



V Bruselu dne 10.1.2018  
COM(2018) 3 final

## **ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ**

**Hodnocení v polovině období týkající se nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 250/2014 ze dne 26. února 2014, kterým se zavádí program na podporu činností v oblasti ochrany finančních zájmů Evropské unie (program Hercule III) a zrušuje rozhodnutí č. 804/2004/ES**

{SWD(2018) 3 final}

## 1. Úvod

Evropská komise vede v současné době diskusi o tom, jaký rozpočet bude Evropa do budoucna potřebovat<sup>1</sup>. Účinné a řádné vynakládání prostředků z rozpočtu Unie, mimo jiné v členských státech, je klíčovým prvkem pro získání důvěry občanů EU a ke zvýšení odolnosti a přidané hodnoty evropského projektu. Program Hercule do této agendy zapadá, neboť je konkrétně určen k ochraně finančních zájmů EU.

Současný program Hercule III, který v rámci Komise spravuje Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF), byl zaveden nařízením č. 250/2014<sup>2</sup> (dále jen „nařízení“). Obecným cílem programu je „*chránit finanční zájmy Unie a tím zvyšovat konkurenceschopnost hospodářství Unie a zajišťovat ochranu peněz daňových poplatníků*“<sup>3</sup> a jeho cílem specifickým je „*předcházet podvodům, korupci a jiným protiprávním jednáním ohrožujícím finanční zájmy Unie a bojovat proti nim*“<sup>4</sup>.

Nařízení požaduje, aby Komise provedla hodnocení programu v polovině období (čl. 13 odst. 2 písm. a)). Útvary Komise připravily pracovní dokument o hodnocení programu Hercule III v polovině období, obsahující podrobné závěry, jež z hodnocení vyplynuly. Vzhledem k tomu, že nařízení ukládá nezávislé posouzení, pracovní dokument útvarů Komise se opírá o studii vypracovanou externím dodavatelem. Pracovní dokument obsahuje podrobné závěry hodnocení i použitou metodiku.

S ohledem na požadavky stanovené v článku 13 nařízení a na program Komise pro zlepšování právní úpravy hodnocení posuzuje celkem šest oblastí – relevantnost všech cílů programu; vnitřní a vnější soudržnost programu s dalšími intervencemi EU; účinnost při dosahování jeho cílů a očekávaných výsledků; účinnost využívání zdrojů; přidanou hodnotu programu pro EU a udržitelnost, tj. účinky opatření programu Hercule III po jejich dokončení. Hodnocení se rovněž dotýká míry přispění programu k plnění priorit Unie v oblasti inteligentního a udržitelného růstu podporujícího začlenění.

Obdobím, na něž se hodnocení vztahuje, je první polovina sedmiletého období, po které program Hercule III trvá, tj. od 1. ledna 2014 (den vstupu nařízení v platnost) do června 2017.

## 2. Hlavní prvky programu Hercule III

Rozpočtové prostředky vyčleněné na program Hercule III dosahují výše 104,9 milionu EUR na období 2014–2020. Způsobilými příjemci<sup>5</sup> programu jsou celostátní nebo regionální

---

<sup>1</sup> Evropská komise, Diskusní dokument o budoucnosti financí EU, COM(2017) 358 ze dne 28. června 2017.

<sup>2</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 250/2014 ze dne 26. února 2014, kterým se zavádí program na podporu činností v oblasti ochrany finančních zájmů Evropské unie (program Hercule III) a zrušuje rozhodnutí č. 804/2004/ES, Úř. věst. L 84 ze dne 20. března 2014.

<sup>3</sup> Článek 3 nařízení (EU) č. 250/2014.

<sup>4</sup> Článek 4 nařízení (EU) č. 250/2014.

<sup>5</sup> Článek 6 nařízení (EU) č. 250/2014.

správní orgány členských států a výzkumná pracoviště, jakož i vzdělávací instituce a neziskové subjekty.

