

Brüsszel, 2015.5.27.
COM(2015) 221 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

**JELENTÉS A HERKULES II PROGRAM CÉLKITŰZÉSEINEK
MEGVALÓSÍTÁSÁRÓL**

1. ELŐZMÉNYEK

Ez a jelentés a 2007–2013 közötti Herkules II program¹ fő eredményeit mutatja be. A 2007-ben elfogadott program az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmét szolgáló tevékenységeket támogatta. A jelentés alapját képező független értékelést az Európai Bizottság, pontosabban az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) adta megbízásba; a külső megbízottat²³ a 2014. márciustól decemberig tartó munkában az OLAF és a Bizottság Főtitkársága tisztviselőiből álló irányítócsoporthoz támogatta, illetve felügyelte.

A 804/2004/EK határozattal létrehozott első Herkules program az uniós költségvetést érintő szabálytalanságok, csalás és korrupció elleni küzdelem támogatása révén az EU pénzügyi érdekeinek védelmét célozta. 2007-ben, a 804/2004/EK határozatot módosító 878/2007/EK határozat elfogadásával a Herkules II program lépett a helyébe. Az Európai Parlament és a Tanács 2014-ben elfogadta a 2014–2020 közötti Herkules III programról szóló 250/2014/EU rendeletet.

2. A PROGRAM

A Herkules II program fő célkitűzése egy olyan uniós cselekvési program létrehozása volt, amely az EU pénzügyi érdekeit érintő csalás megelőzése és leküzdése érdekében végzett uniós tevékenységek előmozdítására irányult, beleértve a cigarettacsempészet és -hamisítás elleni küzdelmet is⁴, és különösen az alábbiakat:

- a. a tagállami hatóságok, a Bizottság és az OLAF közötti transznacionális és multidiszciplináris együttműködés;
- b. hálózatok kiépítése szerte a tagállamokban, valamint a csatlakozó és tagjelölt országokban – a szándéknyilatkozatnak megfelelően – az információ, a tapasztalat és a legjobb gyakorlat cseréjének megkönnyítése érdekében, tiszteletben tartva az egyes tagállamok eltérő hagyományait;
- c. technikai és működési támogatás nyújtása a tagállamok büntetőrendészeti hatóságai részére a határon átnyúló jogellenes tevékenységek elleni küzdelemük során, különös tekintettel a vámhatóságoknak nyújtott támogatásra;
- d. a működés eredményességének alacsonyítása nélkül, lehetőleg valamennyi tagállam, valamint a szándéknyilatkozatnak megfelelően a csatlakozó és a tagjelölt ország bevonásával a földrajzi egyensúly megteremtése a program szerint finanszírozott tevékenységeket illetően; és
- e. a legérzékenyebbnek tekintett területeken tett intézkedések számának és intenzitásának növelése, különösen a cigarettacsempészet és -hamisítás terén⁵.

¹ Ebben a jelentésben a „program” szó a 878/2007/EK határozattal módosított 804/2004/EK határozat szerinti Herkules II programot jelöli.

² A megbízott a Rambøll Management Consulting volt. Az értékelést a Közösség pénzügyi érdekeinek védelme területén végzett tevékenységek előmozdítására irányuló közösségi cselekvési program létrehozásáról szóló 804/2004/EK határozat módosításáról és meghosszabbításáról szóló 2007. július 23-i 878/2007/EK európai parlamenti és tanácsi határozattal (Hercule II program) (HL L 193., 2007.7.25.) módosított 804/2004/EK határozat 7. cikke írja elő, amely szerint „2014. december 31-ig a Bizottság (OLAF) jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a program célkitűzéseinek eléréséről”. A jelentés késedelmes elfogadásának oka az Európai Bizottság szolgálatainak 2014 végén lezajló átalakítása.

³ A megbízott jelentése mellékletekkel együtt beszerezhető itt: <https://bookshop.europa.eu/hu/home/>

⁴ A módosított 804/2004/EK határozat 1. cikke.

⁵ A módosított 804/2004/EK határozat 1. cikkének (2) bekezdése.

Tevékenységtípusok

A program három tevékenységtípushoz nyújtott pénzügyi támogatást:⁶

- technikai segítségnyújtás a nemzeti hatóságok számára;
- képzés, szemináriumok és konferenciák; és
- informatikai támogatás.

Technikai segítségnyújtás

A költségvetést és a támogatási megállapodások számát tekintve a legjelentősebb tevékenységtípus a technikai segítségnyújtás volt. Ez tulajdonképpen a nemzeti és regionális közigazgatási hatóságok által az EU pénzügyi érdekeinek védelmével kapcsolatos nyomozások során használt felszerelések beszerzéséhez nyújtott pénzügyi támogatás. A technikai segítségnyújtási projektek két csoportra oszthatók:

- „nyomozati támogatás” a csalás és korrupció elleni küzdelem általános céljaira; és
- „cigaretta”; a kedvezményezettek cigarettacsempészet és -hamisítás elleni küzdelemre szolgáló kapacitásának erősítésére. A program többek között a járművekbe és konténerekbe rejtett csempészt és hamisított cigaretta felderítésére az Unió külső határain használt röntgenszkennerek beszerzéséhez, illetve nyomkereső kutyák vásárlásához és képzéséhez nyújtott támogatást.

A dán vámhatóság a dániai határellenőrzések számának és színvonalának emelése érdekében 2010-ben és 2011-ben 335 000 EUR összegű támogatást kapott határátkelőhelyeken használt röntgenszkennerek beszerzéséhez; a nyolc megvásárolt röntgenszkennerek célja az illegális dohányáru-szállítmányok és lehetőleg az illegális dohányárugyártásra szánt más összetevők felderítése. Az eszközökkel az első kilenc hónapban közel 30 000 átvilágítást végeztek. Ezek csaknem 400 esetben voltak eredményesek, és 9000 kartonnyi csempészt cigaretta, illetve kábítószer, alkohol és fegyverek lefoglalásához vezettek.

Képzés, szemináriumok és konferenciák

Ez a tevékenységtípus is két csoportra osztható:

- konferenciák, szemináriumok és képzési tevékenységek, például a csalás és a cigarettacsempészet és -hamisítás elleni küzdelem bevált gyakorlatainak terjesztése, figyelemfelhívás és a megelőzés javítása. A pénzügyi támogatást vámtisztviselők és rendőrök szakirányú digitális kriminalisztikai képzésére is fel lehetett használni; és
- „jogi képzés”, ideértve a szakpolitikai dokumentumok és a jogalkotási javaslatok elkészítéséhez szükséges speciális összehasonlító jogi tanulmányokat is.

