Dne 20. března 2024 byla mezi Evropskou komisí a Ukrajinou uzavřena dohoda o přidružení, a Ukrajina se tak stala první zemí mimo EU, která formálně stvrdila svou účast v programu UAFP se zpětnou platností od 1. ledna 2023.

3. PRŮBĚŽNÉ HODNOCENÍ

V souladu s pokyny uvedenými v článku 13 nařízení o programu UAFP a v pokynech Komise ke zlepšování právní úpravy se v průběžném hodnocení používá k posouzení programu pět kritérií:

- **účinnost** programu při dosahování jeho cílů a očekávaných výsledků, včetně udržitelnosti (trvanlivosti) pořízeného vybavení a nástrojů;
- **účelnost** využívání (finančních a lidských) zdrojů;

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

- vnitřní a vnější **soudržnost** programu s ostatními oblastmi činnosti EU;
- **relevantnost** všech cílů programu a
- **přidaná hodnota programu pro EU**.

Posuzovaným obdobím bylo období od 1. ledna 2021 do 31. července 2024. Toto hodnocení vychází ze zjištění externí studie dokončené v květnu 2024 ([9]), která se vztahuje na období od 1. ledna 2021 do 31. ledna 2024.

4. METODIKA HODNOCENÍ

Při provádění tohoto hodnocení vycházela Komise především z výše uvedené studie. Vycházela také z předběžného posouzení z roku 2018, které bylo provedeno při přípravě legislativního návrhu programu UAFP, z ročních pracovních programů programu UAFP a z ročních přehledů provádění programu, které Komise vypracovává a které tvoří přílohu výroční zprávy Komise o ochraně finančních zájmů EU („zprávy PIF“).

Pro zajišťování podpory v průběhu hodnocení byla zřízena meziútvarová řídící skupina příslušných útvarů Komise.

Oblast působnosti průběžného hodnocení zahrnuje tři složky programu (část „Hercule“, informační systém pro boj proti podvodům (AFIS) a systém pro řízení nesrovnalostí (IMS)), všechna opatření financovaná v rámci programu a přípravné a prováděcí práce provedené zúčastněnými stranami pro tato opatření. Zahrnuje také žádosti potenciálních příjemců grantu (v rámci složky „Hercule“), které byly na základě procesu hodnocení návrhů neúspěšné. Je tomu tak proto, že buď způsobilým žádostem nebyl grant udělen z důvodu nedostatku finančních prostředků, nebo byly žádosti nezpůsobilé, protože jejich bodové hodnocení nedosahovalo minimální hranice 60 %.

5. HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ PLYNOUCÍ Z PRŮBĚŽNÉHO HODNOCENÍ

Na základě shromážděných důkazů bylo v rámci hodnocení celkově zjištěno, že program zatím úspěšně plní své obecné a konkrétní cíle. Po zohlednění názorů mnoha příjemců dospělo hodnocení rovněž k závěru, že je nutné zachovat program financování, který je podporuje v jejich úsilí o ochranu finančních zájmů EU. Příjemci se domnívali, že dosažené výsledky a celkový výstup programu zdaleka převažují investice v podobě vynaloženého času, úsilí a nákladů na účast. Účastníci pokládali za cennou přednost rovněž uznání a lepší pověst, kterou jim jejich účast v programu přinesla coby neočekávanou přidanou hodnotu.

([9]) Studii provedla společnost ICF Belgium S.A., Brusel. K dispozici na adrese: https://op.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/5f96400c-9020-11ef-a130-01aa75ed71a1.

5.1. Účinnost

Z vyhodnocení všech dostupných zdrojů údajů vyplývá, že program a jeho činnosti jsou účinné. V této fázi provádění tří složek programu podporované činnosti zejména zlepšily (nebo by mohly zlepšit) předcházení podvodům a jiným protiprávním jednáním, které poškozují finanční zájmy EU, jejich odhalování a vyšetřování. Tyto tři složky by také mohly zlepšit nadnárodní a mezioborovou spolupráci. Celkově lze říci, že v porovnání s výchozími hodnotami stanovenými pro jednotlivé složky, které se vztahují k ukazatelům výkonnosti používaným v letech 2019 (Hercule III) až 2022 (UAFP), zůstala účinnost od zahájení v roce 2021 stejná nebo se zlepšila.

