EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 17.12.2024
COM(2024) 572 final

Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropskemu računskemu sodišču

Vmesna ocena v skladu z Uredbo (EU) 2021/785 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2021 o vzpostavitvi programa Unije Boj proti goljufijam in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 250/2014

{SWD(2024) 279 final}

1. UVOD

Goljufije in z njimi povezane nezakonite dejavnosti imajo lahko resne škodljive posledice za finančne interese Evropske unije (EU) in njenih držav članic. Ta težava je še toliko bolj pereča, saj se je skupni proračun EU v okviru večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027 povečal na največji znesek doslej, tj. približno 1,8 bilijona EUR, delno tudi kot odziv na pandemijo COVID-19. Učinkovita in ustrezna poraba proračuna EU, tudi v državah članicah, je ključna za ohranjanje zaupanja javnosti in davkoplačevalcev. Nasprotno pa lahko velika razširjenost goljufij zaduši gospodarsko rast in ogrozi širše gospodarsko okrevanje. Izboljšanje naše skupne obrambe pred goljufijami, tako v EU kot zunaj nje, ima zato pomembno vlogo pri krepitvi odpornosti EU v posebej negotovih časih.

V skladu s členom 325 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) je skupna obveznost držav članic in EU, da zaščitijo finančne interese EU. Na dejstvo, da se je področje boja proti goljufijam na ravni EU v zadnjem desetletju močno spremenilo, je vplivalo naslednje:

- sprejetje Direktive o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom EU, z uporabo kazenskega prava ([1]) leta 2017;
- začetek operativnih dejavnosti Evropskega javnega tožilstva (EJT) junija 2021 in
- revizija Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013([2]) (v nadaljnjem besedilu: uredba o uradu OLAF) leta 2020 za okrepitev učinkovitosti upravnih preiskav, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) ([3]).

Na splošno se priznava, da bi morala EU podpirati države članice pri njihovih prizadevanjih za zaščito svojih finančnih interesov. Navsezadnje se večina primerov goljufij in nepravilnosti odkrije, preiskuje in preganja na nacionalni ravni.

Tako kot njegov predhodnik, program Herkul III, tudi program Unije Boj proti goljufijam zagotavlja ciljno usmerjeno financiranje boja proti goljufijam za upravičence iz držav članic in pridruženih držav.

([1]) Direktiva (EU) 2017/1371 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2017 o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava (UL L 198, 28.7.2017).

([2]) Uredba (EU, Euratom) št. 883/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. septembra 2013 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbe Sveta (Euratom) št. 1074/1999 (UL L 248, 18.9.2013, str. 1), kakor je bila spremenjena z https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj?eliuri=eli%3Areg%3A2020%3A2223%3Aoj&locale=sl.

([3]) Uredba (EU, Euratom) 2020/2223 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. decembra 2020 o spremembi Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013 glede sodelovanja z Evropskim javnim tožilstvom in učinkovitosti preiskav Evropskega urada za boj proti goljufijam (UL L 437, 28.12.2020).

2. PROGRAM UNIJE BOJ PROTI GOLJUFIJAM

Program Unije Boj proti goljufijam (v nadaljnjem besedilu: Program) je glavni finančni instrument EU, namenjen zaščiti finančnih interesov EU pred goljufijami, korupcijo ali drugimi nepravilnostmi.

Uredba o Programu določa naslednje cilje:

> „*1. **Splošna cilja** Programa sta:*
>
> *(a) zaščita finančnih interesov Unije;*
>
> *(b) podpora za medsebojno pomoč med upravnimi organi držav članic ter sodelovanje med njimi in Komisijo zaradi zagotavljanja pravilnega izvajanja carinske in kmetijske zakonodaje.*
>
> *2. **Specifični cilji** Programa so:*
>
> *(a) preprečevanje goljufij, korupcije in vseh drugih nezakonitih dejavnosti, ki škodijo finančnim interesom Unije, ter boj proti njim;*
>
> *(b) podpora za poročanje o nepravilnostih, vključno z goljufijami, v zvezi s sredstvi v okviru deljenega upravljanja in predpristopne pomoči iz proračuna Unije;*
>
> *(c) zagotavljanje orodij za izmenjavo informacij in podpore operativnim dejavnostim na področju medsebojne upravne pomoči v carinskih in kmetijskih zadevah.*“

V skladu s členom 13 uredbe o Programu mora Komisija izvesti vmesno oceno Programa.

