KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 17.12.2024 r.
COM(2024) 572 final

Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Trybunału Obrachunkowego

Ocena śródokresowa na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/785 z dnia 29 kwietnia 2021 r. ustanawiającego Unijny program zwalczania nadużyć finansowych i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 250/2014

{SWD(2024) 279 final}

1. WPROWADZENIE

Nadużycia finansowe i związane z nimi nielegalne działania mogą mieć poważny negatywny wpływ na interesy finansowe Unii Europejskiej (UE) i jej państw członkowskich. Problem ten jest tym bardziej naglący, że całkowity budżet UE w ramach wieloletniego budżetu na lata 2021–2027 („WRF") wzrósł do bezprecedensowej kwoty około 1,8 bln EUR, częściowo w odpowiedzi na pandemię COVID-19. Wydajne i należyte wykorzystywanie budżetu UE, w tym w państwach członkowskich, ma kluczowe znaczenie dla utrzymania zaufania społeczeństwa i podatników. Z drugiej strony wysoka częstość występowania nadużyć finansowych może zahamować wzrost gospodarczy i osłabić szerszą odbudowę gospodarczą. Poprawa naszej wspólnej obrony przed nadużyciami finansowymi, zarówno w UE, jak i poza nią, odgrywa zatem ważną rolę w zwiększaniu odporności UE w szczególnie niepewnych czasach.

Na podstawie art. 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE") państwa członkowskie i UE mają wspólny obowiązek ochrony interesów finansowych UE. W ostatnim dziesięcioleciu w dziedzinie zwalczania nadużyć finansowych na szczeblu UE zaszły istotne zmiany:

- w 2017 r. przyjęto dyrektywę w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii([1]);
- w czerwcu 2021 r. rozpoczęła działalność Prokuratura Europejska (EPPO); oraz
- w 2020 r. przeprowadzono przegląd rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013([2]) („rozporządzenie w sprawie OLAF") w celu zwiększenia skuteczności dochodzeń administracyjnych prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)([3]).

Panuje powszechne przekonanie, że UE powinna wspierać państwa członkowskie w ich działaniach na rzecz ochrony jej interesów finansowych. W końcu większość przypadków nadużyć finansowych i nieprawidłowości jest wykrywana, badana w ramach dochodzeń i ścigana na szczeblu krajowym.

Podobnie jak jego poprzednik, program Herkules III, Unijny program zwalczania nadużyć finansowych zapewnia kwalifikującym się beneficjentom z państw

([1]) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (Dz.U. L 198 z 28.7.2017).

([2]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 (Dz.U. L 248 z 18.9.2013, s. 1), z późn. zm.: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj.

([3]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2223 z dnia 23 grudnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 w odniesieniu do współpracy z Prokuraturą Europejską i skuteczności dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (Dz.U. L 437 z 28.12.2020).

członkowskich i państw stowarzyszonych ukierunkowane finansowanie na zwalczanie nadużyć finansowych.

2. UNIJNY PROGRAM ZWALCZANIA NADUŻYĆ FINANSOWYCH (UAFP)

UAFP jest głównym instrumentem finansowym UE służącym ochronie interesów finansowych UE przed nadużyciami finansowymi, korupcją lub wszelkimi innymi nieprawidłowościami.

W rozporządzeniu w sprawie UAFP określono następujące cele programu:

> „1. **Celami ogólnymi** Programu są:
>
> a) ochrona interesów finansowych Unii;
>
> b) wspieranie wzajemnej pomocy między organami administracyjnymi państw członkowskich i współpracy między państwami członkowskimi a Komisją w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego i rolnego.
>
> 2. **Celami szczegółowymi** Programu są:
>
> a) zapobieganie nadużyciom finansowym, korupcji i wszelkiej innej nielegalnej działalności naruszającej interesy finansowe Unii oraz ich zwalczanie;
>
> b) wspieranie zgłaszania nieprawidłowości, w tym nadużyć finansowych, w odniesieniu do funduszy objętych zarządzaniem dzielonym i funduszy pomocy przedakcesyjnej ujętych w budżecie Unii;
>
> c) zapewnianie narzędzi do wymiany informacji i wsparcia działań operacyjnych w obszarze wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach celnych i rolnych.”

W art. 13 rozporządzenia ustanawiającego Unijny program zwalczania nadużyć finansowych upoważniono Komisję do przeprowadzenia oceny śródokresowej programu:

> „2. Ocena śródokresowa Programu przeprowadzana jest z chwilą, gdy dostępne są wystarczające informacje na temat realizacji Programu, jednak nie później niż cztery lata od rozpoczęcia realizacji Programu.
>
> (...)
>
> 4. Komisja przekazuje wnioski z tych ocen, opatrzone własnymi komentarzami, Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu, Komitetowi Regionów i Trybunałowi Obrachunkowemu oraz publikuje je na swojej stronie internetowej.”

