



Bruxelles, den 10.1.2018
COM(2018) 3 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Midtvejsevaluering af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 250/2014 af 26. februar 2014 om oprettelse af et program til fremme af aktiviteter til beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser (Hercule III-programmet) og om ophævelse af afgørelse nr. 804/2004/EF

{SWD(2018) 3 final}

1. Indledning

Europa-Kommissionen er i øjeblikket i gang med at overveje, hvilken type budget der er behov for i fremtidens Europa¹. En effektiv og korrekt anvendelse af EU's budget, herunder i medlemsstaterne, spiller en central rolle med hensyn til at opbygge tillid blandt EU's borgere og øge styrken og merværdien af det europæiske projekt. Hercule-programmet passer ind i denne dagsorden, da det specifikt har til formål at beskytte EU's finansielle interesser.

Det nuværende Hercule III-program, som forvaltes af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) under Kommissionen, blev oprettet ved forordning nr. 250/2014² (herefter "forordningen"). Programmets generelle mål er "*at beskytte Unionens finansielle interesser og således øge konkurrenceevnen for Unionens økonomi og sikre beskyttelsen af skatteydernes midler*"³, mens dets specifikke mål er "*at forebygge og bekæmpe svig, korrupsion og andre ulovlige aktiviteter, der skader Unionens finansielle interesser*"⁴.

I henhold til forordningen skal Kommissionen gennemføre en midtvejsevaluering af programmet (artikel 13, stk. 2, litra a)). Kommissionens tjenestegrene har udarbejdet et arbejdsdokument (SWD) om midtvejsevalueringen af Hercule III-programmet med en udførlig beskrivelse af evalueringens resultater. Eftersom forordningen indeholder et krav om en uafhængig vurdering, understøttes arbejdsdokumentet af en undersøgelse foretaget af en ekstern kontrahent. Resultaterne af evalueringen og den anvendte metode er beskrevet i arbejdsdokumentet.

I lyset af kravene i forordningens artikel 13 og Kommissionens dagsorden for bedre regulering vurderes seks områder i evalueringen: relevansen af alle programmets mål, programmets interne og eksterne sammenhæng med andre EU-tiltag, virkning med hensyn til at nå programmets mål og forventede resultater, effektiviteten af ressourceudnyttelsen, programmets EU-merværdi og bæredygtigheden, dvs. virkningerne af Hercule III-foranstaltninger efter deres afslutning. Evalueringen berører også programmets bidrag til EU's prioriterede mål om en intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst.

Evalueringen omfatter den første halvdel af den syvårige periode, som Hercule III-programmets varer, fra den 1. januar 2014 (hvor forordningen trådte i kraft) til juni 2017.

2. Centrale elementer i Hercule III-programmet

¹ Europa-Kommissionen, Oplæg om fremtiden for EU's finanser, COM(2017) 358 af 28. juni 2017.

² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 250/2014 af 26. februar 2014 om oprettelse af et program til fremme af aktiviteter til beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser (Hercule III-programmet) og om ophævelse af afgørelse nr. 804/2004/EF (EUT L 84 af 20. marts 2014, s. 6).

³ Artikel 3 i forordning (EU) nr. 250/2014.

⁴ Artikel 4 i forordning (EU) nr. 250/2014.

Budgetrammen for Hercule III er 104,9 mio. EUR for perioden 2014-2020. De berettigede tilskudsmodtagere⁵ under programmet er nationale eller regionale myndigheder i medlemsstaterne, forskningsorganer, uddannelsesinstitutter og almennyttige organer.

Programmet gennemføres på grundlag af årlige cyklusser i overensstemmelse med arbejdsprogrammer, der vedtages af Kommissionen. Via Hercule III ydes der finansiel støtte til i) teknisk bistand (mindst 70 % af programmets budget) til aktioner som f.eks. indkøb af teknisk udstyr og informationsteknologiske værktøjer, fremme af grænseoverskridende samarbejde og støtte til fælles operationer, udveksling af personale og udvikling og tilvejebringelse af adgang til databaser for medlemsstaterne og OLAF; ii) uddannelse (højest 25 % af programmets budget) i form af aktioner som f.eks. konferencer og seminarer til at sikre udveksling af erfaringer og bedste praksis, uddannelse i digital kriminalteknik og udviklingen af avancerede forskningsaktiviteter og undersøgelser; og iii) eventuelle andre aktioner inden for programmets rammer (højest 5 % af budgettet). Via programmet ydes der finansiel støtte i form af tilskud, offentlige udbudskontrakter og godtgørelse af deltagerens udgifter til aktiviteterne.