> „*2. Vmesna ocena Programa se opravi, ko je na voljo dovolj informacij o izvajanju Programa, vendar najpozneje v štirih letih od začetka njegovega izvajanja.*
>
> *[...]*
>
> *4. Komisija zaključke teh ocen skupaj s svojimi pripombami predloži Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Računskemu sodišču ter jih objavi na svojem spletnem mestu.*“

Rok štirih let po začetku Programa se izteče 31. decembra 2024.

Med pripravami na trenutni večletni proračun so bile analizirane nepravilnosti in primeri suma goljufije, odkriti med izvrševanjem proračuna, o katerih so države članice ([4])

([4]) Letna poročila v skladu s členom 325 PDEU o zaščiti finančnih interesov Unije (v nadaljnjem besedilu: poročila PIF) so na voljo na naslovu: Https://ec.europa.eu/anti-fraud/reports_en .

poročale v skladu s členom 325(5) PDEU. To je pokazalo, da je negativni finančni učinek v zadnjih letih ostal dovolj velik, da je EU lahko še naprej izpolnjevala svojo obveznost zaščite proračuna EU, na primer s Programom.

Program se izvaja na podlagi letnih sklepov o financiranju in delovnih programov, ki jih sprejme Komisija. V členu 3(1) uredbe o Programu je določen razpoložljivi proračun Programa za večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027 v višini 181,2 milijona EUR.

V skladu z uredbo o Programu se mora program načeloma izvajati z neposrednim upravljanjem v skladu z Uredbo (EU, Euratom) 2018/1046([5]) (v nadaljnjem besedilu: finančna uredba) ali (izjemoma) s posrednim upravljanjem z drugim organom iz člena 62(1), točka (c), finančne uredbe (npr. mednarodna organizacija).

V skladu s členom 5(2) uredbe o Programu se lahko s Programom zagotovi financiranje v kateri koli obliki, določeni v finančni uredbi. To vključuje zlasti nepovratna sredstva in javna naročila ter povračilo potnih stroškov in dnevnic, kot je določeno v členu 238 finančne uredbe. S Programom se lahko zagotovi financiranje za dejavnosti, ki se izvajajo v skladu z Uredbo (ES) št. 515/97 ([6]), zlasti za kritje vrst stroškov iz okvirnega seznama v Prilogi I k tej uredbi.

Poleg tega mora Komisija v skladu s členom 5(4) uredbe o Programu, kadar podprta dejavnost vključuje nakup opreme, po potrebi vzpostaviti mehanizem usklajevanja za zagotovitev učinkovitosti in interoperabilnosti med vso opremo, kupljeno s podporo (drugih) programov EU (npr. prek instrumenta za finančno podporo za opremo za carinske kontrole GD TAXUD).

Nepovratna sredstva, dodeljena v okviru Programa, lahko krijejo do 80 % upravičenih stroškov. V izjemnih in ustrezno utemeljenih primerih, če je predlagani projekt „prednostni ukrep“ (v skladu z ustreznim letnim delovnim programom), se ta odstotek lahko poveča na največ 90 % ([7]) pod spodaj navedenimi pogoji.

1) Za razpis za tehnično pomoč se odstotek lahko poveča, če:

([5]) Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. julija 2018 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, spremembi uredb (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 1304/2013, (EU) št. 1309/2013, (EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) št. 283/2014 in Sklepa št. 541/2014/EU ter razveljavitvi Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 (UL L 193, 30.7.2018, str. 1). Ta uredba je bila 30. septembra 2024 nadomeščena z Uredbo (EU, Euratom) 2024/2509 z dne 23. septembra 2024 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije (UL L, 2024/2509, 26.9.2024). Ker pa se je Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 uporabljala v obdobju ocenjevanja, so v tem dokumentu vsi sklici na „finančno uredbo“ navedeni v zvezi z navedeno uredbo.

([6]) Uredba Sveta (ES) št. 515/97 z dne 13. marca 1997 o medsebojni pomoči med upravnimi organi držav članic in o sodelovanju med njimi in Komisijo zaradi zagotavljanja pravilnega izvajanja carinske in kmetijske zakonodaje (UL L 82, 22.3.1997, str. 1). Komisija (OLAF) je uredbo ocenila leta 2023: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2023%3A429%3AFIN.