Informatikai támogatás

A Bizottság a program révén finanszírozta a tagállami kedvezményezettek (vámhatóság, rendőrség) hozzáférését a nyomozásaikhoz szükséges adatbázisokhoz. Ezek az adatbázisok társaságokról, tulajdoni viszonyokról, kereskedelmi műveletekről, szállítási műveletekről és rakományjegyzékekről adnak információkat. A program nagy volumenű kereskedelmi adatok automatizált elemzését lehetővé tevő speciális informatikai eszközök fejlesztését is támogatta;

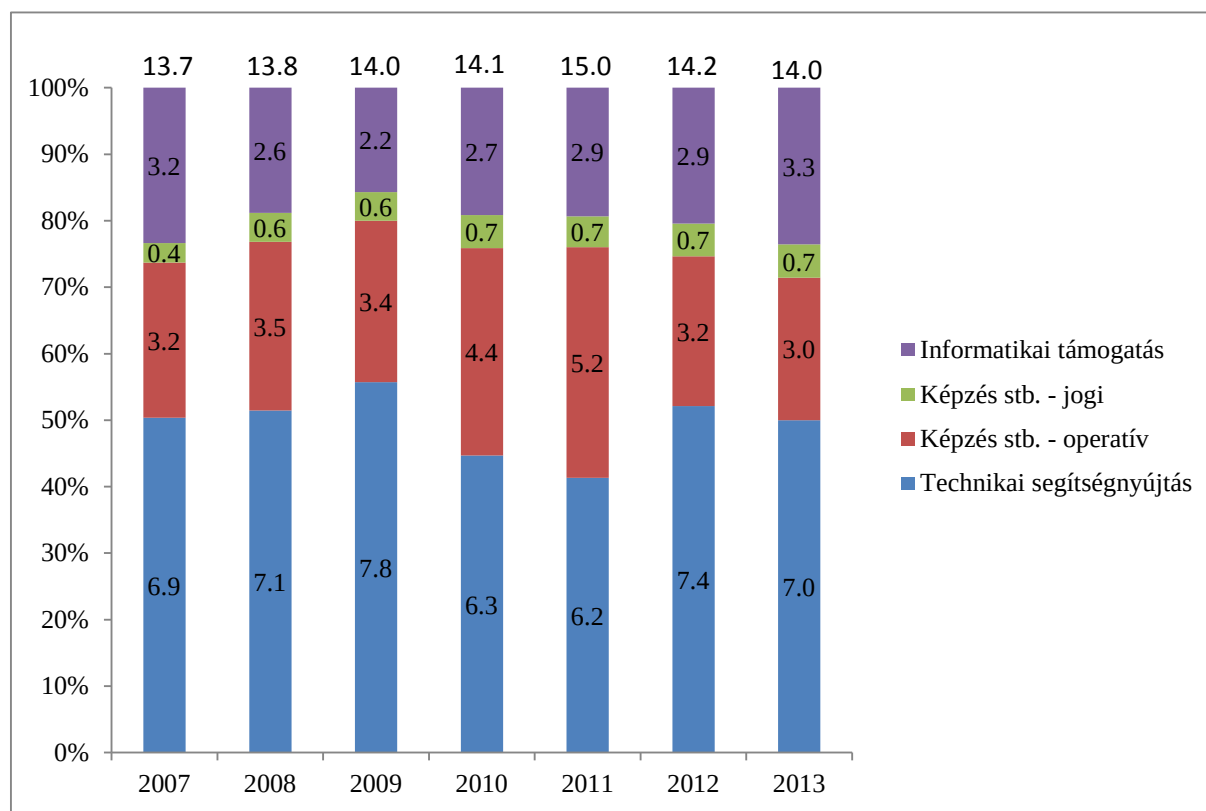
⁶ A módosított 804/2004/EK határozat 1a. cikke.

a tagállami vámhatóságok ezen eszközök révén kockázatelemzéssel szűkíthetik a vizsgálandó területek körét.

Költségvetés

A 2007–2013 közötti többéves pénzügyi keret szerinti költségvetés (kötelezettségvállalási előirányzatokban) 98 525 000 EUR-t⁷, vagyis évente mintegy 14,3 millió EUR-t tett ki. A tevékenységtípus szerinti bontást az 1. ábra mutatja be.

1. ábra: Költségvetési előirányzatok tevékenységtípus szerint (2007–2013)⁸



A költségvetési rendelet⁹ értelmében a Herkules II program szerinti finanszírozás két formát ölthetett:

- támogatások (pályázati felhívást követően); és
- közbeszerzési szerződések (ajánlati felhívást követően)¹⁰.

⁷ A módosított 804/2004/EK határozat 6. cikkének (2) bekezdése; 2007. évi áron.

⁸ Az adatok a 2007–2013 közötti finanszírozási határozatokban rendelkezésre bocsátott kötelezettségvállalási előirányzatokon alapulnak. A „Jogi képzés” 2007-ben a „Képzés, szemináriumok és konferenciák” tevékenységei közé tartozott, amelynek két alcsoportja volt: „Képzés – operatív rész” és „Képzés – jogi rész”. Utóbbi költségvetése 375 000 EUR volt.

⁹ 2007 és 2012 között a 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet (a költségvetési rendelet) és a 2002. december 23-i 2342/2002/EK, Euratom bizottsági rendelet (a végrehajtási szabályok); 2013 óta pedig a 2012. október 25-i 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet (az új költségvetési rendelet) és a 2012. október 29-i 1268/2012/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet (az alkalmazási szabályok). Az értékelés nem vette figyelembe az új költségvetési rendelet Herkules II programra gyakorolt hatásait, de az a kis értékű támogatások szabályainak egyszerűsítésével és a fizetési határidők lerövidítésével vélhetően csökkentette az adminisztratív terheket (például a támogatások kedvezményezettjei számára).

A támogatások a technikai segítségnyújtás esetében az elszámolható költségek legfeljebb 50 %-át, képzési tevékenységek esetében legfeljebb 80 %-át, és a jogi képzés esetében legfeljebb 90 %-át foglalhatták magukban. A kedvezményezettek a következők voltak¹¹:

- a) tagállamok vagy csatlakozó államok nemzeti vagy regionális közigazgatási hatóságai (technikai segítségnyújtásban csak ez a kategória részesülhetett);
- b) kutatási és oktatási intézmények (e kategória technikai segítségnyújtásban nem részesülhetett, de kérhetett támogatást képzésekre, szemináriumokra, konferenciákra, tanulmányokra és informatikai támogatási tevékenységekre); és
- c) nonprofit szervezetek.

A közbeszerzési eljárásokban bármely jogalany részt vehetett, ha megfelelt a vonatkozó jogi követelményeknek. A közbeszerzési eljárást adatbázis-hozzáférésekhez, szakképzési szolgáltatásokhoz és speciális informatikai eszközök fejlesztéséhez biztosították.

A program bizonyos feltételek mellett bizonyos harmadik országok képviselőinek képzéseken való részvételét is támogathatta¹².

A program költségvetésének 52,8 %-át támogatásokra, 47,1 %-át közbeszerzésre fordították.

1. táblázat: Támogatások és közbeszerzések száma tevékenységtípus és év szerint

Év	Technikai segítségnyújtás	Képzés			Jogi képzés	Informatikai támogatás	Összesen		Mindösszesen
	Támogatás	Támogatás	Közbeszerzés	Összesen	Támogatás	Közbeszerzés	Támogatás	Közbeszerzés	
2007	29	10	10	20	9	9	48	19	67
2008	31	9	17	26	9	13	49	30	79
2009	27	12	18	30	10	7	49	25	74
2010	27	16	10	26	9	11	52	21	73
2011	28	9	22	31	9	13	46	35	81
2012	42	15	9	24	9	16	66	25	91
2013	32	17	10	27	10	6	59	16	75
Összesen	216	88	96	184	65	75	369	171	540

¹⁰ Lásd a módosított 804/2004/EK határozat 2. cikkét – és különösen annak (1) bekezdését –, amely meghatározza a finanszírozás eszközeit és feltételeit.

¹¹ A módosított 804/2004/EK határozat 2 a. cikke. E cikk értelmében a támogatások kedvezményezettjei elősegítik az uniós fellépés megerősítését az Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében. A módosított 804/2004/EK határozat 3. cikke felsorolja, hogy a tagjelölt vagy más harmadik országok szerveinek mely jogosultsági feltételeket kell teljesíteniük a program támogatásainak igénybevételéhez. Mivel e feltételek egy esetben sem teljesültek, harmadik ország szervei nem részesültek támogatásban.