Termin 4 lat od rozpoczęcia programu upływa 31 grudnia 2024 r.

W trakcie przygotowywania obecnego budżetu wieloletniego przeanalizowano nieprawidłowości i przypadki podejrzeń nadużyć finansowych wykryte w trakcie wykonywania budżetu i zgłoszone przez państwa członkowskie([4]) na podstawie art. 325 ust. 5 TFUE. Pokazało to, że szkodliwe skutki finansowe w ciągu ostatnich lat były na tyle wysokie, iż uzasadnia to dalsze egzekwowanie przez UE obowiązku ochrony budżetu UE za pośrednictwem programu takiego jak UAFP.

Program jest realizowany na podstawie rocznych decyzji w sprawie finansowania i programów prac przyjętych przez Komisję. W art. 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie UAFP ustalono budżet tego programu dostępny na zobowiązania ujęte w WRF na lata 2021–2027 na 181,2 mln EUR.

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie UAFP program musi być co do zasady realizowany w ramach zarządzania bezpośredniego zgodnie z rozporządzeniem (UE, Euratom) 2018/1046([5]) („rozporządzenie finansowe”) lub (w wyjątkowych przypadkach) w ramach zarządzania pośredniego z udziałem innego podmiotu, o którym mowa w art. 62 ust. 1 lit. c) rozporządzenia finansowego (np. organizacji międzynarodowej).

Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie UAFP program może zapewniać finansowanie w formach przewidzianych w rozporządzeniu finansowym. Obejmują one w szczególności dotacje i zamówienia, a także zwrot wydatków na podróże i kosztów pobytu, jak przewidziano w art. 238 rozporządzenia finansowego. Program może zapewniać finansowanie działań realizowanych zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 515/97([6]), w szczególności pokrycie rodzajów kosztów, o których mowa w przykładowym wykazie w załączniku I do tego rozporządzenia.

Ponadto na podstawie art. 5 ust. 4 rozporządzenia w sprawie UAFP jeżeli wspierane działanie dotyczy zakupu sprzętu, Komisja jest zobowiązana, w stosownych przypadkach, do ustanowienia mechanizmu koordynacji zapewniającego wydajność i interoperacyjność całego sprzętu zakupionego ze środków (innych) programów Unii [np. za pośrednictwem instrumentu wsparcia finansowego na rzecz sprzętu do kontroli

([4]) Sprawozdania roczne na podstawie art. 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczące ochrony interesów finansowych Unii (sprawozdania o ochronie interesów finansowych UE) są dostępne pod adresem: https://ec.europa.eu/anti-fraud/reports_pl.

([5]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. L 193 z 30.7.2018, s. 1). Rozporządzenie to zostało z dniem 30 września 2024 r. zastąpione rozporządzeniem (UE, Euratom) 2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.U. L 2024/2509, 26.9.2024). Ponieważ jednak rozporządzenie (UE, Euratom) 2018/1046 miało zastosowanie w okresie objętym oceną, wszystkie odniesienia w niniejszym dokumencie do „rozporządzenia finansowego” dotyczą tego rozporządzenia.

([6]) Rozporządzenie Rady (WE) nr 515/97 z dnia 13 marca 1997 r. w sprawie wzajemnej pomocy między organami administracyjnymi państw członkowskich i współpracy między państwami członkowskimi a Komisją w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego i rolnego (Dz.U. L 82 z 22.3.1997, s. 1). Rozporządzenie zostało ocenione przez Komisję (OLAF) w 2023 r.: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=SWD%3A2023%3A429%3AFIN.

celnej (CCEI), którym zarządza Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej (DG TAXUD)].

Dotacje przyznawane w ramach programu mogą pokrywać do 80 % kosztów kwalifikowanych. W wyjątkowych i należycie uzasadnionych przypadkach jeżeli proponowany projekt jest „działaniem priorytetowym" (zgodnie z odpowiednim rocznym programem prac), odsetek ten może zostać zwiększony do maksymalnie 90 %([7]), na warunkach określonych poniżej.

1) W przypadku zaproszenia do składania wniosków o pomoc techniczną wartość procentowa może zostać zwiększona, gdy:

(i) wniosek odzwierciedla ustalenia zawarte w sprawozdaniach rocznych z wykonania art. 325 TFUE dotyczącego zwalczania nadużyć finansowych, w szczególności poprzez wskazanie trudnych sytuacji, które stanowią największe zagrożenie dla ochrony interesów finansowych UE lub

(ii) wniosek odzwierciedla ustalenia zawarte w sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 19/2017 dotyczącym procedur przywozu([8]).