([7]) Člen 8 uredbe o Programu o sofinanciranju: **„***Stopnja sofinanciranja za nepovratna sredstva, dodeljena v okviru Programa, ne presega 80 % upravičenih stroškov. Finančna sredstva, ki presegajo to zgornjo mejo, se odobrijo samo v izjemnih in ustrezno utemeljenih primerih, ki so opredeljeni v programih dela iz člena 11, in taka finančna sredstva ne presegajo 90 % upravičenih stroškov.*“

(i) predlog odraža ugotovitve iz letnih poročil o izvajanju člena 325 PDEU o boju proti goljufijam, zlasti z opredelitvijo primerov, ki so ranljivi in najbolj ogrožajo zaščito finančnih interesov EU, ali

(ii) predlog odraža ugotovitve iz Posebnega poročila Evropskega računskega sodišča št. 19/2017 o uvoznih postopkih ([8]).

2) Odstotek za razpis za usposabljanje se lahko poveča, če:

(i) projekti, ki jih izvajajo znanstvene in/ali raziskovalne organizacije, poleg merila (c) izpolnjujejo vsaj eno od meril (a) in (b):

(a) projekt je bil oblikovan posebej za spodbujanje študij evropskega kazenskega prava ali

(b) projekt podpira vzpostavitev mrež na tem področju ter

(c) te dejavnosti so usmerjene v zaščito finančnih interesov EU; ali

(ii) projekti usposabljanja zajemajo enega od izjemnih primerov, navedenih v razpisu za tehnično pomoč.

Javna naročila se lahko oddajo kateremu koli pravnemu subjektu, ki izpolnjuje zahteve iz veljavnega pravnega okvira. Javna naročila se uporabljajo za nakup dostopa do podatkovnih zbirk, financiranje konferenc in (specializiranega) usposabljanja ter za razvoj posebnih orodij IT.

Upravičenci Programa so nacionalne ali regionalne uprave držav članic ali pridruženih držav, raziskovalni organi, izobraževalni inštituti in neprofitni subjekti, ki so bili ustanovljeni v državi članici in tam delujejo vsaj eno leto, ter mednarodne organizacije.

Evropska komisija in Ukrajina sta 20. marca 2024 podpisali sporazum o pridružitvi, s katerim je Ukrajina postala prva država nečlanica EU, ki je formalizirala svoje sodelovanje v okviru Programa, z retroaktivnim učinkom od 1. januarja 2023.

3. VMESNA OCENA

V skladu z navedbami iz člena 13 uredbe o Programu in smernic Komisije za boljše pravno urejanje se pri vmesni oceni Programa uporablja pet meril:

- **učinkovitost** programa pri doseganju njegovih ciljev in pričakovanih rezultatov, vključno s trajnostjo (vzdržljivostjo) pridobljene opreme in orodij;
- **uspešna** raba (finančnih in človeških) virov;
- notranja in zunanja **skladnost** programa z drugimi področji delovanja EU;
- **pomembnost** vseh ciljev programa in

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

- **dodana vrednost** programa za EU.

Obdobje, zajeto v oceni, je od 1. januarja 2021 do 31. julija 2024. Ta ocena temelji na ugotovitvah zunanje študije, ki je bila dokončana maja 2024 ([9]) in zajema obdobje od 1. januarja 2021 do 31. januarja 2024.

4. METODOLOGIJA OCENJEVANJA

Komisija se je pri tej oceni oprla predvsem na zgoraj navedeno študijo. Oprla se je tudi na predhodno oceno iz leta 2018, izvedeno med pripravo zakonodajnega predloga Programa, letne delovne programe in letne preglede izvajanja Programa, ki jih je pripravila Komisija in so priloženi njenemu letnemu poročilu o zaščiti finančnih interesov EU.

Za podporo postopku ocenjevanja je bila ustanovljena medresorska usmerjevalna skupina ustreznih služb Komisije.

Obseg vmesne ocene zajema tri komponente Programa („Herkul“, AFIS in IMS), vse ukrepe, financirane v okviru Programa, ter pripravljalno in izvedbeno delo, ki so ga deležniki opravili za te ukrepe. Zajema tudi vloge potencialnih upravičencev za nepovratna sredstva (v okviru komponente „Herkul“), ki so bile neuspešne po postopku ocenjevanja predlogov. Neuspešne so bile bodisi zaradi pomanjkanja sredstev in zato upravičenim vlogam niso bila dodeljena nepovratna sredstva bodisi so bile vloge neupravičene, saj so bile njihove ocene pod minimalnim pragom 60 %.