V závěrečném hodnocení programu Hercule III byly zjištěny aspekty, které mohly bránit jeho účinnosti; zejména to, že správní orgány některých členských států neměly dostatečné zdroje, aby mohly zvládnout administrativní požadavky programu. Navzdory tomu se však v posledních letech (2022 až 2024) počet žádostí, které byly přijaty pro složku „Hercule“ programu UAFP (návrhy technické pomoci), zdvojnásobil. Tento výrazný nárůst ukazuje, že úsilí Komise v letech 2022 a 2023 o pořádání pracovních setkání pro minulé a potenciální příjemce bylo účinné a zvýšilo povědomí o možnostech financování a jejich atraktivitu. Tato rozšířená nabídka poradenství byla také odezvou na doporučení z hodnocení programu Hercule III v roce 2021.

Cílenější informování potenciálních příjemců o výzvách k podávání návrhů by také mohlo zvýšit počet žadatelů i počet členských států účastnících se programu, zejména ze zemí, které v současné době předkládají méně žádostí nebo dokonce žádné.

Cílená informační setkání s členskými státy, které hlásí vysoký počet případů podvodů či nesrovnalostí v EU, by mohla zvýšit míru účasti a vést k rovnoměrnějšímu rozdělení finančních prostředků mezi členské státy. Je však třeba poznamenat, že některé země nemusí mít z různých důvodů (jako je například dostupnost vnitrostátních finančních prostředků) zájem o účast v grantové složce programu UAFP.

Nadnárodní spolupráci lze prohloubit tím, že se příjemcům poskytnou pobídky k vytváření nadnárodních projektových týmů a k zapojení partnerů z jiných členských států.

Pokud jde o udržitelnost (trvanlivost), hodnocení prokázalo, že opatření financovaná z programu jsou udržitelná, tj. zajistila dopady, které přetrvávaly i po skončení programu. Ze studie vyplývá, že udržitelnost technické pomoci závisí na povaze a nákladech pořízeného vybavení. Příjemci odborné přípravy a konferencí zdůraznili, že příležitosti k navazování kontaktů, zejména v rámci přeshraniční spolupráce, budou trvat i po skončení příslušných projektů.

Na rozdíl od složky Hercule neposkytuje systém AFIS žadatelům finanční podporu na přípravu projektů. Jeho hlavním cílem je usnadnit výměnu informací týkajících se

podvodů mezi příslušnými vnitrostátními orgány a orgány EU. Účinnost systému AFIS lze hodnotit podle jeho výstupů.

Klíčovým ukazatelem výkonnosti systému AFIS je počet zpřístupněných informací o vzájemné pomoci a počet podpořených činností souvisejících se vzájemnou pomocí. Roční cíle pro tento ukazatel byly v období 2021–2023 překročeny.

Klíčovým ukazatelem pro hodnocení dopadu výstupů systému AFIS je úroveň spokojenosti uživatelů systému AFIS, která se měří pravidelnými průzkumy mezi uživateli. Výsledky posledního průzkumu (v roce 2023) potvrdily, že systém AFIS je schopen poskytovat funkční nástroje pro výměnu informací v oblasti své působnosti.

Tento poslední průzkum obsahoval také otázky týkající se funkčnosti a výkonnosti systému IMS. Kombinovaná míra spokojenosti uživatelů (s funkčností a výkonností) systému IMS byla přibližně 91 %, což je velmi příznivé ve srovnání s výsledky za rok 2019, kdy míra spokojenosti uživatelů činila 72 %.

Rozhovory s několika manažery systému IMS v jednotlivých zemích zároveň odhalily určité oblasti, které je třeba zlepšit. Například formuláře pro hlášení obsahují příliš mnoho polí a jejich popisy jsou někdy matoucí.