3. Metode for midtvejsevalueringen

I forbindelse med gennemførelsen af midtvejsevalueringen har Kommissionens tjenestegrene primært støttet sig til den eksterne kontrahents undersøgelse samt den konsekvensanalyse, der blev foretaget i forbindelse med lovforslaget om programmet, Kommissionens evaluering af det foregående Hercule-program, de årlige arbejdsprogrammer for Hercule III og de årlige oversigter over gennemførelsen af programmet, som udarbejdes af Kommissionen og ledsager Kommissionens årlige rapport om beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser⁶.

Arbejdet på midtvejsevalueringen blev påbegyndt i juni 2016. En tværtjenstlig styringsgruppe fra Kommissionens tjenestegrene blev oprettet med henblik på at understøtte evalueringsprocessen. Styringsgruppen har gennemgået køreplanen, betingelserne for den eksterne kontrakt og rapporterne om indledning og afslutningen af feltarbejdet. Styregruppen var også tæt involveret i udarbejdelsen af arbejdsdokumentet fra tjenestegrenene.

Midtvejsevalueringen omfatter de interventioner, der støttes under Hercule III-programmet, samt de forberedelses- og gennemførelsesaktiviteter, som interessenterne iværksætter i forbindelse med disse interventioner. Evalueringen omfatter også de ansøgninger om tilskud fra potentielle støttemodtagere, som ikke opnåede støtte.

Den eksterne undersøgelse byggede i besvarelsen af evalueringsspørgsmålene på primære datakilder, og indsamlingen skete via i) interview med EU-embedsmænd og nationale embedsmænd samt med støttemodtagere i forbindelse med aktioner finansieret under programmet og ii) onlineundersøgelser med deltagelse af støttemodtagere, ikke udvalgte ansøgere, deltagere i arrangementer finansieret under programmet samt brugere af tjenester indkøbt under programmet. Der blev også anvendt sekundære kilder som f.eks. offentligt

⁵ Artikel 6 i forordning (EU) nr. 250/2014.

⁶ Beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser — Bekæmpelse af svig, Årsrapport 2016, COM(2017)383 final.

tilgængelige kilder (f.eks. de årlige Hercule III-arbejdsprogrammer) og indgivne tilskudsansøgninger, tildelte kontrakter og tilskud samt støttemodtageres endelige rapporter.

Tidspunktet for den eksterne undersøgelse medførte visse begrænsninger, navnlig i forhold til programmets normale livscyklus. Dette blev afspejlet i de redskaber, der var til rådighed for den eksterne evaluator, som i omfattende grad måtte støtte sig til udsagn fra støttemodtagere, ansøgere, deltagere og Kommissionens personale. Baggrunden herfor var, at der kun var relativt få tilgængelige resultater på det tidspunkt, hvor dataindsamlingen og interviewene fandt sted, hvilket hovedsageligt var i 2017⁷. Denne begrænsning var især mærkbar for aktioner inden for teknisk bistand. Man kan imidlertid betragte de interviewede som et stort udsnit af programmets interessenter, og derfor anses resultaterne af den eksterne undersøgelse for tilstrækkelig robuste.

4. Midtvejsevalueringens vigtigste resultater

Bevæggrundene for Kommissionens forslag til Hercule III-programmet er fortsat gyldige i dag, navnlig når det gælder forekomsten af svig rettet mod EU's finansielle interesser. I den forbindelse er det i den eksterne undersøgelse blevet påvist, at de specifikke og operationelle målsætninger for og aktiviteter under programmet fortsat er **relevante**. De støttede aktioner inden for teknisk bistand og uddannelse betragtes som relevante af de interviewede støttemodtagere. Nogle få specifikke foranstaltninger, f.eks. købet af tjenester med henblik på at opbevare og destruere beslaglagte cigaretter og andre forfalskede varer eller finansieringen af videnskabelige udgivelser, blev anset for mindre relevante med hensyn til at opfylde deres formål i relation til at beskytte EU's finansielle interesser. Denne konklusion kan i vid udstrækning forklares ved, at disse aktioner er rettet mod en smal gruppe af mulige deltagere, og derfor kan flertallet af deltagerne ikke se deres relevans.