5. GLAVNE UGOTOVITVE VMESNE OCENE

Na splošno je bilo v oceni na podlagi zbranih dokazov ugotovljeno, da je program do sedaj uspešno izpolnil svoje splošne in specifične cilje. Ob upoštevanju stališč številnih upravičencev je bilo v oceni ugotovljeno tudi, da je treba ohraniti program financiranja, ki podpira njihov trud za zaščito finančnih interesov EU. Upravičenci so menili, da so bili doseženi rezultati in splošna uspešnost Programa večinoma večji od količine časa, prizadevanj in stroškov za sodelovanje, ki jih je bilo treba vložiti. Udeleženci so menili tudi, da sta priznanje in izboljšanje ugleda, ki sta posledica njihovega sodelovanja v Programu, tako dragoceno sredstvo kot nepričakovana dodana vrednost.

5.1. Učinkovitost

Ocena vseh razpoložljivih virov podatkov kaže, da so bili Program in njegove dejavnosti učinkoviti. V tej fazi izvajanja treh komponent Programa so podprte dejavnosti izboljšale (ali bi lahko izboljšale) zlasti preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje goljufij in drugih

([9]) Študijo je izvedla družba ICF Belgium S.A., Bruselj. Na voljo na povezavi: https://op.europa.eu/s/zXCm.

nezakonitih dejavnosti, ki škodijo finančnim interesom EU. Te tri komponente bi lahko izboljšale tudi nadnacionalno in večdisciplinarno sodelovanje. Na splošno je v primerjavi z izhodiščnimi vrednostmi, opredeljenimi za vsako komponento, ki se nanašajo na kazalnike uspešnosti, uporabljene med letoma 2019 (Herkul III) in 2022 (Program), uspešnost od začetka leta 2021 ostala enaka ali pa se je izboljšala.

Pri končni oceni programa Herkul III so bili ugotovljeni vidiki, ki bi lahko ovirali njegovo učinkovitost; zlasti dejstvo, da nekatere uprave držav članic niso imele dovolj sredstev, da bi lahko izpolnile upravne zahteve Programa. Kljub temu se je število vlog, prejetih za „komponento Herkul“ (predlogi za tehnično pomoč), v zadnjih letih (od leta 2022 do leta 2024) podvojilo. To znatno povečanje kaže, da so bila prizadevanja Komisije v letih 2022 in 2023 za organizacijo delavnic za pretekle in potencialne upravičence učinkovita pri krepitvi ozaveščenosti o možnostih financiranja in njihove privlačnosti. Ta povečana ponudba smernic je bila tudi odgovor na priporočilo iz ocene programa Herkul III iz leta 2021.

Bolj ciljno usmerjeno obveščanje potencialnih upravičencev o razpisih za zbiranje predlogov bi lahko še povečalo tako število kandidatov kot tudi število držav članic, ki sodelujejo v Programu, zlasti iz tistih držav, ki trenutno predložijo manj vlog ali celo nobene.

Ciljno usmerjena informativna srečanja z državami članicami, ki poročajo o velikem številu primerov goljufij/nepravilnosti v EU, bi lahko povečala stopnjo udeležbe in privedla do bolj enakomerne porazdelitve sredstev med državami članicami. Kljub temu je treba opozoriti, da nekatere države iz različnih razlogov (kot je na primer razpoložljivost nacionalnih sredstev) morda ne bodo zainteresirane za sodelovanje v nepovratnih sredstvih v okviru Programa.

Nadnacionalno sodelovanje je mogoče izboljšati z zagotavljanjem spodbud upravičencem, da ustanovijo večnacionalne projektne skupine in vključijo partnerje iz drugih držav članic.

V zvezi s trajnostjo (vzdržljivostjo) je ocena pokazala, da so ukrepi, financirani iz Programa, trajnostni, kar pomeni, da so njihovi učinki trajali tudi po zaključku projekta. Študija je pokazala, da je trajnost tehnične pomoči odvisna od narave in stroškov kupljene opreme. Upravičenci usposabljanja in konferenc so poudarili, da bi priložnosti za mreženje, zlasti tiste, ki vključujejo čezmejno sodelovanje, trajale dlje od trajanja zadevnih projektov.

V nasprotju s komponento Herkul AFIS prosilcem ne zagotavlja finančne podpore za razvoj projektov. Njegov glavni cilj je olajšati izmenjavo informacij v zvezi z goljufijami med ustreznimi nacionalnimi upravami in upravami EU. Učinkovitost sistema AFIS se lahko oceni na podlagi njegovih rezultatov.