¹² Lásd a módosított 804/2004/EK határozat 2 a. cikkét. A b) pont szerinti „kutatási és oktatási intézmények” és a c) pont szerinti „nonprofit szervezetek” kategóriájába tartozó jogalanyok esetében követelmény volt továbbá a legalább egy éve fennálló jogi személy státusz, illetve a tagállamokbeli vagy a 3. cikkben meghatározott harmadik országokbeli alapítás és működés.

Az értékelés 2014. márciusi kezdetekor még folyamatban volt sok, támogatással vagy közbeszerzéssel érintett tevékenység, így ezek eredményeiről még nem lehetett információkat gyűjteni. Mindazonáltal a programvégrehajtás hatékonyságáról kikérték az érintett kedvezményezettek és vállalkozók véleményét.

Végrehajtás

A programot az éves költségvetés és a munkaprogram jóváhagyásáról szóló éves bizottsági finanszírozási határozatok útján hajtották végre. E határozatok indikatív áttekintést adtak az adott év tevékenységi prioritásairól és az egyes tevékenységtípusokra rendelkezésre álló költségvetésről. Az éves munkaprogramok végrehajtásáról az éves beszámolók¹³ adtak számot.

3. AZ ÉRTÉKELÉS CÉLKITŰZÉSEI, MÓDSZERTANA ÉS ADATFORRÁSAI

Célkitűzések

A független értékelés **elsődleges** célkitűzése a program **eredményességének** értékelése, vagyis annak vizsgálata volt, hogy a program milyen mértékben valósította meg célkitűzéseit.

A **második** célkitűzés a végrehajtás **hatékonyságának** értékelése volt a következők alapján:

- **gazdaságosság:** a célkitűzések eléréséhez szükséges erőforrásokat kellő időben, megfelelő mennyiségben és minőségben a kedvezményezettek rendelkezésére bocsátották?
- **hasznosság:** a hozott intézkedés milyen mértékben kezelte a program elfogadásakor azonosított szükségleteket, problémákat és kérdéseket? Adódtak-e járulékos vagy mellékhatások?
- **célirányosság:** milyen mértékben maximalizálták/minimalizálták a kapcsolódó szakpolitikai területekre, például a Vám és a Fiscalis programokra¹⁴ átgyűrűző pozitív/negatív hatásokat?
- **elfogadottság:** az érdekelt felek milyen mértékben fogadták el és tartották hasznosnak a programot?

A **harmadik** célkitűzés a program **uniós hozzáadott értékének** (addicionalitásának) és az eredmények **fenntarthatóságának** az értékelése volt.

Az értékelés nem tért ki kifejezetten a program **relevanciájára**, mivel ezt a szempontot a 2014–2020 közötti Herkules III programra irányuló bizottsági javaslatához csatolt hatásvizsgálat¹⁵ már megvizsgálta. Az értékelés a program 2007–2013 közötti programozási időszak szerinti tevékenységeit vizsgálta. Központjában a technikai segítségnyújtás állt, melynek eredményességét alapvető fontosságúnak ítélték a program általános sikeréhez.

¹³ Az éves beszámolókat a módosított 804/2004/EK határozat 7. cikke értelmében a Bizottság fogadta el és nyújtotta be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Legutóbb a 2011., a 2012. és a 2013. évről készült beszámoló (SWD(2012) 445 final, 2012.12.11., SWD(2013) 287 final, 2013.7.24., és SWD(2014) 247 final, 2014.7.17.).

¹⁴ A Fiscalis program egy többéves uniós cselekvési program a belső piaci adórendszerek működésének javítására (1482/2007/EK határozat, HL L 330., 2007.12.15.). A Vám program egy többéves cselekvési program a belső piac hatékony vámügyi működésének biztosítását célzó tagállami intézkedések támogatására és kiegészítésére (624/2007/EK határozat, HL L 154., 2007.6.14.).

¹⁵ SEC(2011) 1610 final és SEC(2011) 1611, 2011. december 19.

Módszertan

Az értékelés a megbízott által kidolgozott hozzájárulás-elemzési módszerrel történt – a programról, illetve annak végrehajtásáról és eredményeiről gyűjtött információk alapján hipotetikus okozati összefüggéseket állítottak fel a program finanszírozásával megvalósuló tevékenységek és azok számszerű eredményei/hozadékai között. A hipotéziseket ezt követően felmérésekből, interjúkból és esettanulmányokból gyűjtött új adatokkal tesztelték. A teszteredmények alapján kidolgozták az úgynevezett változáselméletet, amely leírja, a Herkules programból finanszírozott tevékenységek számszerű eredményeik és hozadékaik révén végül miként váltanak ki hosszú távú hatásokat. Ez úton pontosan meg lehetett határozni a program produktív mechanizmusait és a programot befolyásoló kontextuális tényezőket. A programból finanszírozott tevékenységek és eredményeik heterogén jellege miatt a programcélkitűzések megvalósulásának vizsgálatához átfogó megközelítésre volt szükség. A megbízott módszertana – az interjúk és felmérések során a szakértőktől és az érdekelt felektől gyűjtött értéktételekkel és véleményekkel való összevetés révén – lehetővé tette a számszerű eredmények és a hosszú távú hozadékok értékelését. Az interjúk és a felmérések a program eredményeivel (eredményességével) és a végrehajtás színvonalával (a hatékonysággal) kapcsolatban tettek fel kérdéseket, illetve gyűjtöttek észrevételeket. A felmérések válaszadási rátája kielégítő volt, a válaszadók földrajzi eloszlás, tevékenységtípus és finanszírozási eszköz szerint is reprezentatív mintát adtak a program kedvezményezettjeiről. Az interjúkat kellő számú érdekelt fél részvételével, az összes tevékenységi ágazatot és a teljes időszakot lefedve tartották. Az interjúk és a felmérések eredményei a kezdeti megállapítások hitelesítéséhez vezettek, és megalapozták a programeredmények további finomítását.

A program szerény mérete miatt teljes körű költség/haszon-elemzés elvégzése nem indokolt, mivel annak költségei nem állnának arányban a program költségvetésével.

Az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére gyakorolt általános hatás a program korlátozott mérete miatt nehezen becsülhető, de a megbízott által alkalmazott módszertan így is megfelelő alapot ad annak feltételezésére, hogy a külső értékelés eredményei hitelesek, reprezentatívak és megbízhatók.

Adatforrások

A külső értékelő megkapta a bizottsági adatbázisokban tárolt, a támogatások és szerződések számáról, összegéről és földrajzi eloszlásáról tájékoztató adminisztratív és pénzügyi információkat, valamint a támogatások kedvezményezettjei által benyújtott zárójelentések egy-egy példányát. E jelentések azokról az eredményekről tartalmazznak információkat, amelyek hozzájárultak a Közösség pénzügyi érdekeinek védelméhez: megtudható belőlük például, mennyi és milyen értékű terméket foglaltak le a röntgenszkennerek segítségével, mekkora veszteség keletkezését sikerült megelőzni a nemzeti és uniós költségvetésben, illetve hogyan értékelték a résztvevők a konferenciák és képzések eredményét.

Az értékelő megkapta ezek mellett a program felülvizsgálatairól szóló 2010. évi jelentést¹⁶, valamint a pénzügyi programok bizottsági (OLAF általi) kezelésére vonatkozó 2005.¹⁷ és

¹⁶ (Frissített) „A Herkules II program célkitűzéseinek megvalósulására irányuló időközi felülvizsgálat”. A felülvizsgálatra a módosított 804/2004/EK határozat 7. cikkének második bekezdése alapján került sor. A belső ellenőrzéssel foglalkozó szervezeti egységek emellett 2008-ban pénzügyi ellenőrzést hajtottak végre a 2004–2006. évi Herkules program tekintetében. Ennek során ajánlásokat fogalmaztak meg arra vonatkozóan, miként javítsa az OLAF a program végrehajtását.