Program je prováděn na základě ročních cyklů podle pracovních programů, které přijímá Komise. Hercule III poskytuje finanční podporu i) na technickou pomoc (nejméně 70 % rozpočtu programu) v souvislosti s činnostmi, jako jsou nákup technického vybavení a nástrojů informačních technologií, podpora přeshraniční spolupráce a podpora společných operací, výměna zaměstnanců a tvorba databází a poskytování přístupu k nim členskými státy a úřadu OLAF, ii) na odbornou přípravu (maximálně 25 % rozpočtu programu) týkající se opatření, jako jsou konference a semináře zajišťující přeshraniční výměnu zkušeností a osvědčených postupů, odborná příprava v oblasti digitální forenzní analýzy a rozvoj špičkových výzkumných činností a studií, a iii) na veškerá další opatření, která spadají do oblasti působnosti programu (nejvýše 5 % rozpočtu). Program poskytuje finanční podporu v podobě grantů, veřejných zakázek a úhrady nákladů vzniklých subjektům účastnícím se příslušných činností.

### **3. Metodika hodnocení v polovině období**

Při hodnocení v polovině období se útvary Komise primárně opíraly o studii vypracovanou externím dodavatelem, jakož i o posouzení dopadů z doby předložení legislativního návrhu programu, o hodnocení Komise týkající se předchozího programu Hercule, o roční pracovní programy programu Hercule III a o roční přehledy provádění programu, které vypracovává Komise a které tvoří přílohu výroční zprávy Komise o ochraně finančních zájmů Unie<sup>6</sup>.

Hodnocení v polovině období bylo zahájeno v červnu 2016. Pro zajišťování podpory v průběhu hodnocení byla zřízena meziútvarová řídicí skupina Komise. Skupina rovněž přezkoumala pracovní plán, podmínky pro externí dodavatele a lhůty pro zahájení a dokončení zpráv z práce v terénu. Skupina se rovněž úzce podílela na přípravě pracovního dokumentu útvarů Komise.

Hodnocení v polovině období pokrývá intervence podporované v rámci programu Hercule III, jakož i přípravné a prováděcí činnosti, které zúčastněné strany pro účely těchto intervencí podnikaly. Vztahuje se i na žádosti o grant předložené potenciálními příjemci, které nebyly kladně vyřízeny.

Externí studie vycházela ze zdrojů primárních údajů, jimiž byly odpovědi na otázky v rámci hodnocení sebrané z i) rozhovorů s úředníky EU a členských států, jakož i s příjemci opatření financovaných v rámci programu a z ii) internetových průzkumů, jichž se účastnili příjemci, neúspěšní žadatelé, účastníci akcí financovaných v rámci programu, jakož i příjemci služeb pořízených v rámci programu. Použity byly i sekundární údaje, jako jsou veřejně dostupné zdroje (např. roční pracovní programy programu Hercule III), předložené žádosti o granty a informace o zadaných zakázkách a grantech, jakož i závěrečné zprávy předložené příjemci.

Načasování externí studie vedlo k jistým omezením, která souvisela zejména s normálním životním cyklem programu. Projevilo se to v nástrojích, které mohl externí hodnotitel využít: ten se musel do značné míry spoléhat na stanoviska vyjádřená jednotlivými příjemci, žadateli, účastníky a zaměstnanci Komise. Je tomu tak proto, že v době, kdy byl uskutečněn sběr údajů

---

<sup>6</sup> Ochrana finančních zájmů Evropské unie – Boji proti podvodům, Výroční zpráva za rok 2016, COM(2017) 383 final.

spolu s rozhovory, což bylo převážně v roce 2017, bylo k dispozici relativně málo výsledků<sup>7</sup>. Toto omezení bylo obzvláště citelné v případě opatření technické pomoci. Nicméně vzhledem k tomu, že dotazované osoby nepochybně tvoří podstatný vzorek zúčastněných stran programu, lze výsledky externí studie považovat za dostatečně spolehlivé.