Ključni kazalnik uspešnosti za AFIS je količina informacij, ki je na voljo o medsebojni pomoči, in število podprtih dejavnosti, povezanih z medsebojno pomočjo. Letni cilji za ta kazalnik so bili za obdobje 2021–2023 preseženi.

Ključni kazalnik za oceno učinka rezultatov sistema AFIS je raven zadovoljstva uporabnikov tega sistema, ki je bila izmerjena z rednimi anketami med uporabniki. Rezultati zadnje ankete (2023) so potrdili, da lahko AFIS zagotovi delujoča orodja za izmenjavo informacij na svojem področju dejavnosti.

Zadnja anketa je vsebovala tudi vprašanja o funkcionalnosti in uspešnosti orodja IMS. Skupna stopnja zadovoljstva uporabnikov (s funkcionalnostjo in učinkovitostjo) orodja IMS je bila približno 91 %. To je zelo dobro v primerjavi z rezultati za leto 2019, ko je bila stopnja zadovoljstva uporabnikov 72-odstotna.

Toda razgovori z IMS upravljalci iz več držav so razkrili določena področja, na katerih so potrebne izboljšave. Na primer, obrazci za poročanje vsebujejo preveč polj, ki včasih vsebujejo nejasne opise.

Opozoriti je treba, da to ni zgolj problem na področju OLAF/IMS, temveč na splošno odraža večjo „celostno“ zahtevo po registraciji, sporočanju in izmenjavi podatkov za različne namene, vključno z odgovornostjo in sledljivostjo.

Nova različica sistema IMS je prišla v veljavo 1. oktobra 2024. IMS je bil temeljito nadgrajen na najnovejše tehnologije, zaradi česar je bil sistem učinkovitejši, hkrati pa so bili ustvarjeni pogoji za lažjo podporo in učinkovit razvoj prihodnjih zahtev. Tehnična dovršenost je bila dopolnjena tudi z različnimi drugimi izboljšavami: sodoben pogled in občutek, lažja navigacija, izboljšano orodje za iskanje, boljši statistični podatki in posodobljeni uporabniški priročniki.

Usposabljanje o novem in nadgrajenem sistemu je načrtovano do konca leta 2024 za vse uporabnike IMS v uradu OLAF, službah Komisije in državah članicah.

Pri vmesni oceni Programa so bili ugotovljeni tudi vidiki, ki bi lahko ovirali njegovo učinkovitost. Zaradi že omenjenih nezadostnih sredstev uprav držav članic in posledične nezmožnosti izpolnjevanja upravnih zahtev Programa bi lahko prišlo do manjšega števila vlog. Za rešitev tega vprašanja bi lahko bilo ključno, da se kandidatom („Herkul“) in uporabnikom (orodja IMS) zagotovi več smernic.

5.2. Uspešnost

Na splošno je izvajanje prve komponente Programa Uniji in nacionalnim preiskovalnim organom omogočilo bolj uspešno uporabo njihovih sredstev za učinkovit boj proti hudim kaznivim dejanjem, ki škodijo finančnim interesom EU. Čeprav je večina projektov tehnične pomoči in usposabljanja še vedno v fazi izvajanja, je bilo mogoče oceniti tista glavna področja, na katerih so nepovratna sredstva (Herkul) prispevala k bolj uspešnemu upravljanju stroškov in virov. Ta vključujejo nakup opreme, zbiranje, analizo in

izmenjavo podatkov v zvezi z goljufijami, usposabljanje, vzpostavljanje odnosov in preiskave.

Sedanji postopek prijave je precej boljši kot pri prejšnjem programu, deležniki pa menijo, da je zelo učinkovit. Povratne informacije ter priporočila za poenostavitev postopka prijave in zagotovitev več smernic za kandidate, ki so bili zagotovljeni v okviru končne ocene programa Herkul III, so bili upoštevani v sedanjem Programu, zaradi česar je vsako leto več prijav.

Večina kandidatov je menila, da so smernice in navodila za pripravo vloge jasni in zlahka dostopni. Letni razpisni dokumenti, objavljeni v okviru vsakega letnega delovnega programa, zagotavljajo jasen pregled predlogov, upravičenih do financiranja, in jasno predstavljajo merila za upravičenost. Razpisu je priložen tudi spletni priročnik za pripravo in oddajo predlogov, njegova uporaba pa se je vložnikom zdela enostavna in intuitivna.

Lahko se zgodi, da bo postopek zaradi večje prijaznosti do uporabnika za invalidne osebe, kot so slepi in slabovidni, manj intenziven.