2) W przypadku zaproszenia do udziału w szkoleniu wartość procentowa może zostać zwiększona, gdy:

(i) projekty podejmowane przez organizacje naukowe lub badawcze spełniają poza kryterium c) co najmniej jedno z poniższych kryteriów a) i b):

a) projekt został stworzony specjalnie w celu promowania badań w dziedzinie europejskiego prawa karnego lub

b) projekt wspiera tworzenie sieci w tym obszarze oraz

c) działania te mają na celu ochronę interesów finansowych UE; lub

(ii) projekty szkoleniowe dotyczą jednego z wyjątkowych przypadków wymienionych w zaproszeniu do składania wniosków o pomoc techniczną.

Zamówienia publiczne mogą zostać udzielone każdemu podmiotowi prawnemu, który spełnia wymagania określone w mających zastosowanie ramach prawnych. Zamówienia publiczne wykorzystuje się do zakupu dostępu do baz danych, finansowania konferencji i (specjalistycznych) szkoleń oraz do opracowywania specjalnych narzędzi informatycznych.

([7]) Art. 8 rozporządzenia w sprawie UAFP dotyczący współfinansowania: „Stopa współfinansowania dotacji udzielanych w ramach Programu nie może przekraczać 80 % kosztów kwalifikowalnych. Środki finansowe przekraczające ten pułap przyznaje się wyłącznie w wyjątkowych i należycie uzasadnionych przypadkach określonych w programach prac, o których mowa w art. 11, i nie mogą one przekraczać 90 % kosztów kwalifikowalnych."

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

Beneficjentami kwalifikującymi się do programu są administracje krajowe lub regionalne państw członkowskich lub państw stowarzyszonych, instytucje badawcze, instytuty edukacyjne i podmioty nienastawione na zysk, które zostały utworzone w państwie członkowskim i działają tam co najmniej od jednego roku, a także organizacje międzynarodowe.

20 marca 2024 r. Komisja Europejska i Ukraina podpisały układ o stowarzyszeniu, co sprawia, że Ukraina stała się pierwszym państwem spoza UE, które sformalizowało swoje uczestnictwo w UAFP, z mocą wsteczną od dnia 1 stycznia 2023 r.

3. OCENA ŚRÓDOKRESOWA

Zgodnie ze wskazówkami zawartymi w art. 13 rozporządzenia w sprawie UAFP oraz w wytycznych Komisji dotyczących lepszego stanowienia prawa w ocenie śródokresowej wykorzystano pięć kryteriów oceny programu:

- **skuteczność** programu w osiąganiu celów i oczekiwanych rezultatów, w tym zrównoważony charakter (trwałość) nabytego sprzętu i narzędzi;
- **efektywne** wykorzystanie zasobów (finansowych i ludzkich);
- wewnętrzna i zewnętrzna **spójność** programu z innymi obszarami działań UE;
- **adekwatność** wszystkich celów programu oraz
- **europejska wartość dodana** programu.

Ocena obejmuje okres od 1 stycznia 2021 r. do 31 lipca 2024 r. Opiera się ona na ustaleniach z badania zewnętrznego, zakończonego w maju 2024 r.([9]), obejmującego okres od 1 stycznia 2021 r. do 31 stycznia 2024 r.

4. METODYKA OCENY

Przy przeprowadzaniu tej oceny Komisja opierała się przede wszystkim na wyżej wspomnianym badaniu. Komisja opierała się również na ocenie *ex ante* z 2018 r., przeprowadzonej przy okazji wniosku ustawodawczego dotyczącego programu UAFP, rocznych programach prac dotyczących programu UAFP oraz rocznych przeglądach realizacji programu, przygotowywanych przez Komisję i dołączanych do rocznego sprawozdania Komisji o ochronie interesów finansowych UE.

W celu wsparcia procesu oceny ustanowiono w ramach odpowiednich departamentów Komisji międzyresortową grupę sterującą.

Zakres oceny śródokresowej obejmuje trzy komponenty programu [część Herkules, system informacji w celu zwalczania nadużyć finansowych (AFIS) i system zarządzania nieprawidłowościami (IMS)], wszystkie działania finansowane w ramach programu oraz

([9]) Podmiotem, który przeprowadził badanie, jest ICF Belgium S.A., Bruksela. Dostępne na stronie: https://op.europa.eu/s/zXCm.

prace przygotowawcze i wykonawcze przeprowadzone przez zainteresowane podmioty w związku z tymi środkami. Uwzględniono w nim również te wnioski o udzielenie dotacji złożone przez potencjalnych beneficjentów (w ramach komponentu Herkules), które w procesie oceny wniosków nie zostały rozpatrzone pozytywnie. Wynikało to z faktu, że albo w przypadku kwalifikujących się wniosków nie przyznano dotacji ze względu na brak środków, albo wnioski nie kwalifikowały się, ponieważ w wyniku oceny nie osiągnęły minimalnego progu wynoszącego 60 %.