#### 4. Hlavní závěry hodnocení v polovině období

Důvody, jež Komisi vedly k vypracování návrhu nařízení o programu Hercule III, jsou dnes stále aktuální, zejména pokud jde o výskyt podvodů poškozujících finanční zájmy EU. V této souvislosti externí studie prokázala, že specifické a operační cíle programu, jakož i činnosti, jež jsou v jeho rámci prováděny, jsou i nadále **relevantní**. Doporučená opatření v oblasti technické pomoci a odborné přípravy pokládají dotazovaní příjemci za relevantní. Relevantnost několika konkrétních opatření, např. pořizování služeb v oblasti skladování a likvidace zabavených cigaret a ostatního padělaného zboží nebo financování vědeckých publikací, byla z hlediska poslání spočívajícího v ochraně finančních zájmů EU vnímána jako menší. Tento závěr lze namnoze vysvětlit tím, že uvedená opatření jsou zaměřena na úzkou skupinu potenciálních účastníků, v důsledku čehož většině ostatních účastníků jejich význam uniká.

Někteří příjemci navrhli několik dalších možných operačních cílů, které by význam programu posílily, zejména v oblasti přeshraniční spolupráce členských států, spolupráce s partnery mimo EU, jakož i vývoje nových technologií. Tím, do jaké míry se s těmito návrhy ztotožňují i ostatní zúčastněné strany, se externí studie nezabývá. Jejich hodnota je proto omezená. Slučují se nicméně se zkušenostmi Komise s prováděním programu i s cílem, k němuž se program začal pod vedením Komise v posledních několika letech ubírat.

Hodnocení ukázalo, že je zajištěna **vnitřní a vnější soudržnost** programu. Externí studie zjistila, že vnitřní soudržnost je primárně zajištěna přidělením rozpočtových prostředků vyčleněných na období 2014–2020 na různé kategorie opatření. Komise kromě toho již ve výběrové fázi posuzuje žádosti tak, aby zároveň zabránila jejich možnému překrývání a opakování. Vnější soudržnost s dalšími výdajovými programy Komise je pak zajištěna jejími vnitřními konzultačními mechanismy, zejména ve fázi vypracování ročního pracovního programu a výběru žádostí o granty a primárně s ohledem na cíle, druhy činností, účastníky a příjemce vymezené v právních aktech, jimiž se různé výdajové programy zřizují. Tyto vnitřní konzultační mechanismy umožnily zabránit zdvojování programů a jejich překrývání s jinými programy Komise, např. s programem Clo či s programy vnitřní bezpečnosti, a dále posílit stávající synergie a vytvořit nové.

Z hodnocení vyplynulo, že program je **efektivní**. Pomocí programu byla financována opatření, která svou povahou (např. financování skenerů k odhalování pašovaného zboží nebo školení v oblasti digitální forenzní analýzy organizovaná pro vnitrostátní útvary odpovědné za vyšetřování případů týkajících se finančních zájmů EU) jasně přispěla k ochraně finančních zájmů EU.

Pokud jde o činnost v oblasti odborné přípravy, externí studie dospěla na základě závěrečných zpráv o činnosti a průzkumů mezi příjemci k závěru, že získané výsledky byly do značné míry v souladu s očekávanými výstupy. I přesto bylo zjištěno, že jen několik

---

<sup>7</sup> První výsledky byly získány v polovině roku 2016.

opatření zahrnovalo výměnu zaměstnanců mezi vnitrostátními správními orgány a jen málo opatření zahrnovalo i mezinárodní účast.

Pokud jde o technickou pomoc, bylo kvůli načasování hodnocení, tj. v počáteční fázi životního cyklu programu, obtížné dále podložit výše uvedené zjištění, že program je efektivní.

Z řady vnějších faktorů, které bránily dosažení cílů programu, byla za nejdůležitější považována schopnost podvodníků „*rychle se přizpůsobovat novým situacím na úrovni EU, působit přeshraničně a využívat nejslabší místa na vnějších hranicích*“. Tyto vnější faktory obvykle poškozují finanční zájmy EU a nutí vnitrostátní orgány trvale vynakládat úsilí na předcházení podvodům a jejich potírání. Opatření programu Hercule III toto úsilí v co největší možné míře podporují.