Sporazum o nepovratnih sredstvih upravičencem omogoča visoko stopnjo proračunske prožnosti. To povečuje učinkovitost projektov, saj zmanjšuje upravno breme za upravičence in upravljavce programov Komisije (OLAF).

V vmesni oceni prve komponente Programa (v nadaljnjem besedilu: Herkul) je bilo ugotovljeno, da so upravičenci dosegli nekaj prihrankov pri stroških. Tretjina upravičencev je ocenila, da so ti prihranki zelo veliki ali znatni. Upravičenci so v zvezi s tehnično komponento ugotovili, da so jim izboljšane zmogljivosti omogočile učinkovitejše izvajanje operacij v njihovih državah. Drug pomemben dejavnik je, da ima večja uspešnost učinek snežene kepe in koristi tudi partnerskim agencijam EU. Zato so udeleženci Programa bolje opremljeni za odzivanje na prošnje za medsebojno pomoč in skupne preiskave s partnerskimi agencijami EU.

V tej oceni je bilo ugotovljeno, da je AFIS postal učinkovitejši. Od leta 2021 je na primer ponudil tehnično podporo nekaj desetim skupnim carinskim operacijam. Uporabniki menijo, da je financiranje Programa za IMS učinkovita raba sredstev. Vendar je na podlagi podatkov, ki so na voljo za to oceno, težko oceniti splošno učinkovitost, povezano z izboljšavami obeh sistemov.

Analiza kaže, da se zdi, da Program predstavlja učinkovito uporabo sredstev na podlagi analize stroškov in koristi. Vendar je treba opozoriti, da na podlagi podatkov, ki so na voljo v vmesni fazi Programa, ni mogoče pripraviti popolnega in kvantitativnega pregleda stanja stroškov in koristi Programa ali jih monetizirati za neposredno primerjavo med seboj.

5.3. Skladnost

Na podlagi analize ustreznih programov in rezultatov posvetovanja z deležniki, ki je bilo opravljeno za oceno, se Program na splošno šteje za skladnega, tako notranje kot zunanje. Kljub temu so bila ugotovljena nekatera morebitna prekrivanja in/ali področja, kjer so potrebne izboljšave.

Raziskava je pokazala večjo notranjo skladnost v primerjavi s prejšnjim programskim obdobjem, saj tridelna struktura Programa zmanjšuje upravno breme ter poenostavlja upravljanje financiranja, proračunsko prožnost in prerazporeditev sredstev po treh komponentah.

Za oceno zunanje skladnosti so bile raziskave osredotočene na številne ustrezne programe EU. Največje tveganje podvajanja je bilo ugotovljeno med Programom in instrumentom CCEI ter v veliko manjši meri z dvema drugima programoma financiranja, ki ju je zagotovil GD TAXUD, tj. programom Carina in programom Fiscalis. Kar zadeva upravičence programa, instrument CCEI zagotavlja finančno podporo zlasti carinskim organom držav članic. Nasprotno pa je Program (bolj) osredotočen na organe kazenskega pregona, ki ne prejemajo sredstev instrumenta CCEI. Ta se osredotoča na carinske dejavnosti, zlasti na razvoj carinskih zmogljivosti na mejnih prehodih in zmogljivosti carinskih laboratorijev, medtem ko se Program osredotoča na preprečevanje (finančnih) nepravilnosti in goljufivega ravnanja, ki škodijo finančnim interesom EU.

V posvetovanjih, opravljenih v okviru te ocene, ni bilo ugotovljeno nobeno večje podvajanje med financiranjem, ki ga GD TAXUD zagotavlja nacionalnim carinskim organom, in dejavnostmi, financiranimi v okviru Programa. Razlog za to so predvsem različna področja uporabe teh programov in dejstvo, da pristojni generalni direktorati tesno sodelujejo na različnih ravneh in v različnih fazah postopka dodelitve. To jim omogoča, da zagotovijo usklajevanje ter kandidatom in upravičencem zagotovijo jasnost glede delovanja programov in dejavnosti, upravičenih do financiranja. Na podlagi raziskave, izvedene v okviru študije, je Program še naprej na splošno skladen z drugimi ustreznimi programi financiranja v skladu s prejšnjim programskim obdobjem.

5.4. Ustreznost

V oceni ustreznosti je ugotovljeno, da so bile dejavnosti Programa v tem obdobju ocenjevanja na splošno relevantne tako za doseganje splošnih ciljev programa kot za obravnavo potreb njegovih kandidatov, upravičencev, udeležencev (Herkul) in uporabnikov (AFIS in IMS).