5. GŁÓWNE USTALENIA OCENY ŚRÓDOKRESOWEJ

Ogólnie rzecz biorąc, na podstawie zebranych dowodów w ocenie stwierdzono, że cele ogólne i szczegółowe programu zostały do tej pory z powodzeniem osiągnięte. Podzielając opinie wielu beneficjentów, w ocenie stwierdzono również, że konieczne jest utrzymanie programu finansowania wspierającego ich w pracy na rzecz ochrony interesów finansowych UE. Beneficjenci uznali, że uzyskane wyniki i ogólne rezultaty programu w znacznym stopniu przewyższyły inwestycje w czas, wysiłek i koszty uczestnictwa. Uczestnicy stwierdzili również, że uznanie i reputacja wynikające z ich udziału w programie stanowią cenny atut, co jest nieoczekiwaną wartością dodaną.

5.1. Skuteczność

Ocena wszystkich dostępnych źródeł danych wskazuje, że program i jego działania były skuteczne. W szczególności na obecnym etapie wdrażania trzech komponentów programu wspierane działania poprawiły (lub mogłyby poprawić) zapobieganie nadużyciom finansowym i innym nielegalnym działaniom, które szkodzą interesom finansowym UE, wykrywanie takich nadużyć i nielegalnych działań oraz prowadzenie dochodzeń w ich zakresie. Te trzy komponenty mogłyby również poprawić współpracę transnarodową i multidyscyplinarną. Ogólnie rzecz biorąc, w porównaniu z poziomami bazowymi określonymi dla każdego z komponentów, które odnoszą się do wskaźników skuteczności działania stosowanych od 2019 r. (Herkules III) do 2022 r. (UAFP), od początku 2021 r. skuteczność pozostawała taka sama lub poprawiła się.

W ocenie końcowej programu Herkules III dostrzeżono aspekty, które mogły negatywnie wpłynąć na skuteczność programu; w szczególności to, że administracje niektórych państw członkowskich nie dysponowały zasobami umożliwiającymi im sprostanie wymaganiom administracyjnym programu. Mimo to jednak liczba wniosków, które wpłynęły w ostatnich latach (od 2022 r. do 2024 r.) dotyczących komponentu Herkules UAFP (wnioski dotyczące pomocy technicznej) podwoiła się. Ten istotny wzrost pokazuje, że wysiłki podejmowane przez Komisję w latach 2022–2023 w celu organizowania warsztatów dla dotychczasowych i potencjalnych beneficjentów skutecznie przyczyniły się do zwiększenia wiedzy na temat możliwości finansowania i ich atrakcyjności. Rosnąca oferta w dziedzinie doradztwa stanowiła również odpowiedź na zalecenie zawarte w ocenie programu Herkules III z 2021 r.

Bardziej ukierunkowane informowanie potencjalnych beneficjentów o zaproszeniach do składania wniosków mogłoby jeszcze bardziej zwiększyć liczbę państw członkowskich uczestniczących w programie, a także liczbę wnioskodawców, zwłaszcza z państw, które obecnie składają mniej wniosków lub nawet nie składają ich wcale.

Ukierunkowane sesje informacyjne z udziałem państw członkowskich, które zgłaszają dużą liczbę przypadków nadużyć/nieprawidłowości finansowych na szkodę UE, mogłyby podnieść wskaźnik uczestnictwa i doprowadzić do bardziej równomiernego podziału środków między państwa członkowskie. Należy jednak zauważyć, że niektóre kraje z różnych przyczyn (takich jak np. dostępność funduszy krajowych) mogą nie być zainteresowane uczestnictwem w komponencie dotacji UAFP.

Współpracę transnarodową można poprawić przez zapewnienie beneficjentom zachęty do tworzenia międzynarodowych zespołów projektowych i angażowanie partnerów z innych państw członkowskich.

Jeśli chodzi o zrównoważony charakter (trwałość), w ocenie wykazano, że działania finansowane w ramach programu są trwałe, tj. przyniosły skutki, które utrzymywały się po zakończeniu projektu. Badanie wykazało, że zrównoważony charakter skutków pomocy technicznej zależy od cech i kosztów zakupionego sprzętu. Beneficjenci szkoleń i konferencji wskazali, że możliwości tworzenia sieci kontaktów, w szczególności tych obejmujących współpracę transgraniczną, byłyby bardziej długotrwałe niż czas trwania poszczególnych projektów.

W przeciwieństwie do komponentu Herkules platforma AFIS nie zapewnia wnioskodawcom wsparcia finansowego na opracowywanie projektów. Jej głównym celem jest ułatwienie wymiany informacji związanych z nadużyciami finansowymi między odpowiednimi administracjami krajowymi i unijnymi. Skuteczność AFIS można ocenić na podstawie jej produktów.

Kluczowym wskaźnikiem skuteczności działania AFIS jest liczba udostępnionych informacji na temat wzajemnej pomocy oraz liczba wspieranych działań związanych z wzajemną pomocą. W latach 2021–2023 roczne wartości docelowe dla tego wskaźnika zostały przekroczone.