¹⁷ Az 1/2005. sz. különjelentés (HL C 202., 2005.8.18.).

2010.¹⁸ évi számvevőszéki ellenőrzés során megfogalmazott főbb eredményeket és ajánlásokat.

Az értékelő ezen túlmenően a kedvezményezettek és résztvevők¹⁹ körében végzett internetes felmérésekből, 38 érdekelt féllel folytatott interjúból és 20 esettanulmányból gyűjtött adatokat. A **kedvezményezettek körében végzett felmérés** során több mint száz olyan szervezetnek – köztük nem kormányzati szervezetnek, igazságügyi, vámügyi, rendőrségi és oktatási intézménynek – küldött kérdőívet, amelyek támogatásban részesültek vagy szerződést nyertek el valamilyen esemény (például konferencia, szeminárium vagy képzés) megrendezésére. A megkérdezettek viszonylag nagy arányban válaszoltak (65 %, azaz 68 válaszadó), de többségében azok a szervezetek küldték vissza válaszaikat, amelyek a közelmúltban részesültek a program pénzügyi támogatásában. A kizárólag a program kezdeti éveiben (2007–2010) támogatott szervezetektől kevés válasz érkezett, és nehéz volt olyan kedvezményezettet vagy résztvevőt találni, akit az akkoriban megrendezett eseményekkel kapcsolatban meg lehetett volna kérdezni²⁰.

A **résztvevők körében végzett felmérés** során 1 464 olyan személy kapta meg a kérdőívet, aki a programból támogatott konferencián, szemináriumon vagy tanfolyamon vett részt. Három emlékeztető kiküldése után a válaszadók aránya 39% (574 fő) volt. A válaszok 90%-a 2013. és 2014. évi eseményekre, míg 23 %-a (131 válasz) a digitális kriminalisztikai képzésre reflektált.

A megbízott az adatbázis-használók körében külön felmérést végzett, de itt a válaszadók aránya túl alacsony volt ahhoz, hogy érvényes és megbízható következtetéseket lehessen levonni. A tagállami felhasználók köre viszonylag szűk, és korábban már kétszer is kaptak megkeresést arról, milyennek ítélik az adatbázisok hasznosságát a munkájuk szempontjából. Az adatbázis használata tekintetében az értékelő megállapításai tehát csak az esettanulmányokon alapulnak.

4. A KÜLSŐ ÉRTÉKEKÉLÉS LEGFONTOSABB MEGÁLLAPÍTÁSAI

Hatékonyaság

A Herkules II program hatékonyságának vizsgálatára a program jogalapjában foglalt öt célkitűzés²¹ (lásd fent) alapján került sor.

A **transznacionális és multidiszciplináris együttműködés** a programnak köszönhetően erősödött. A felmérések és az érdekelt felekkel folytatott interjúk szerint ennek fő hajtóerejét a csalás elleni képzések és a jogi témájú képzések, szemináriumok és konferenciák képezték. Ehhez esetenként technikai segítségnyújtás is társult (például az automatikus rendszámfelismerő rendszerek (ANPRS) határokon átnyúló fejlesztése), de az ilyen segítségnyújtást a kedvezményezettek többnyire a tagállamokon belül vették igénybe, és nem annyira két vagy több tagállam szereplői egymás között. A program hatékonyan bővítette

¹⁸ A 2/2011. sz. különjelentés, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SRCA:2011:02:FIN:EN:PDF>.

¹⁹ A program kedvezményezettjei azok a jogi személyek, amelyekkel a Bizottság támogatási megállapodást, illetve szerződést kötött. A résztvevők a programból finanszírozott eseményen (konferencián, szemináriumon vagy képzésen) megjelent természetes személyek. Ezek a személyek nem közvetlenül részesülnek a bizottsági támogatásból, hanem az esemény költségvetéséből fedezik a költségeiket.

²⁰ Elméletileg lehetséges tehát, hogy a felmérésben részt vevő kedvezményezettek mintája nem reprezentatív, mivel nem terjed ki azokra a szervezetekre, amelyek kezdetben még részt vettek a projektekben, majd a programot irrelevánsnak találva visszaléptek. Ilyen esetről azonban a Bizottság nem hallott. Ezenkívül azok a válaszok és nyilatkozatok, amelyek jóval korábbi eseménnyel kapcsolatosak, általánosságban véve is kevésbé megbízhatók, így ez is torzíthatta a felmérés eredményeit. A minta olyan szervezetek válaszait tartalmazza, amelyek a program teljes időszakában kedvezményezettek voltak.

²¹ A módosított 804/2004/EK határozat 1. cikke (2) bekezdésének a)–e) pontja.

továbbá a kedvezményezettek és a résztvevők ismereteit az Unió pénzügyi érdekeit védő uniós és tagállami mechanizmusokról, ami a megállapítások szerint hozzájárult ahhoz, hogy a tagállamokban jobban tudatosultak a fokozott együttműködés előnyei.

Az Unió pénzügyi érdekeit védő szereplők közötti **hálózatok kialakítása és megerősítése** terén a program a megállapítások szerint hatékonyak bizonyult. A tagállami hatóságok, a Bizottság és az OLAF között formális hálózatok csakúgy létrejöttek, mint (túlnyomórészt) informálisak. A hálózatok támogatták többek között a nemzeti hatóságok közötti információcseré felgyorsítását²², az információkhoz való hozzáférés kibővítését és a csalásra való reagálási képesség javítását. A program emellett hozzájárult a tagállami gyakorló szakemberek és a tudományos körök közötti együttműködés javításához. A különböző tevékenységtípusok közül a leghatékonyabban a csalás elleni képzések során sikerült hálózatokat építeni. A program hatékonyságát tovább lehetne fokozni az ügyintézők közötti személyes kapcsolatok bővítésével, például személyzetcsere révén.

A program ugyancsak elősegítette az **információk, tapasztalatok és bevált gyakorlatok cseréjét**. Számos válaszadó és interjúalany megerősítette, hogy ezek a cserék különösen a csalás elleni képzések, szemináriumok és konferenciák résztvevőinél valósultak meg – főként az események alatt, de a szokásos munkakörnyezetbe való visszatérés után is.

Az értékelés szerint a program alapján biztosított **technikai segítségnyújtás támogatása** is meghozta a várt eredményeket: különösen a kedvezményezetteknek az Unió pénzügyi érdekeit sértő tevékenységek elleni fellépésre irányuló operatív és nyomozati kapacitása erősödött. A felmérések, az érdekelt felekkel folytatott interjúk és az esettanulmányok tanúsága szerint általában csekély a valószínűsége annak, hogy az érintettek a szóban forgó felszereléseket uniós társfinanszírozás nélkül is beszerezték volna. A technikai segítségnyújtás révén a bűnüldöző hatóságok gyakran olyan kiváló minőségű felszerelésekhez jutottak, amelyek hatékonyabban segítették elő a korrupcióra, csalásra és csempészetre vonatkozóan bizonyítékok gyűjtését a tagállamokban²³. A technikai segítségnyújtás emellett növelte a kedvezményezettek rugalmasságát és nyomozati kapacitását is.