Ugotovljeno je bilo tudi, da sta komponenta Herkul in AFIS pomembna za prepoznavanje nastajajočih trendov na področju goljufij, ki škodijo finančnim interesom EU, in boj proti njim, kljub nekaterim dokazom, da bi komponenta Herkul lahko imela koristi od znatnega povečanja finančnih sredstev, kot je poudarjeno v tem poročilu.

Sedanji trendi goljufivega ravnanja kažejo, da projekti, ki podpirajo boj proti digitalno omogočenim goljufijam, potrebujejo dodatna sredstva. Za zagotavljanje stalne podpore nacionalnim organom v boju proti goljufijam in drugim nezakonitim dejavnostim, ki škodijo proračunu EU, bo morda potrebno znatno povečanje sedanjega proračuna Programa, da se pokrijejo visoki stroški strojne ali druge opreme, tako kot tudi potreba, da politični odločevalci sledijo tehnološkemu razvoju.

Pri takem povečanju proračuna bi bilo treba upoštevati tudi širitev geografskega obsega Programa na Ukrajino, ki je zdaj pridružena država Programu, in morebitno širitev na druge (nove) države kandidatke.

Kandidati in upravičenci do sredstev v okviru komponente Herkul so izrazili veliko povpraševanje po dodatni podpori prek projektov tehnične pomoči in usposabljanja ter poudarili pomanjkanje podobne podpore iz nacionalnih ali drugih virov.

Proračun bo morda treba povečati tudi za kritje vse večjega deleža letnih vlog komponente Herkul, ki zaradi proračunskih omejitev trenutno niso uspešne pri prejemanju nepovratnih sredstev, tj. približno tri četrtine vlog, prejetih v okviru tehnične pomoči v zadnjih letih.

5.5. Dodana vrednost EU

Iz analiziranih podatkov je razvidno, da je bil Program na splošno uspešen glede na osnovne kazalnike dodane vrednosti EU.

Prejemniki sredstev v okviru komponente Herkul so pokazali zelo visoko raven zaznanega zadovoljstva in potrdili, da taka raven podpore na nacionalni ravni ne bi bila mogoča. Vsi anketiranci v ciljno usmerjenih anketah in intervjuvanci so to ugotovitev potrdili.

Podatki Programa o sistemu AFIS kažejo, da se razpoložljivost informacij o medsebojni pomoči v okviru Programa vsako leto stalno povečuje, kar redno izpolnjuje letne cilje za ta kazalnik.

Podatki na splošno odražajo veliko zadovoljstvo z orodjem IMS, saj je velika večina uporabnikov zadovoljna z njim.

Program zagotavlja dodatne koristi, saj prispeva k doseganju ključnih ciljev trajnostnega razvoja. Natančneje, finančna podpora EU z nepovratnimi sredstvi za tehnično pomoč prispeva k cilju trajnostnega razvoja, tj. zmanjšanju neenakosti znotraj držav in med njimi s krepitvijo proračunov nacionalnih uprav.

Poleg tega Program posredno prispeva k vzpostavitvi učinkovitih, odgovornih in vključujočih institucij s podpiranjem organov kazenskega pregona, zlasti z nepovratnimi sredstvi za spodbujanje digitalnega prehoda, kot tudi z orodji in podporo, ki jih zagotavljata AFIS in IMS.

Sodelovanje urada OLAF prav tako daje precejšnjo verodostojnost dejavnostim usposabljanja, ki jih organizirajo različni upravičenci, kar pomeni več udeležencev in večjo prepoznavnost.

Raven in obseg financiranja v okviru Programa bi bilo treba vsaj ohraniti, saj povratne informacije kandidatov in upravičencev kažejo, da se Program ukvarja z edinstvenim področjem in da bi vsaka izguba možnosti njegovega financiranja povzročila znatno vrzel.

6. SKLEPNE UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA

Na srečo se večina sklepov, predstavljenih v poročilu o študiji, v veliki meri že odraža v sedanjem izvajanju Programa. Zato ta ocena ne podpira le sedanje prakse Komisije, temveč je tudi merilo za prihodnji razvoj, povezan s Programom.

Ob upoštevanju ugotovitev, predstavljenih v prejšnjih delih, Komisija meni, da Program zagotavlja trdno podlago za pomoč državam članicam in pridruženim državam v boju proti nenehno razvijajočemu se področju goljufij. Upošteva tudi novo evropsko institucionalno ureditev z operativnim začetkom delovanja EJT leta 2021.