Kluczowym wskaźnikiem oceny sprawności działania AFIS jest poziom zadowolenia użytkowników tej platformy mierzony za pomocą okresowych badań satysfakcji użytkowników. Wyniki ostatniego badania ankietowego (2023 r.) potwierdziły, że AFIS jest w stanie zapewnić sprawne narzędzia wymiany informacji w obszarze swojej działalności.

To ostatnie badanie ankietowe zawierało również pytania dotyczące funkcjonalności i wydajności narzędzia IMS. Łączny wskaźnik zadowolenia użytkowników (z funkcjonalności i wydajności) IMS wyniósł około 91 %. Porównanie z wynikami

z 2019 r. jest bardzo korzystne, gdyż wówczas wskaźnik zadowolenia użytkowników wyniósł 72 %.

Jednocześnie rozmowy z kilkoma kierownikami krajowymi IMS ujawniły pewne obszary wymagające poprawy. Na przykład formularze sprawozdawcze zawierają zbyt wiele pól oraz czasami mylące opisy tych pól.

Należy zauważyć, że nie jest to wyłącznie problem OLAF/IMS, lecz odzwierciedla ogólne większe „łączne" zapotrzebowanie na dane, które należy rejestrować, zgłaszać i wymieniać w różnych celach, w tym dotyczących rozliczalności i identyfikowalności.

1 października 2024 r. wdrożono nową wersję IMS. System IMS został gruntownie zmodernizowany zgodnie z najnowocześniejszymi technologiami, dzięki czemu stał się bardziej wydajny, a jednocześnie stworzono warunki do łatwiejszego spełniania przyszłych wymogów i skutecznego dostosowywania się do nich. Poza pracami technicznymi dodano też różne inne usprawnienia: nowoczesny wygląd i sposób działania, łatwiejszą nawigację, ulepszone narzędzie wyszukiwania, lepsze statystyki i zaktualizowane podręczniki użytkownika.

Do końca 2024 r. zaplanowano szkolenia na temat nowego i zmodernizowanego systemu dla wszystkich użytkowników IMS w OLAF, służbach Komisji i państwach członkowskich.

W ocenie śródokresowej UAFP zauważono również aspekty, które mogły negatywnie wpłynąć na skuteczność programu. Wspomniany już brak zasobów w administracjach państw członkowskich i wynikająca z tego niezdolność do sprostania wymogom administracyjnym programu mogą skutkować mniejszą liczbą wniosków. Zapewnienie wnioskodawcom (Herkules) i użytkownikom (narzędzie IMS) szerszego doradztwa mogłoby mieć kluczowe znaczenie dla rozwiązania tego problemu.

5.2. Efektywność

Ogólnie rzecz biorąc, realizacja pierwszego komponentu programu umożliwiła unijnym i krajowym organom dochodzeniowym skuteczniejsze wykorzystywanie zasobów do zwalczania poważnych przestępstw szkodzących interesom finansowym UE. Chociaż większość projektów z zakresu pomocy technicznej i szkoleń jest nadal na etapie wdrażania, w ocenie udało się określić główne obszary, w których dotacje (Herkules) przyczyniły się do skuteczniejszego zarządzania kosztami i zasobami. Są to m.in. zakup sprzętu, gromadzenie, analiza i wymiana danych związanych z nadużyciami finansowymi, działania szkoleniowe, budowanie relacji oraz dochodzenia.

Obecny proces składania wniosków jest znacznie lepszy niż w poprzednim programie, a zainteresowane podmioty uważają go za wysoce skuteczny. Informacje zwrotne i zalecenia służące uproszczeniu procedury składania wniosków i zapewnieniu wnioskodawcom szerszych wskazówek, przedstawione w ocenie końcowej programu

Herkules III, zostały uwzględnione w obecnym programie, w wyniku czego co roku składano więcej wniosków.

Większość wnioskodawców uznała wytyczne i instrukcje dotyczące przygotowania wniosku za jasne i łatwo dostępne. Dokumenty dotyczące corocznego zaproszenia do składania wniosków publikowane w związku z każdym rocznym programem prac zawierają jasny przegląd wniosków kwalifikujących się do finansowania i jasno przedstawiają kryteria kwalifikowalności. Do zaproszenia do składania wniosków dołączono również internetowy podręcznik dotyczący przygotowywania i składania wniosków, którym posługiwanie się jest w opinii wnioskodawców łatwe i intuicyjne.

Większa przyjazność dla użytkowników z niepełnosprawnościami, np. z zaburzeniami widzenia, może również sprawić, że dla niektórych wnioskodawców proces ten będzie mniej zasobochłonny.

Umowa o udzielenie dotacji zapewnia beneficjentom wysoki stopień elastyczności budżetowej. Taka elastyczność zwiększa skuteczność projektów, ponieważ zmniejsza obciążenia administracyjne zarówno dla beneficjentów, jak i dla kierowników programów Komisji (OLAF).