Nogle støttemodtagere havde forslag til eventuelle yderligere operationelle mål, der ville øge programmets relevans, navnlig inden for områderne for grænseoverskridende samarbejde mellem medlemsstaterne, samarbejde med partnere uden for EU og ny teknologisk udvikling. I den eksterne undersøgelse blev det ikke undersøgt, i hvilket omfang disse idéer deles af de øvrige interessenter. Deres værdi er derfor begrænset. De er dog i overensstemmelse med Kommissionens erfaringer i forbindelse med gennemførelsen af programmet og den retning, som den i løbet af de seneste år er begyndt at styre programmet i.

Evalueringen viste, at der var sikret **intern og ekstern sammenhæng** i programmet. Den eksterne undersøgelse viste, at den interne sammenhæng primært sikres ved budgettildelingen for perioden 2014-2020 mellem de forskellige aktionskategorier. Derudover undersøger Kommissionen i udvælgelsesfasen ansøgningerne med henblik på at undgå potentielle overlapninger og gentagelser. Den eksterne sammenhæng med Kommissionens øvrige udgiftsprogrammer sikres gennem Kommissionens interne høringsmekanismer, navnlig i forbindelse med udarbejdelsen af det årlige arbejdsprogram og udvælgelsen af tilskudsansøgninger, og ved primært at tage hensyn til de målsætninger, typer af aktiviteter, deltagere og støttemodtagere, der er defineret i de retsakter, hvorved de forskellige udgiftsprogrammer er oprettet. Disse interne høringsprocedurer har gjort det muligt at forhindre dobbeltarbejde og overlapninger med andre af Kommissionens programmer, f.eks.

⁷ De første resultater er fra medio 2016.

toldprogrammet eller programmerne for den indre sikkerhed samt at styrke de eksisterende og identificere nye synergier.

Det blev i evalueringen konstateret, at programmet har været **virkningsfuldt**. Programmet har finansieret aktioner, der, som følge af deres karakter (f.eks. ved at finansiere scannere til at detektere smuglervarer eller ved at understøtte uddannelse i digital kriminalteknik til gavn for de nationale myndigheder med ansvar for at efterforske sager, der vedrører EU's finansielle interesser), klart har bidraget til beskyttelsen af EU's finansielle interesser.

I den eksterne undersøgelse konkluderes det på grundlag af de endelige rapporter om aktionerne og undersøgelser blandt støttemodtagerne, at uddannelsesaktiviteternes resultater mere eller mindre svarer til de forventede. Ikke desto mindre blev det konstateret, at kun nogle få aktioner involverede udveksling af personale mellem de nationale myndigheder og få aktioner havde international deltagelse.

For så vidt angår teknisk bistand har evalueringstidspunktet, dvs. evalueringens placering tidligt i programmets levetid, gjort det vanskeligt at underbygge ovennævnte konklusion om, at programmet er virkningsfuldt.

Blandt de mange eksterne faktorer, der påvirker opnåelsen af programmets mål, bliver svindlernes evne til "*hurtigt at tilpasse sig nye omstændigheder på EU-plan, operere på tværs af grænser og udnytte de svageste punkter i de ydre grænser*" anset for den vigtigste. De eksterne faktorer har en tendens til at skade EU's finansielle interesser, og det kræver en fortsat indsats fra de nationale myndigheders side, hvis svindel skal bekæmpes og forebygges. Denne indsats understøttes så vidt muligt af aktionerne under Hercule III-programmet.