Je třeba poznamenat, že se nejedná pouze o záležitost úřadu OLAF či systému IMS, ale odráží se zde obecná větší „celková“ poptávka po evidenci, hlášení a výměně údajů pro různé účely, mimo jiné pro účely odpovědnosti a sledovatelnosti.

Nová verze systému IMS byla zavedena dne 1. října 2024. Tento systém prošel zásadní aktualizací a nyní odpovídá nejmodernějším technologiím, a tak se zvýšila jeho výkonnost a zároveň se vytvořily podmínky pro snadnější podporu a účelné vytváření budoucích požadavků. Technické práce doplnila také různá další vylepšení: moderní vzhled, jednodušší orientace, vylepšené vyhledávání, lepší statistiky a aktualizovaná uživatelská příručka.

Do konce roku 2024 je plánováno školení všech uživatelů nového a aktualizovaného systému IMS v úřadu OLAF, útvarech Komise a členských státech.

V průběžném hodnocení programu UAFP byly rovněž zjištěny aspekty, které mohly bránit jeho účinnosti. Již zmíněný nedostatek zdrojů správních orgánů členských států a následná neschopnost zvládnout administrativní požadavky programu mohou vést k menšímu počtu žádostí. Krokem k nápravě tohoto problému by mohlo být poskytnutí podrobnějších pokynů žadatelům (v programu „Hercule“) a uživatelům (nástroje IMS).

5.2. Účelnost

Celkově lze říci, že provádění první složky programu umožnilo EU a vnitrostátním vyšetřovacím orgánům účelněji využívat své zdroje k účinnému boji proti závažným trestným činům, které poškozují finanční zájmy EU. Přestože většina projektů technické

pomoci a odborné přípravy je stále ve fázi realizace, díky hodnocení je možné určit hlavní oblasti, v nichž granty (programu Hercule) přispěly k účelnějšímu řízení nákladů a zdrojů. Patří mezi ně nákup vybavení, shromažďování, analýza a výměna údajů o podvodech, činnosti v oblasti odborné přípravy, budování vztahů a vyšetřování.

Současný proces podávání žádostí je výrazně lepší než v předchozím programu a zúčastněné strany jej považují za velmi účelný. Zpětná vazba a doporučení zjednodušit postup podávání žádostí a poskytnout žadatelům podrobnější pokyny, které byly předloženy v rámci závěrečného hodnocení programu Hercule III, byly v současném programu zohledněny, v důsledku čehož se každoročně zvyšuje počet žádostí.

Většina žadatelů považovala pokyny a instrukce týkající se vypracování žádosti za jasné a snadno dostupné. Dokumenty ke každoročním výzvám zveřejňované v rámci každého ročního pracovního programu poskytují jasný přehled návrhů způsobilých k financování a jasně uvádějí kritéria způsobilosti. K výzvě je přiložena také on-line příručka pro přípravu a předkládání návrhů, jejíž procházení je podle žadatelů snadné a intuitivní.

Rovněž větší uživatelská přívětivost pro uživatele se zdravotním postižením, jako je například zrakové postižení, může některým uživatelům snížit náročnost procesu na zdroje.

Grantová dohoda umožňuje příjemcům značnou míru rozpočtové flexibility. Tato flexibilita zvyšuje účelnost projektů, protože snižuje administrativní zátěž jak pro příjemce, tak pro správce programů v Komisi (úřadu OLAF).

Z průběžného hodnocení první složky programu UAFP („Hercule“) vyplývá, že příjemci dosáhli určitých úspor nákladů. Třetina příjemců považuje tyto úspory na základě odhadů za velmi významné nebo významné. V souvislosti s technickou složkou příjemci uvedli, že díky své vyšší kapacitě a schopnostem mohou provádět operace ve svých zemích účelněji. Dalším důležitým faktorem je, že tato vyšší účelnost má dominový efekt a přináší prospěch i partnerským agenturám EU. Účastníci programu UAFP jsou tak lépe připraveni reagovat na žádosti o vzájemnou pomoc a společná vyšetřování s partnerskými agenturami EU.