W ocenie śródokresowej pierwszego komponentu UAFP (Herkules) stwierdzono, że beneficjenci osiągnęli pewne oszczędności kosztów. Jedna trzecia beneficjentów oszacowała, że oszczędności te są bardzo znaczne lub znaczne. Jeśli chodzi o komponent techniczny, beneficjenci zauważyli, że ich zwiększone zdolności i możliwości pozwoliły im na skuteczniejszą realizację operacji w swoich krajach. Innym ważnym czynnikiem jest to, że ta zwiększona wydajność ma efekt kuli śnieżnej i przynosi korzyści także agencjom partnerskim UE. W związku z tym uczestnicy UAFP są lepiej przygotowani do reagowania na wnioski o wzajemną pomoc i prowadzenie wspólnych dochodzeń z agencjami partnerskimi UE.

W ocenie tej stwierdzono, że platforma AFIS stała się skuteczniejsza. Od 2021 r. zaoferowała na przykład wsparcie techniczne dla kilkudziesięciu wspólnych operacji celnych. Użytkownicy uważają, że finansowanie IMS ze środków UAFP stanowi efektywne wykorzystanie zasobów. Na podstawie danych dostępnych do przeprowadzenia tej oceny trudno jest jednak ocenić ogólną skuteczność związaną z ulepszeniami wprowadzonymi w tych dwóch systemach.

Jak wynika z analizy, UAFP wydaje się stanowić efektywne wykorzystanie zasobów, na co wskazuje analiza kosztów i korzyści. Należy jednak zauważyć, że na podstawie danych dostępnych na tym przejściowym etapie programu nie jest możliwe sporządzenie pełnego, ilościowego zestawienia kosztów programu i korzyści z niego ani dokonanie monetyzacji wszystkich kosztów i korzyści w celu bezpośredniego ich porównania.

5.3. Spójność

Na podstawie analizy odpowiednich programów oraz wyników konsultacji z zainteresowanymi podmiotami przeprowadzonych na potrzeby oceny program uznaje się zasadniczo za spójny, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Niemniej jednak stwierdzono pewne potencjalne przypadki nakładania się działań lub obszary wymagające poprawy.

Badania wykazały większą spójność wewnętrzną w porównaniu z poprzednim okresem programowania, ponieważ trójelementowa struktura programu zmniejsza obciążenie administracyjne i upraszcza zarządzanie finansowaniem, elastyczność budżetową i redystrybucję środków między trzy komponenty.

Jeśli chodzi o spójność zewnętrzną, badania koncentrowały się na kilku stosownych programach unijnych. Najwyższe ryzyko powielania się stwierdzono w przypadku UAFP i CCEI oraz, w znacznie mniejszym stopniu, w przypadku dwóch innych programów finansowania zapewnianych przez DG TAXUD, tj. programu „Cła" i programu Fiscalis. Jeżeli chodzi o beneficjentów programu, CCEI zapewnia wsparcie finansowe konkretnie organom celnym państw członkowskich. Natomiast UAFP (w większym stopniu) koncentruje się na organach ścigania, które nie otrzymują finansowania z CCEI. CCEI koncentruje się na działaniach organów celnych, w szczególności na rozwijaniu zdolności egzekwowania prawa celnego na przejściach granicznych i zdolności laboratoriów celnych, natomiast UAFP jest ukierunkowany na zapobieganie nieprawidłowościom (finansowym) i nadużyciom finansowym, które szkodzą interesom finansowym UE.

W wyniku konsultacji przeprowadzonych w ramach tej oceny nie stwierdzono żadnego znaczącego powielania się finansowania przekazywanego krajowym organom celnym przez DG TAXUD z działaniami finansowanymi w ramach UAFP. Wynika to głównie z różnic w zakresach tych programów oraz z faktu, że właściwe dyrekcje generalne współpracują ze sobą ściśle na różnych szczeblach i na różnych etapach procedury przyznawania dotacji. Pozwala im to zapewnić koordynację, a wnioskodawcom i beneficjentom jasność co do funkcjonowania programów i działań kwalifikujących się do finansowania. Na podstawie analizy przeprowadzonej w ramach badania można stwierdzić, że UAFP jest nadal zasadniczo spójny z innymi odpowiednimi programami finansowania, podobnie jak w poprzednim okresie programowania.

5.4. Adekwatność

W ocenie adekwatności stwierdzono, że działania w ramach UAFP były w trakcie tego okresu oceny zasadniczo adekwatne do oczekiwań zarówno w aspekcie osiągnięcia ogólnych celów programu, jak i zaspokojenia potrzeb wnioskodawców, beneficjentów, uczestników (Herkules) i użytkowników (AFIS i IMS).

Uznano również, że w komponencie Herkules i platformie AFIS uwzględnione są odpowiednie środki pozwalające na wykrywanie i zwalczanie tendencji pojawiających się w sferze nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe UE, pomimo pewnych dowodów wskazujących na to, że korzystne byłoby znaczne zwiększenie zasobów finansowych komponentu Herkules, co podkreślono w niniejszym sprawozdaniu.