Program se na današnje izzive odziva na več načinov.

Državam članicam pomaga pri krepitvi njihove digitalne zmogljivosti za odkrivanje in preiskovanje goljufij, saj se v kibernetskem prostoru izvaja vse več kriminalnih dejavnosti. Program zato podpira nakup naprednih analitičnih orodij in podatkovnih zbirk ter zagotavlja strokovno usposabljanje o digitalni forenziki. Ta vrsta zagotavljanja podpore je v celoti usklajena z novo strategijo Komisije za boj proti goljufijam, ki močno spodbuja uporabo naprednih analitičnih in informacijskih orodij.

Zlasti ob upoštevanju povečanja odhodkov EU v okviru novega proračuna in instrumenta za okrevanje NextGenerationEU je večji del financiranja Programa usmerjen v boj proti goljufijam pri odhodkih, tudi v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost. To krepi dejstvo, da je EU zdaj vzpostavila Instrument za finančno podporo za opremo za carinske kontrole za nakup, nadgradnjo in vzdrževanje opreme. Ta instrument je s proračunom v višini približno 1 milijarde EUR za sedanje sedemletno obdobje sprostil znatna sredstva za Program, ki jih je Herkul III prej dodelil za financiranje opreme in orodij za carinske kontrole.

Na bolj operativni ravni pri povzemanju ključnih ugotovitev ocene v smislu priporočil za prihodnje izvajanje izstopata dva vidika:

prvič, deležniki so Komisijo zaprosili za podrobnejše smernice o pripravi vloge. Urad OLAF bo zato kandidatom za nepovratna sredstva zagotovil več podpore in smernic, zlasti v državah, ki so najnovejše članice Programa. Prisotnost Programa na zunanji

spletni strani urada OLAF bo razširjena, da se zagotovijo dodatne informacije, najboljše prakse in priročniki za porabo nepovratnih sredstev.

Drugič, ugotovitve ocene nakazujejo, da je treba upoštevati občutljivo ravnovesje med močno željo, da se čim bolj zmanjša upravno breme za kandidate, in potrebo po lažje dostopnih informacijah za poročanje, spremljanje in naknadne ocene. Tega ravnovesja ni lahko doseči, zato bi Komisija v ta namen preučila možnosti za nadaljnjo prilagoditev svojih orodij za poročanje in spremljanje.

Kar zadeva zunanjo doslednost in skladnost Programa, se službe Komisije medsebojno usklajujejo pri pripravi in sprejemanju svojih letnih delovnih programov za finančne instrumente EU, povezane z bojem proti goljufijam in korupciji.

Komisija je v okviru trenutnega večletnega finančnega okvira razvila medsektorski okvir za ocenjevanje in spremljanje za vse programe porabe. Program je tudi izboljšal sedanji okvir z oblikovanjem ustreznega števila kazalnikov, specifičnih za upravičene projekte. Uporabljajo se za vsakoletno poročanje o napredku pri izvajanju Programa v njegovem letnem pregledu (kot del poročil PIF). Od leta 2017 so vsi projekti, ki so prejeli nepovratna sredstva, registrirani v orodju Komisije za „e-nepovratna sredstva“, ki je dragocena podatkovna zbirka za izvajanje Programa.

Ta vmesna ocena je bila podlaga za prihodnjo oceno učinka v luči zakonodajnih priprav za naslednji program. Nadaljnja ustreznost in vse večji obseg Programa v smislu dejavnosti v okviru njegovih komponent, ki sta poudarjena v tej oceni, utemeljujeta podporo znatno povečanemu skupnemu proračunu za prihodnji program (2028–2034).

Glede na vse navedeno je Program ocenjen kot uspešen, učinkovit, ustrezen in skladen, zagotavlja pa tudi znatno dodano vrednost EU. Komisija bo še naprej dejavno podpirala organe držav članic in pridruženih držav pri krepitvi njihovih zmogljivosti za boj proti goljufijam in nezakonitim dejavnostim, ki vplivajo na proračun EU.

Komisija bo nadalje preučila: (i) izboljšanje smernic za kandidate; (ii) posodobitev vrste financiranih dejavnosti ob upoštevanju hitrega tehnološkega napredka ter (iii) zagotavljanje stalnega sistematičnega usklajevanja in skladnosti med Programom in drugimi programi EU na ravni Komisije.