A kedvezményezettek a megállapítások szerint általában véve hasznosnak találták munkájuk során az adatbázisokhoz való hozzáférést. Az **adatokhoz és adatbázisokhoz való hozzáférés megkönnyítéséhez** a program egyes tagállamokban hatékonyan, míg másokban csak korlátozott mértékben járult hozzá. Az adatbázisokhoz való hozzáférést a nemzeti kapcsolattartó pontok szintjén a Bizottság kezelte, majd a kapcsolattartó pontok a hozzáférést tovább osztották nemzeti szinten. A megállapítások szerint az, hogy a hozzáféréseket a nemzeti kapcsolattartó pontok önállóan osztották el, nem biztosította, hogy minden érintett tagállami hatóság élhessen a lehetőséggel. Összességében a hozzáférések támogatták a nemzeti hatóságokat a nyomozás során, amely nélkül kevésbé lett volna sikeres, és a kedvezményezettek számára méretgazdaságosságot eredményeztek.

A nagy adatmennyiségek elemzését szolgáló **informatikai eszközök fejlesztését** a program szintén támogatta. Ezek egyike, a „Contraffice” eszköz a konténerek státuszáról és mozgásáról látja el információkkal a vámhatóságokat nyílt forrásokból származó konténerstátusz-üzenetek segítségével. A Contraffice eszközhöz évente több mint 15 000 adatkérés érkezik be több mint

²² Itt nem az informatikai eszközök használatára kell gondolni, hanem arra, hogy a nemzeti hatóságok dolgozói a hálózatok segítségével gyakrabban fordulnak a más tagállamokban dolgozó partnereikhez spontán információcseré céljából.

²³ A 16 tagállami és egy nem kormányzati érdekelt fél közül nyolcan egyértelműen megerősítették, hogy a program technikai és működési támogatást jelentett a tagállami bűnüldöző hatóságoknak (különösen a vámhatóságoknak) a határokon átnyúló illegális tevékenységek elleni küzdelemben: az új felszerelések például rugalmasságot biztosítottak a hatóságoknak – míg a régebbi szkennerek nagyok voltak és lassabban dolgozták fel az adatokat, az újak már gyorsabbak és kisebbek.

300 vámtisztviselőtől, és az eszköznek köszönhetően a vámszervek hatékonyabban képesek felderíteni a csalásokat. Az eszköz emellett egy 12 tagállamra kiterjedő kísérleti projekt keretében több mint 2 millió, tengeri fuvarozók által behozatali vámáru-nyilatkozatként benyújtott egységes vámokmány automatizált elemzését tette lehetővé a származási országra vonatkozó hamis nyilatkozatok felderítése céljából. Egy másik informatikai támogatási eszköz, az automatikus monitoringeszköz (AMT) a kiugró kereskedelmi adatok esetén generál automatikus riasztást, így segítségével a tagállami vámhatóságok nyomon követhetik az értesülések elemzése vagy a célirányos ellenőrzések szempontjából számottevő kereskedelmi forgalmakat. Az AMT segítségével a hatóságok képesek hatékonyabban felderíteni az alulértékelt importtermékeket, és általában hatékonyabban látják el feladataikat, mivel humánerőforrást és időt tudtak felszabadítani más nyomozati munkákra. Teljes potenciálját azonban az AMT csak akkor érheti el, ha sikerül csökkenteni a „hamis pozitív” riasztások számát, ám az erre irányuló munkálatok még csak a Herkules III programban kezdődtek el, és 2015–2016 során is folytatódni fognak.

Az AMT-t az OLAF és a tagállamok olyan közös vámműveletben használták, amely a behozott termékek alulértékelésének felderítésére irányult – ez a jelenség évről évre hatalmas rést üt az uniós, illetve a tagállami költségvetéseken. A művelettel 80 millió EUR összegű vám kiesését sikerült megelőzni. A művelet tervezési és operatív szakaszában fontos szerepet kapott a becsült tisztességes árak használata, amelyeket az AMT projekt kimeneti adatállománya biztosított. Az OLAF és a részt vevő vámhatóságok egy hónap leforgása alatt több mint 1500 olyan konténerre bukkantak, amelynek tartalmát jelentősen alulértékelték. A vámérték alulértékelése történhetett az áruleírás, a tömeg vagy a mennyiség meghamisításával, illetve hamis áru behozatalával. A hatóságok emellett több „hiányzó” kereskedőt és nem létező importőrt is felderítettek, aminek nyomán több országban is büntető- és közigazgatási eljárások indultak.

A technikai segítségnyújtási, képzési és informatikai támogatási tevékenységek finanszírozásának célja a **cigarettaacsempészet és cigarettahamisítás elleni küzdelem támogatása** volt. A dohányipari vállalkozásokkal²⁴ kötött megállapodásokat követően a program (elődjéhez képest) jobban fókuszált erre a területre, aminek következtében fokozódtak az erre irányuló erőfeszítések. Ezt jól mutatja, hogy számos tevékenység biztosít finanszírozást technikai felszerelések beszerzésére, és az eredményeket megerősíti a kedvezményezettek véleménye is: a felmérés válaszadóinak 75 %-a egyetértett azzal, hogy a program e tekintetben sikeres volt.

A háromféle tevékenység eredményei kiegészítik egymást, és nem mondható meg, hogy melyikük járult hozzá hatékonyabban a program eredményeihez és hatásaihoz. A technikai segítségnyújtás például rendkívül hatékonyan biztosította a bűnüldöző és vámhatóságok számára nyújtott technikai és működési támogatás megerősítését, és javította a nyomozati, nyomon követési és hírszerzési tevékenységeket. Kisebb mértékű volt a tagállami hatóságok és a Bizottság közötti fokozott transznacionális és multidiszciplináris együttműködéshez nyújtott hozzájárulása, de nem is ez volt a fő célkitűzése. A képzések, a szemináriumok és a konferenciák növelték a tagállami hatóságok közötti transznacionális együttműködést, erősítették a hálózatokat és az információcserét, ugyanakkor kevésbé hatékonyan harmonizálták a csempészáru és a hamisított termékek felderítésére irányuló tagállami készségek, felszerelések és készség szintjét. A technikai segítségnyújtáshoz biztosított