Při tomto hodnocení byla zjištěna vyšší účelnost systému AFIS. Od roku 2021 poskytl například technickou podporu několika desítkám společných celních operací. Uživatelé vnímají financování systému IMS z programu UAFP jako účelné využití zdrojů. Na základě údajů dostupných pro toto hodnocení je však obtížné posoudit celkovou účelnost plynoucí ze zkvalitnění obou systémů.

Z analýzy vyplývá, že program UAFP se na základě analýzy nákladů a přínosů jeví jako účelné využití zdrojů. Je však třeba poznamenat, že na základě údajů, které jsou v této fázi programu prozatím k dispozici, nelze v úplném rozsahu kvantitativně zmapovat náklady a přínosy programu ani vyčíslit všechny náklady a přínosy pro přímé vzájemné srovnání.

5.3. Soudržnost

Na základě analýzy příslušných programů a výsledků konzultací se zúčastněnými stranami, které byly provedeny pro účely hodnocení, je program považován za obecně soudržný, a to jak z vnitřního, tak z vnějšího hlediska. Přesto byly zjištěny některé potenciální duplicity a/nebo oblasti, v nichž by mělo dojít ke zlepšení.

V rámci výzkumu byla ve srovnání s předchozím programovým obdobím zjištěna větší vnitřní soudržnost, protože třísložková struktura programu snižuje administrativní zátěž a zjednodušuje řízení financování, rozpočtovou flexibilitu a přerozdělování finančních prostředků mezi třemi složkami.

Pokud jde o vnější soudržnost, výzkum byl zaměřen na řadu relevantních programů EU. Největší riziko duplicity bylo zjištěno mezi programem UAFP a Nástrojem pro finanční podporu vybavení pro celní kontroly a v mnohem menší míře s dalšími dvěma programy financování poskytovanými GŘ TAXUD, tj. programem Clo a programem Fiscalis. Pokud jde o příjemce programu, Nástroj pro finanční podporu vybavení pro celní kontroly poskytuje finanční podporu konkrétně celním orgánům členských států. Naproti tomu program UAFP se (více) zaměřuje na donucovací orgány, které z nástroje finančně podporovány nejsou. Nástroj pro finanční podporu vybavení pro celní kontroly se zaměřuje na celní činnosti, zejména na rozvoj kapacit celních orgánů na hraničních přechodech a kapacit celních laboratoří, zatímco program UAFP se zaměřuje na předcházení (finančním) nesrovnalostem a podvodnému jednání, které poškozuje finanční zájmy EU.

Konzultace provedené v rámci tohoto hodnocení neurčily žádné významné duplicity mezi financováním poskytovaným ze strany GŘ TAXUD vnitrostátním celním orgánům a činnostmi financovanými v rámci programu UAFP. Je tomu tak především kvůli rozdílům v rozsahu těchto programů a skutečnosti, že příslušná generální ředitelství úzce spolupracují na různých úrovních a v různých fázích postupu poskytování podpory, což jim umožňuje zajistit koordinaci a poskytnout žadatelům a příjemcům jasné informace o fungování programů a činnostech způsobilých pro financování. Na základě výzkumu provedeného v rámci studie lze konstatovat, že program UAFP je i nadále obecně soudržný s ostatními příslušnými programy financování, což odpovídá předchozímu programovému období.

5.4. Relevantnost

Na základě posouzení relevantnosti se zjistilo, že činnosti v rámci programu UAFP byly v průběhu tohoto hodnotícího období obecně relevantní jak pro dosažení obecných cílů programu, tak pro uspokojení potřeb jeho žadatelů, příjemců, účastníků (program Hercule) a uživatelů (systémy AFIS a IMS).

Program Hercule a systém AFIS byly rovněž shledány jako relevantní pro identifikaci a potírání nových trendů v oblasti podvodů poškozujících finanční zájmy EU, přestože jsou

k dispozici důkazy, že by bylo vhodné výrazně navýšit finanční zdroje programu Hercule, jak je v této zprávě zdůrazněno.