Hodnocení prokázalo celkovou **účinnost** programu jak z hlediska opatření v oblasti odborné přípravy, tak z hlediska činností v oblasti technické pomoci. Zejména proces vyřizování žádostí nepokládá většina zúčastněných stran programu za příliš náročný. Někteří žadatelé navrhli zmírnit zátěž spojenou s agendou žádostí a vykazování, např. snížením množství požadovaných informací nebo hojnějším využíváním nástrojů IT v procesu vyřizování žádostí. Většinou z těchto návrhů se Komise v současnosti zabývá, neboť v roce 2017 začala využívat elektronický systém řízení pro předkládání, zpracovávání a správu žádostí o granty v rámci programu. Jedním ze zlepšení, které elektronický systém řízení přinesl, je například digitalizace celého procesu vyřizování žádostí a zavedení elektronických podpisů. Očekává se, že elektronický systém významně zmírní administrativní zátěž, a zejména zkrátí související čas a sníží příslušné zdroje vynakládané na agendu žádostí.

Hodnocení ukázalo, že program má **přidanou hodnotu pro EU**. Zúčastněné strany téměř jednomyslně uznaly přidanou hodnotu programu a jeho zásadní přínos k zajišťování výhod. Většina zúčastněných stran rovněž vyslovila názor, že výhody programu Hercule III by nebylo možné čerpat bez podpory v rámci tohoto programu nebo rovnocenného financování EU. Příslušná opatření umožnila lépe chránit vnější hranice Unie. Program je důležitým faktorem umožňujícím přeshraniční spolupráci, zejména pokud jde o přeshraniční výměnu informací a osvědčených postupů. Hodnocení rovněž ukázalo, že požadavky programu na transparentnost a vykazování přispívají ke zdokonalení činností příjemců v oblasti plánování a sledování a standardů kvality a obecně pak i ke kvalitě finančního řízení příjemců.

Hodnocení dospělo k závěru, že program je **udržitelný**. Příjemci se shodují na tom, že opatření financovaná v rámci programu budou mít přínos i nadále, dokonce i po svém dokončení. Obzvláště to platí pro opatření technické pomoci, v jejichž případě mají zavedená zařízení nadále vytvářet výsledky i po datu ukončení příslušných činností. To se vztahuje i na opatření v oblasti odborné přípravy, kdy byli příjemci obecně přesvědčeni o tom, že vytváření sítí a výměna informací a osvědčených postupů má trvale pozitivní dopad. Značný počet příjemců nicméně uvedl, že v případě ukončení programu by činnosti v jeho rámci financované ukončil. Z těchto závěrů vyplývá, že ukončení programu by mělo dopad na celkovou ochranu finančních zájmů Unie.

Při hodnocení bylo zjištěno, že **přínos programu Hercule III k inteligentnímu a udržitelnému růstu podporujícím začlenění**, který požaduje strategie Evropa 2020, je nepřímý. Na straně příjmů program přispívá k zajištění nezbytných finančních prostředků pro iniciativy, jimiž má být dosaženo cílů strategie, a na straně výdajů přispívá k zajištění toho,

aby tyto zdroje nebyly vynakládány na jiné účely. Kromě toho zvýšená ochrana vnějších hranic EU, kterou program podporuje, přispívá k vytvoření rovných podmínek mezi podniky EU a jejich konkurenty ve třetích zemích, což je považováno za další významný faktor k dosažení cílů strategie Evropa 2020.

## **5. Další postup**

Hodnocení v polovině období ukázalo, že program Hercule III ve své současné podobě a v této fázi provádění z velké části naplňuje své poslání. Ukázalo se, že je relevantní, že umožnil zavedení mechanismů zajišťujících jeho soudržnost a že je efektivní a účinný. Existence tohoto programu na úrovni EU je jasnou přidanou hodnotou a zároveň bylo zjištěno, že činnosti prováděné v rámci programu jsou do značné míry udržitelné.

Během externího hodnocení byly předloženy některé návrhy nových cílů a činností, jež by mohly být s programem spojeny do budoucna. Externí studie sice neověřila, do jaké míry se s těmito návrhy ztotožňuje převážná část zúčastněných stran, mohly by se však promítnout do úvah útvarů Komise o příštích třech letech fungování programu, zejména v oblasti přeshraniční spolupráce členských států, spolupráce s partnery mimo EU, jakož i vývoje nových technologií. Tyto návrhy budou rovněž zahrnuty do širších úvah o podpoře činností v oblasti boje proti podvodům v souvislosti s přípravami na budoucí víceletý finanční rámec po roce 2020.