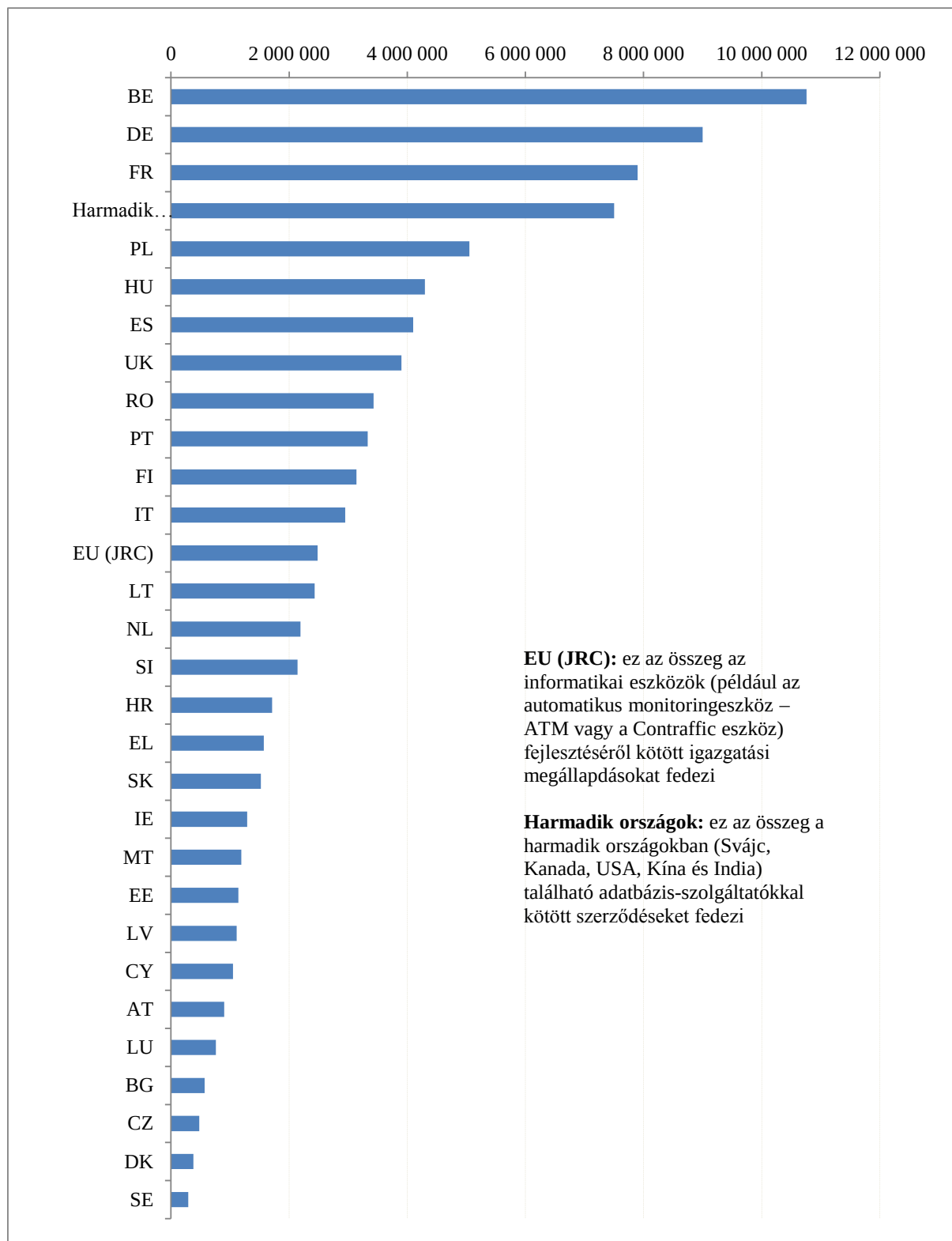
²⁴ Az EU négy dohányipari vállalkozással kötött megállapodást a cigarettaacsempészet és a cigarettahamisítás elleni küzdelemről. A vállalkozások e megállapodások alapján jelentős összegeket folyósítottak az EU-nak és a tagállamoknak.

informatikai támogatás javította a nyomozati, nyomon követési és hírszerzési tevékenységeket.

A programban részt vevő harmadik országok nemzeti és regionális hatóságaira vonatkozó egyetértési megállapodások hiányában a kedvezményezettek földrajzi eloszlása a tagállamokra korlátozódott. (Egyes eseményeken ugyanakkor – például a digitális kriminalisztikai képzéseken – sok harmadik ország képviselője is részt vett). A tevékenységek általában egyenletesen oszlottak meg a tagállamok között, bár kétségtelenül kiütkezett néhány különbség is: a legtöbb finanszírozásban valamennyi tevékenységtípus tekintetében Belgium, Franciaország és Németország részesült, és ezek az országok hajtották végre a legtöbb projektet is (támogatások és szerződések), miközben technikai segítségnyújtási támogatást minden tagállam kedvezményezettjei kaptak – a pénzüsszegek tekintetében a legnagyobb kedvezményezett Spanyolország, Lengyelország és Magyarország, majd ezeket követve Belgium, Németország, Litvánia, Hollandia, Portugália, Románia és Finnország volt. E tagállamok mindegyike vagy nagy forgalmú beutazási pont az Unióba, vagy keleti szárazföldi külső határral rendelkezik. Képzésre, szemináriumra és konferenciára Lengyelország, Magyarország és Románia kapta a legtöbb támogatást. Konferenciára emellett Belgium is jelentős támogatást kapott, mivel itt működik az egyik olyan vállalkozó, amely a más tagállamokban és harmadik országokban rendezett konferenciákat és szemináriumokat szervezte. Kiseb jgi konferenciákra és képzésekre egyes olaszországi és németországi egyetemek és nem kormányzati szervezetek is sikeresen jutottak finanszírozáshoz. E rendezvények résztvevői azonban számos uniós tagállamból és harmadik országból érkeztek²⁵.

²⁵ A támogatásokat a pályázati felhívások keretében benyújtott sikeres pályázatokra nyújtják, a Bizottság mindazonáltal csak korlátozott számú tagállamból kapott pályázatokat. A program végrehajtásának utolsó éveiben a pályázatok és a tagállamok száma a Hivatalos Lapban történő közzétételnek, valamint a felhívásra vonatkozó információk szakemberek körében történő aktív terjesztésének köszönhetően jelentősen megnőtt.

2. ábra: Tagállamonkénti kötelezettségvállalási előirányzatok (2007–13) valamennyi tevékenységtípusra (technikai segítségnyújtás, képzés, jogi képzés és informatikai támogatás) vonatkozóan, összesítve



Hatékonyság

Az értékelés **a programvégrehajtás hatékonyságát** vizsgálva (elsősorban interjúk és felmérések alapján) arra a következtetésre jutott, hogy megalapozottan feltételezhető, hogy a program ésszerű költségek mellett érte el tervezett hatásait. Bár arra vonatkozóan nem lehet következtetéseket levonni, hogy összességében hatékonyságnövekedést eredményezett-e a tagállamokban, a felmérésekből és az érdekeltekkel folytatott interjúkból úgy tűnik, hogy a program Bizottság (OLAF) általi irányítása hatékony volt abból a szempontból, hogy kellő időben, mennyiségben és minőségben bocsátott erőforrásokat a kedvezményezettek rendelkezésére. Mindazonáltal további hatékonyságnövekedés érhető el, ha a tagállamok megosztják egymással a felszerelések beszerzésével és közbeszerzésével kapcsolatos bevált módszereiket.

A program éves költségvetése 13,7 és 15 millió EUR között mozgott, évente 67–91 tevékenységet finanszíroztak. Így a támogatások, illetve szerződések átlagos összege nem érte el a 190 000 EUR-t. A kedvezményezettek és a Bizottság ügyleti költségeinek minden esetben arányosnak kell lenniük az odaítélt összeggel. A felmérések során a kedvezményezettek 90 %-a egyetértett vagy határozottan egyetértett azzal, hogy a kívánt eredményeket ésszerű költségek mellett sikerült elérni.

A program végrehajtásáról szóló három éves jelentésben szereplő információk, az esettanulmányokban vizsgált technikai segítségnyújtásról szóló zárójelentések adatai, valamint az érdekeltekkel folytatott interjúkban elhangzott kijelentések alapján durva becslést lehetett készíteni a program keretében vásárolt technikai felszerelések és szolgáltatások felhasználása révén végrehajtott lefoglalások és elkerült veszteségek pénzügyi hatásáról. **Ez több mint 270 millió EUR-t, a program teljes költségének (98 millió EUR) háromszorosát teszi ki²⁶.**

Vagyis levonhatjuk a következtetést: a program **ésszerű költségek mellett érte el tervezett hatását**. Ugyanakkor viszont nem tudunk következtetést levonni azt illetően, hogy jelentős hatékonyságnövekedést eredményezett-e a tagállamok bűnüldöző hatóságainak az Unió pénzügyi érdekei védelmének fokozására irányuló erőfeszítései terén. Az adatok alapján a projektmenedzsment hatékony volt abból a szempontból, hogy kellő időben, mennyiségben és minőségben bocsátott erőforrásokat a kedvezményezettek rendelkezésére. A különböző tapasztalatok azonban arra utalnak, hogy további előnyök nyerhetők azáltal, ha a tagállamok összehasonlítják az általuk használt felszerelések típusát és közbeszerzésük módját.