Současné trendy podvodného jednání naznačují, že projekty na podporu boje proti podvodům s využitím digitálních technologií vyžadují další finanční prostředky. Aby bylo možné poskytovat vnitrostátním orgánům v boji proti podvodům a jiným protiprávním jednáním, jež poškozují rozpočet EU, trvalou podporu, bude zřejmě nutné značně navýšit současný rozpočet programu, aby se pokryly vysoké náklady na vybavení nebo hardware, a také budou muset tvůrci politik držet krok s technologickým vývojem.

Takové navýšení rozpočtu by mělo zohlednit i rozšíření zeměpisné působnosti programu na Ukrajinu, která je v současnosti přidruženou zemí programu, a případné rozšíření na další (nové) kandidátské země.

Žadatelé a příjemci finančních prostředků poskytovaných v rámci složky Hercule uvedli, že existuje značná poptávka po další podpoře prostřednictvím projektů technické pomoci a vzdělávacích aktivit, a zdůraznili nedostatek podobné podpory z vnitrostátních nebo jiných zdrojů.

V neposlední řadě bude možná nutné navýšit rozpočet i proto, aby se pokryl rostoucí podíl ročních žádostí v rámci programu Hercule, které v současné době kvůli rozpočtovým omezením nezískávají granty, tj. přibližně tři čtvrtiny žádostí přijatých v rámci technické pomoci v posledních letech.

5.5. Přidaná hodnota EU

Z analyzovaných údajů vyplývá, že program UAFP si celkově vedl dobře v porovnání se základními ukazateli přidané hodnoty EU.

Příjemci finančních prostředků v rámci složky Hercule uvedli, že pociťovali velkou spokojenost a potvrdili, že stejná úroveň podpory by na vnitrostátní úrovni nebyla možná. Respondenti cílených průzkumů a dotazovaní toto zjištění potvrdili.

Údaje programu UAFP o systému AFIS ukazují, že se každým rokem trvale zlepšuje dostupnost informací o vzájemné pomoci v rámci programu, a roční cíle pro tento ukazatel jsou tak pravidelně splňovány.

Z údajů vyplývá obecně velká spokojenost se systémem IMS, neboť velká většina uživatelů je spokojena s nástrojem.

Program UAFP nabízí další výhody tím, že přispívá k plnění klíčových cílů udržitelného rozvoje. Finanční podpora EU prostřednictvím grantů technické pomoci přispívá k dosažení cíle udržitelného rozvoje, kterým je snížení nerovností v jednotlivých zemích a mezi nimi, a to zvýšením rozpočtů správních orgánů jednotlivých států.

Kromě toho program nepřímo pomáhá budovat účinné, odpovědné a inkluzivní instituce tím, že podporuje donucovací orgány, zejména prostřednictvím grantů na podporu digitální transformace, jakož i prostřednictvím nástrojů a podpory poskytované systémy AFIS a IMS.

Zapojení úřadu OLAF rovněž značně zvyšuje důvěryhodnost vzdělávacích aktivit organizovaných různými příjemci, v důsledku čehož narůstá počet účastníků i viditelnost.

Úroveň a rozsah financování v rámci programu UAFP by měly být alespoň zachovány, protože žadatelé a příjemci ve zpětné vazbě naznačili, že program zaplňuje specifické prázdné místo na trhu a že jakákoli ztráta možností financování v rámci programu UAFP by způsobila značnou mezeru.

6. ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Je potěšující, že většina závěrů uvedených ve zprávě o studii se již do značné míry odráží v současném provádění programu UAFP. Toto hodnocení tak nejen podporuje současný přístup Komise, ale je také měřítkem pro budoucí vývoj související s programem.

S ohledem na zjištění uvedená v předchozích oddílech se Komise domnívá, že program lze považovat za pevný základ, který členským státům a přidruženým zemím pomáhá řešit neustále se vyvíjející podvody. Zohledňuje také nové evropské institucionální uspořádání, včetně Úřadu evropského veřejného žalobce, který zahájil činnost v roce 2021.

Panuje názor, že program UAFP reaguje na soudobé výzvy několika způsoby.