Obecne tendencje w zakresie nadużyć finansowych pokazują, że projekty wspierające walkę z oszustwami cyfrowymi wymagają dodatkowego finansowania. Zapewnienie organom krajowym stałego wsparcia w zwalczaniu nadużyć finansowych i innych nielegalnych działań szkodzących budżetowi UE może wymagać znacznego zwiększenia obecnego budżetu programu, aby pokryć wysokie koszty sprzętu technicznego lub komputerowego, a także potrzeb związanych z nadążaniem przez decydentów za rozwojem technologicznym.

Takie zwiększenie budżetu powinno również uwzględniać rozszerzenie zakresu geograficznego programu na Ukrainę, obecnie kraj stowarzyszony z programem, oraz ewentualne rozszerzenie na inne (nowe) kraje kandydujące.

Wnioskodawcy i beneficjenci finansowania w ramach komponentu Herkules wskazali na znaczne zapotrzebowanie na dodatkowe wsparcie w postaci projektów pomocy technicznej i działań szkoleniowych oraz podkreślili brak podobnego wsparcia ze źródeł krajowych lub innych.

Ponadto może zaistnieć konieczność zwiększenia budżetu w celu objęcia finansowaniem rosnącego odsetka wniosków składanych co roku w ramach programu Herkules, które obecnie nie otrzymały dotacji ze względu na ograniczenia budżetowe, tj. około trzech czwartych wniosków o pomoc techniczną, które wpłynęły w ostatnich latach.

5.5. Europejska wartość dodana

Przeanalizowane dane pokazują, że najogólniej biorąc, program UAFP przyniósł dobre wyniki w stosunku do wskaźników bazowych dotyczących unijnej wartości dodanej.

Beneficjenci finansowania w ramach komponentu Herkules wskazali na bardzo wysoki poziom odczuwanego zadowolenia i potwierdzili, że taki sam poziom wsparcia nie byłby możliwy na szczeblu krajowym. Respondenci biorący udział w ukierunkowanych badaniach i osoby, z którymi przeprowadzono rozmowy, zgodnie potwierdzili to ustalenie.

Dane UAFP dotyczące AFIS wskazują na stały coroczny wzrost dostępności informacji na temat wzajemnej pomocy oferowanej w ramach programu, a to regularnie odpowiada rocznym wartościom docelowym określonym dla tego wskaźnika.

Dane odzwierciedlają ogólnie wysoki poziom zadowolenia z IMS, ponieważ zdecydowana większość użytkowników jest zadowolona z tego narzędzia.

Program UAFP zapewnia dodatkowe korzyści z uwagi na jego wkład w osiąganie kluczowych celów zrównoważonego rozwoju. W szczególności wsparcie finansowe ze strony UE za pośrednictwem dotacji na pomoc techniczną przyczynia się do osiągnięcia celu zrównoważonego rozwoju dotyczącego zmniejszenia nierówności w obrębie państw i między nimi, poprzez wzmocnienie budżetów administracji krajowych.

Ponadto program pośrednio pomaga w budowaniu skutecznych, odpowiedzialnych i inkluzywnych instytucji, przez wspieranie organów ścigania, w szczególności w formie dotacji na pobudzenie transformacji cyfrowej, a także w formie wsparcia i narzędzi zapewnianych przez AFIS i IMS.

Zaangażowanie OLAF nadaje również znaczną wiarygodność działaniom szkoleniowym organizowanym przez różnych beneficjentów, co skutkuje większą liczbą uczestników i większą widocznością.

Poziom i zakres finansowania w ramach UAFP należy co najmniej utrzymać, ponieważ informacje zwrotne od wnioskodawców i beneficjentów wskazują, że program wypełnia unikalną niszę oraz że każda utrata możliwości finansowania w ramach UAFP pozostawiłaby znaczną lukę.

6. WNIOSKI I ZALECENIA

Podbudowujące jest to, że większość wniosków przedstawionych w sprawozdaniu z badania znajduje już w dużej mierze odzwierciedlenie w obecnej realizacji programu UAFP. W związku z tym ocena ta nie tylko stanowi potwierdzenie dla obecnej praktyki Komisji, ale jest również punktem odniesienia dla przyszłych zmian związanych z programem.

Biorąc pod uwagę ustalenia przedstawione w poprzednich sekcjach, Komisja uważa, że program stanowi solidną podstawę dla pomocy udzielanej państwom członkowskim i państwom stowarzyszonym w walce ze stale zmieniającym się krajobrazem nadużyć finansowych. Uwzględniono w nim również nową europejską strukturę instytucjonalną powstałą wraz z rozpoczęciem działalności przez EPPO w 2021 r.