Az értékelés rámutat a program 2010-es félidős felülvizsgálatát, valamint egy 2008-as belső ellenőrzést követően bevezetett **kiegészítő monitoring-követelmények fontosságára**,

²⁶ Az adat fenntartásokkal kezelendő, mivel közel sem teljes körű. A becslés alapját az – elsősorban technikai segítségnyújtási intézkedésekben részesülő – kedvezményezettek által benyújtott éves és zárójelentések elemzése, valamint a megbízott által elemzése során használt nagy számú másodlagos forrás alkotja. A technikai segítségnyújtásra irányuló támogatás kedvezményezettjei például a lefoglalások számát és a nemzeti és az uniós költségvetésnek okozott veszteségek megelőzését említik a program keretében vásárolt felszerelések vagy információk révén lehetővé vált intézkedéseknek tudhatók be. Egy csempészett vagy hamisított cigarettákkal teli konténer lefoglalása jelentős összegű veszteség elkerülését jelenti. Ez a becslés nem tartalmazza a megelőzésből eredő nyereségeket és a nehezen számszerűsíthető eredményeket. Az esettanulmányok nem fedik le a Herkules II program valamennyi tevékenységét. A pénzügyi hatás valószínűleg nagyobb.

különösen a technikai segítségnyújtásra irányuló támogatásokra vonatkozó jelentéstételi követelmények szempontjából²⁷.

A felmérések és az érdekeltekkel folytatott interjúk során kapott válaszokból kiderül, hogy a program keretében vásárolt felszerelések hatékonyan védik az Unió pénzügyi érdekeit. Általánosságban véve az érdekeltek a különböző tevékenységtípusok kapcsán egyetértettek abban, hogy az ilyen felszerelések segítségével elért eredményeket nem vagy csak kisebb mértékben lehetett volna elérni a nemzeti vagy regionális hatóságok, illetve partnerek által rendelkezésre bocsátott eszközök révén. Ez a megállapítás a tevékenységek mindhárom típusára igaz, bár a képzést, szemináriumokat és konferenciákat a nemzetközi együttműködés elősegítéséhez és olyan hálózatok kialakításához tekintik alapvetőnek, amelyek egyébként nem jöttek volna létre. Az informatikai támogatás és a technikai segítségnyújtás keretében kidolgozott és biztosított eszközök közvetlenebb hozzáadott értékkel bírnak a nemzeti vám- és büntető hatóságok nyomozásai során, hozzájárulva így az Unió pénzügyi érdekeinek védelméhez.

A kedvezményezettek üdvözlötték azt a fejleményt, hogy a program irányítását 2012-ben egy egységhez központosították az OLAF-on belül. Összességében pozitív véleménnyel vannak a pályázati felhívásokkal kapcsolatos eljárásokról (a válaszadók 81 %-a egyetértett vagy határozottan egyetértett). Bár viszonylag könnyen teljesíthetőnek tekintik a jelentéstételi követelményeket (a válaszadók 78 %-a egyetértett vagy határozottan egyetértett), a tények azt mutatják, hogy többet kellene tenni javításukért. A Bizottság jobban nyomon tudná követni a finanszírozott tevékenységek eredményeit és hatását, ha a megfelelő adatok szolgáltatását írná elő a kedvezményezettek számára technikai zárójelentésükben.

A kedvezményezettek és a résztvevők elégedettek **a program azon képességével, hogy a tagállamok szintjén kielégítse szükségleteiket.** A kedvezményezettek körében végzett felmérés során a 68 válaszadó túlnyomó többsége (86 %) egyetértett vagy határozottan egyetértett azzal, hogy a projekt, amelyben érintettek voltak, orvosolta országukban a szükségleteket és problémákat. Különösen a csalás elleni képzési projekteket értékelték úgy, hogy azokat nagymértékben az országok szükségleteire szabták: a válaszadók 94 %-a egyetértett vagy határozottan egyetértett azzal, hogy a projektek orvosolták szükségleteiket és problémáikat. A tevékenységek túlmutatnak a tagállamok szükségletein, mivel hozzájárulnak az Unió pénzügyi érdekeinek védelméhez. A program elérte célkitűzéseit, vagyis az értékelés szerint hozzájárult az uniós költségvetés veszteségeinek elkerüléséhez. Ugyanakkor a program nem tudta teljes mértékben kielégíteni a tagállamok vámhatóságainak technikai felszerelések iránti, műveleti kapacitásuk megerősítését célzó igényeit²⁸.

Uniós hozzáadott érték és az eredmények fenntarthatósága

Valamennyi forrás megerősítette, hogy a program **hozzáadott értéket nyújtott uniós szinten.** Általánosságban véve az érdekeltek a különböző tevékenységtípusok kapcsán egyetértettek abban, hogy saját célkitűzéseiket nem vagy csak kisebb mértékben lehetett volna elérni nemzeti vagy regionális eszközök révén. A hozzáadott érték *jellege* különböző az egyes

²⁷ A technikai segítségnyújtásra irányuló támogatások kedvezményezettjeinek egy évvel a támogatási megállapodás záró időpontját követően végrehajtási zárójelentést kell benyújtaniuk. E követelmény bevezetésére a felszerelések beszerzése és a megállapodás záró időpontja közötti idő rövidsége miatt került sor, ami megnehezíti a kedvezményezett számára, hogy a felszerelések révén elért, kézzel fogható eredményekről számoljon be.

²⁸ A DG TAXUD 2013–2014 során elemzést végzett a tagállamok vámhatóságainak 2014–2020 közötti aggregált beruházási igényének meghatározására. Ezen elemzés rávilágított, hogy az aggregált beruházási igény összege harmincszor akkora, mint a Herkules III program keretében rendelkezésre bocsátott költségvetés.

tevékenységtípusok esetében: a képzés és a konferenciák alapvetőek a nemzetközi együttműködés elősegítéséhez és hálózatok kialakításához, míg az informatikai eszközök és a technikai segítségnyújtás közvetlenebb hozzáadott értéket biztosítanak a nemzeti vám- és bűnüldöző hatóságok nyomozásaihoz.

A kedvezményezettek megerősítették a program hasznosságát, különösen a vámhatóságok szempontjából, és hangsúlyozták, hogy az előnyök messze meghaladták a részvétel költségeit. Emellett egyértelműen jelezték: a továbbiakban is használni kívánják a technikai felszereléseket.

A Bizottság **az eredmények fenntarthatóságát** úgy biztosította, hogy a karbantartási költségek fedezésére lehetővé tette a támogatások révén történő társfinanszírozást. Ezért cserébe a kedvezményezettek vállalták, hogy egy évvel a projekt záró időpontját követően végrehajtási zárójelentést nyújtanak be a projekt hatékonyságának és az eredmények fenntarthatóságának bizonyítására. A képzés, szemináriumok és konferenciák tekintetében a résztvevők általában meg vannak győződve arról, hogy a tanultak átültethetők a gyakorlatba, így a fenntarthatóság e tekintetben is megvalósult. Ez különösen a digitális kriminalisztikai képzés résztvevői esetében igaz.