Za prvé, jelikož se stále více trestných činností uskutečňuje v kybernetickém prostoru, podporuje program členské státy při posilování jejich digitální kapacity k odhalování a vyšetřování podvodů. Za tímto účelem podporuje program UAFP nákup pokročilých analytických nástrojů a databází a zajišťuje odbornou přípravu v oblasti digitální forenzní analýzy. Tento typ poskytované podpory je plně v souladu s novou Strategií Komise proti podvodům, která výrazně podporuje zavádění pokročilých analytických a IT nástrojů.

Za druhé, s přihlédnutím k navýšení výdajů EU v rámci nového rozpočtu a Nástroje na podporu oživení směřuje většina financování z programu UAFP na boj proti podvodům v oblasti výdajů, včetně výdajů v rámci Nástroje pro oživení a odolnost. K tomu přispívá i skutečnost, že EU nyní vytvořila Nástroj pro finanční podporu vybavení pro celní kontroly za účelem nákupu, modernizace a údržby vybavení pro celní kontroly. Tento nástroj, disponující na současné sedmileté období rozpočtem ve výši přibližně 1 miliardy EUR, uvolnil pro program UAFP značné prostředky, které byly dříve v rámci programu Hercule III přiznávány na financování vybavení a nástrojů pro celní kontroly.

Na operativnější úrovni vynikají při shrnutí hlavních zjištění hodnocení z hlediska doporučení pro budoucí provádění dva aspekty.

Za prvé, zúčastněné strany požádaly Komisi o podrobnější pokyny k přípravě žádostí. Úřad OLAF proto bude žadatelům o granty poskytovat větší podporu a poradenství, zejména v zemích, které jsou nejnovějšími členy programu. Prezentace programu na externí internetové stránce úřadu OLAF bude rozšířena tak, aby poskytovala další informace, osvědčené postupy a příručky pro grantovou složku.

Za druhé, zjištění plynoucí z hodnocení naznačují, že je vhodné vzít v úvahu křehkou rovnováhu mezi velkým přáním minimalizovat administrativní zátěž uloženou žadatelům a potřebou většího množství informací, které jsou snadno dostupné pro podávání zpráv, monitorování a následná hodnocení. Dosažení této rovnováhy není snadné a Komise by za tímto účelem měla prozkoumat možnosti dalšího doladění svých nástrojů pro podávání zpráv a monitorování.

Pokud jde o vnější konzistentnost a soudržnost programu, útvary Komise se při přípravě a přijímání svých ročních pracovních programů pro finanční nástroje EU související s bojem proti podvodům a korupci vzájemně koordinují.

V rámci stávajícího víceletého finančního rámce vytvořila Komise průřezový rámec pro hodnocení a monitorování všech výdajových programů. Program také zkvalitnil stávající rámec tím, že vypracoval odpovídající počet konkrétních ukazatelů pro způsobilé projekty. Jsou používány pro každoroční podávání zpráv o pokroku v provádění programu v ročním přehledu programu (jako součást zpráv PIF vydávaných Komisí). Od roku 2017 jsou všechny projekty, kterým byl udělen grant, registrovány v nástroji Komise pro „elektronické granty“, což je cenná databáze pro provádění programu.

Toto průběžné hodnocení vytvořilo základ pro budoucí posouzení dopadů vzhledem k tomu, že budou probíhat legislativní přípravy příštího programu. Přetrvávající relevance a rostoucí rozsah programu, pokud jde o činnosti v rámci jeho složek, na které upozornilo toto hodnocení, patří mezi důvody, které ospravedlňují výrazně vyšší celkový rozpočet pro budoucí program (2028–2034).

S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti je program hodnocen jako účelný, účinný, relevantní a soudržný a poskytuje EU významnou přidanou hodnotu. Komise bude i nadále aktivně podporovat členské státy a orgány přidružených zemí, aby posílily svou schopnost bojovat proti podvodům a protiprávním činnostem ovlivňujícím rozpočet EU.

Komise se dále zaměří na: i) zlepšení pokynů poskytovaných žadatelům; ii) aktualizaci typu financovaných činností s ohledem na rychlý technologický pokrok; iii) zajištění pokračující systematické koordinace na úrovni Komise a soudržnosti programu UAFP s dalšími programy EU.