Uważa się, że UAFP odpowiada na aktualne wyzwania na kilka sposobów.

Po pierwsze, ponieważ coraz więcej działań przestępczych prowadzonych jest w cyberprzestrzeni, program wspiera państwa członkowskie we wzmacnianiu ich zdolności cyfrowych w zakresie wykrywania nadużyć finansowych i prowadzenia dochodzeń w sprawie takich nadużyć. W ramach programu UAFP zapewnia się zatem wsparcie na zakup zaawansowanych narzędzi analitycznych i baz danych oraz organizuje się specjalistyczne szkolenia z zakresu kryminalistyki cyfrowej. Taki rodzaj udzielanego wsparcia jest w pełni zgodny z nową strategią Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, która zdecydowanie promuje wykorzystanie zaawansowanych narzędzi analitycznych i informatycznych.

Po drugie, biorąc pod uwagę wzrost wydatków UE w ramach nowego budżetu i instrumentu NextGenerationEU, w UAFP większą część finansowania przeznaczono na wydatki na zwalczanie nadużyć finansowych, w tym wydatki w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Uzasadnia to fakt, że UE ustanowiła obecnie nowy instrument na rzecz zakupu, modernizacji i utrzymania sprzętu do kontroli celnej, tj. CCEI. Instrument ten, z budżetem w wysokości około 1 mld EUR na obecny 7-letni okres, uwolnił dla UAFP znaczne zasoby, które były wcześniej przydzielane z programu Herkules III na finansowanie sprzętu i narzędzi do kontroli celnej.

Na szczeblu bardziej operacyjnym, podsumowując kluczowe ustalenia oceny pod względem zaleceń dotyczących realizacji programu w przyszłości, można wyróżnić dwa aspekty.

Po pierwsze, zainteresowane podmioty zwróciły się do Komisji o bardziej szczegółowe wytyczne dotyczące przygotowania wniosku. W związku z tym OLAF zapewni więcej wsparcia i wskazówek wnioskodawcom ubiegającym się o dotację, zwłaszcza w krajach, które są najnowszymi członkami programu. Obecność programu w internecie na stronie zewnętrznej OLAF zostanie poszerzona, aby zwiększyć zakres dostarczanych informacji, najlepszych praktyk i podręczników dotyczących komponentu dotacji.

Po drugie, ustalenia z oceny mogą sugerować, że należy zastanowić się nad delikatną równowagą między silnym dążeniem do zminimalizowania obciążenia administracyjnego dla wnioskodawców a potrzebą łatwiejszego dostępu do informacji na potrzeby sprawozdawczości, monitorowania i ocen *ex post*. Osiągnięcie tej równowagi nie jest łatwe, a Komisja mogłaby przeanalizować w związku z tym możliwości większego dopracowania swoich narzędzi sprawozdawczych.

Jeśli chodzi o zewnętrzną konsekwencję i spójność programu, służby Komisji koordynują wzajemnie działania podczas przygotowywania i przyjmowania rocznych programów prac dotyczących unijnych instrumentów finansowych związanych ze zwalczaniem nadużyć finansowych i korupcji.

W obecnych WRF Komisja opracowała przekrojowe ramy oceny i monitorowania dla wszystkich programów wydatków. W przedmiotowym programie ulepszono obecne ramy przez opracowanie odpowiedniej liczby wskaźników właściwych dla kwalifikujących się projektów. Są one wykorzystywane co roku do sporządzania sprawozdań z postępów w realizacji programu w ramach rocznego przeglądu programu (jako część sprawozdań Komisji o ochronie interesów finansowych UE). Od 2017 r. wszystkie projekty, na które przyznano dotację, są rejestrowane w narzędziu Komisji „e-dotacja”, stanowiącym cenną bazę danych służącą realizacji programu.

Niniejsza ocena śródokresowa stanowi podstawę do przyszłej oceny skutków w świetle przygotowań legislacyjnych do kolejnego programu. Dalsza adekwatność i większy rozmiar programu pod względem działań w ramach jego komponentów, na które

zwrócono uwagę w niniejszej ocenie, są uzasadnieniem dla znacznego zwiększenia ogólnego budżetu przyszłego programu (2028–2034).

Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe elementy, program ocenia się jako wydajny, skuteczny, odpowiedni i spójny, a także jako przynoszący znaczną unijną wartość dodaną. Komisja będzie nadal aktywnie wspierać organy państw członkowskich i państw stowarzyszonych, aby zwiększać ich zdolności do zwalczania nadużyć finansowych i nieprawidłowości mających wpływ na budżet UE.

Komisja będzie ponadto analizować możliwości: (i) ulepszenia wytycznych dla wnioskodawców; (ii) aktualizowania rodzaju finansowanych działań, z uwzględnieniem szybkiego postępu technologicznego oraz (iii) zapewniania stałej systematycznej koordynacji i spójności na szczeblu Komisji między UAFP a innymi programami UE.