Af evalueringen fremgår, at programmet samlet set er **effektivt** med hensyn til både aktioner inden for uddannelse og teknisk bistand. Navnlig synes ansøgningsproceduren ikke at volde langt hovedparten af interessenterne alt for store problemer. Nogle ansøgere foreslog at lette byrden i forbindelse med ansøgnings- og rapporteringsprocedurerne, f.eks. ved at kræve færre oplysninger eller øge anvendelsen af it-værktøjer i ansøgningsproceduren. Kommissionen er for øjeblikket ved at følge op på de fleste af spørgsmålene, idet den i 2017 begyndte at anvende et elektronisk forvaltningssystem til indgivelse, behandling og administration af ansøgninger om tilskud under programmet. De forbedringer, som det elektroniske forvaltningssystem har medført, omfatter f.eks. digitalisering af hele ansøgningsproceduren og indførelse af digital signatur. Det elektroniske system forventes at mindske de administrative byrder og forbruget af tid og ressourcer mærkbart, især i forbindelse med ansøgningerne.

Evalueringen viste programmets **EU-merværdi**. De interesserede parter har næsten uden undtagelse anerkendt programmets merværdi og dets væsentlige bidrag til at skabe gavnlige resultater. Hovedparten af interessenterne mente også, at programmets gavnlige resultater ikke ville kunne realiseres uden finansiell støtte fra Hercule III eller tilsvarende EU-støtte. Aktionerne gav mulighed for en bedre beskyttelse af EU's ydre grænser. Programmet er en forudsætning for grænseoverskridende samarbejde, navnlig grænseoverskridende udveksling af oplysninger og bedste praksis. Af rapporten fremgik også, at programmets krav med hensyn til gennemsigtighed og rapportering bidrager til at forbedre støttemodtagernes planlægning, overvågning og kvalitetsstandarder og kvaliteten af støttemodtagernes finansielle styring generelt.

Evalueringen konkluderede, at programmet er **bæredygtigt**. Der er blandt modtagerne enighed om, at de aktioner, der finansieres under programmet, fortsat vil skabe gavnlige resultater selv efter deres afslutning. Det var især relevant for aktioner inden for teknisk bistand, hvor anvendelsen af udstyr vil fortsætte med at skabe resultater efter aktivitetens afslutning. Det gjaldt også aktiviteter inden for uddannelse, hvor støttemodtagerne generelt så positivt på den varige virkning af skabelsen af netværk og udvekslingen af informationer og bedste praksis. En betydelig del af støttemodtagerne angav dog, at de ikke ville fortsætte de aktiviteter, der finansieres via programmet, hvis det blev lukket ned. Det tyder på, at programmets ophør vil påvirke den overordnede beskyttelse af EU's finansielle interesser.

Det blev ved evalueringen konstateret, at Hercule III-programmet indirekte bidrager til den intelligente, bæredygtige og inklusive vækst, som der lægges vægt på i Europa 2020-strategien. På indtægtssiden bidrager programmet til at sikre de finansielle midler, der er nødvendige for at initiativerne kan opnå strategiens mål, og på udgiftssiden bidrager det til at sikre, at disse midler ikke anvendes til andre formål. Derudover bidrager den øgede beskyttelse af EU's eksterne grænser, som understøttes af programmet, til at skabe lige konkurrencevilkår mellem EU's virksomheder og deres konkurrenter i tredjelande, hvilket må betragtes som en anden vigtig faktor med henblik på at nå Europa 2020-målene.

5. Det videre forløb

Midtvejsevalueringen har vist, at Hercule III-programmet i dets nuværende form og på nærværende trin i dets gennemførelse stort set har opfyldt sin opgave. Programmet har bevist sin relevans, der er mekanismer til at sikre dets sammenhæng, og det har været virkningsfuldt og effektivt. Der er en klar merværdi i at have et sådant program på EU-plan, og aktiviteterne under programmet anses stort set for bæredygtige.

Under den eksterne evalueringsproces er der blevet fremsat forslag om eventuelle nye mål og aktiviteter for programmet fremover. Med forbehold af at det i den eksterne undersøgelse ikke blev kontrolleret, om disse idéer var fælles for en betydelig del af interessenterne, vil de kunne bidrage til Kommissionens tjenestegrenes overvejelser angående de næste tre år i programmets livscyklus, navnlig inden for områderne for grænseoverskridende samarbejde mellem medlemsstaterne, samarbejde med partnere uden for EU og ny teknologisk udvikling. Disse idéer vil også bidrage til mere omfattende overvejelser om støtte til aktiviteter inden for bekæmpelsen af svig i forbindelse med udarbejdelsen af den fremtidige flerårige finansielle ramme efter 2020.