Kiegészítő jelleg

A program előkészítése és végrehajtása során megfelelő mértékben gondoskodtak a kiegészítő jellegről. Az érdekelték általában egyetértettek abban, hogy a program sajátos profillal rendelkezett az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét illetően, ami megkülönbözteti más (a DG HOME és a DG TAXUD által irányított) programoktól. Főként a technikai segítségnyújtást említették olyan elemként, amelyet más uniós kezdeményezések annak ellenére sem tesznek elérhetővé, hogy általa szinergiák érhetők el más uniós kezdeményezésekkel. Igaz ez például az automatikus rendszámfelismerő rendszerekre, amelyek találati pontossága javítható lenne a számos uniós kezdeményezés keretében létrehozott, meglévő uniós finanszírozású rendszerekből – például az Európai Gépjármű és Vezetői Engedély Információs Rendszerből (EUCARIS-hálózat)²⁹, a közúti fuvarozási vállalkozások európai nyilvántartásából (ERRU)³⁰ és a vezetői engedélyek európai uniós hálózatából (Réseau Permis de Conduire, RESPER)³¹ – származó információk felhasználásával.

Bár történtek erőfeszítések a különböző (pl. vámügyi) uniós programok koordinálására, a Bizottság szolgálatai közötti együttműködés javítható a programok közötti szinergia kihasználására, valamint az uniós programok és kezdeményezések közötti átfedések kiküszöbölésére.

5. A PROGRAM TELJESÍTMÉNYÉT BEFOLYÁSOLÓ KONTEXTUÁLIS TÉNYEZŐK

A program teljesítményére hatást gyakorló kontextuális tényezők számos területet érintettek, azonban csak nehezen számszerűsíthetők:

- a technikai segítségnyújtásra irányuló támogatások esetében a nemzeti és regionális kormányzatoknak legalább 50 %-os hozzájárulást kellett nyújtaniuk. A pénzügyi válság 2008-as kitörése óta a költségvetési megszorítások lényegesen szűkítették a pályázók és a kedvezményezettek pénzügyi kapacitását, ami azt eredményezte, hogy néhány pályázatot, sőt, néhány már odaítélt támogatást is visszavontak. Ezt a problémát orvosolta a Herkules

²⁹ Lásd: <https://joinup.ec.europa.eu/community/eucaris/description> .

³⁰ Lásd például: http://ec.europa.eu/transport/modes/road/access/erru_en.htm

³¹ Lásd: <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/3989/5926.html>

III programról szóló új rendelet, amely az elszámolható költségek 80 %-áig (kivételes és megfelelően indokolt esetekben 90 %-áig) biztosít finanszírozást;

- a támogatások révén finanszírozott intézkedések költségvetésének egy jelentős hányadát (az alkalmazandó kulcsok függvényében akár 25 %-át) a héára használták fel, a költségvetési rendelet viszont kizárta a héa elszámoltathatóságát a program keretében. A gyakorlatban ezért a támogatások a költségek alacsonyabb hányadát fedezték (a technikai segítségnyújtás esetében kevesebb mint 40 %-át), a különbséget pedig a kedvezményezettnek kellett állnia;
- a pályázati felhívásokra benyújtott pályázatokat vizsgálva kiderült, hogy a pályázóknak – nyelvi akadályok vagy a pályázatbenyújtási vagy támogatás-végrehajtási eljárások ismeretének hiánya miatt – gyakran nehézséget okozott az adminisztratív és jogi követelményeknek való megfelelés;
- a program végén a kifizetési előirányzatok hiánya számottevő késedelmet okozott az elmúlt két évben megkötött támogatási megállapodások végső kifizetésében.

6. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS A TOVÁBBI TEENDŐK

A külső értékelés arra a következtetésre³² jutott, hogy a program „*elérte a teljesítendőként kitűzött célokat és így megvalósította tervezett hatását*”. Emellett azt is megállapította, hogy a három tevékenységtípus egymást kiegészítő és fenntartható eredményekre vezetett, a végrehajtás pedig hatékony volt és ésszerű költségek mellett érte el a kívánt hatást. Egyúttal azonban azonosított is néhány területet, ahol javulás érhető el; e területeket és a kezelésükre szolgáló intézkedéseket az alábbiakban soroljuk fel:

1. *A program hatása fokozható lenne a hatóságok közötti személyes kapcsolatok bővítése, például személyzetcsere révén*³³. A személyzetcserehez kapcsolódó költségek finanszírozása már támogatható a képzési támogatások feltételeinek megfelelően, és sikeres cserékre is sor került, például Olaszország és Bulgária között 2010-ben. A határokon átnyúló műveletek és nyomozások során való együttműködés javítása érdekében a Bizottság ösztönzi és elősegíti a szomszédos tagállamok nemzeti és regionális hatóságainak különböző szintjein megvalósítandó személyzetcsereket. A program keretében finanszírozott képzés költséghatékonyságának és minőségének javítása érdekében a Bizottság a képzések és a személyzetcserek más lehetőségeit, így például az Igazságügyi Szakértői Intézetek Európai Hálózatán és az Európai Igazságügyi Képzési Hálózaton belüli szorosabb együttműködést is megvizsgálja.
2. *Az adatbázisokhoz való hozzáférés nemzeti kapcsolattartó pontokon keresztüli elosztása nem biztosította, hogy minden érintett tagállami hatóság kapjon hozzáférést. Az értékelés*

³² A megbízott jelentése 16 következtetést tartalmaz. Bár a megbízottnak nem volt feladata, hogy ajánlásokat tegyen, hat következtetés (2., 5., 7., 10., 11. és 15.) esetében javaslatot tett további lehetséges intézkedésekre. Az e szakaszban található következtetések és további teendők a megbízott megállapításain alapulnak, amelyeket a Bizottság megállapításai és a program végrehajtása kapcsán szerzett tapasztalatai, valamint azok a visszajelzések egészítenek ki, amelyeket a Bizottság a programnak a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret részeként történő folytatásáról szóló, 2012–2014 közötti tárgyalásokat követően kapott támogatásra pályázóktól, támogatások kedvezményezettjeitől, vállalkozóktól, a Bizottság szolgálataitól és más intézményektől.

³³ A megbízott jelentésének 2. következtetése alapján.

rámutatott, hogy ez minden tagállam esetében igaz, miközben egyes tagállamok esetleg több hasznot húznak az adatokból, mint mások³⁴. A program az adatokhoz való hozzáférést adatbázisok(hoz való hozzáférés) vásárlása és a tagállami bűnüldöző hatóságok személyzeti hozzáférési jogainak kezelése révén támogatta. Mivel a hozzáférési jogok száma korlátozott, a nemzeti kapcsolattartó pontoknak rangsorolniuk kell, amikor hozzáférést biztosítanak nemzeti és regionális hatóságok számára. Az adatbázisok használatával kapcsolatos megállapítások hangsúlyozzák azok hasznosságát, de egyúttal azt is, milyen nehéz bizonyítani az Unió pénzügyi érdekeinek védelméhez nyújtott hozzájárulásukat. A Bizottság alaposan felülvizsgálja a jelenlegi felhasználók információs szükségletét, egyúttal pedig megvizsgálja a piacon elérhető információforrásokat, hogy a felhasználók szükségleteit jobban a rendelkezésre álló információforrásokhoz tudja igazítani. Ez az adatbázisok leginkább költséghatékony felhasználását eredményezi majd, különösen az Unió pénzügyi érdekeinek védelméhez kapcsolódó célok esetében;

3. *A projektmenedzsment hatékonyságára vonatkozó különböző tapasztalatok arra utalnak, hogy előnyös lenne az alkalmazott felszerelésekre és közbeszerzési módszerekre vonatkozó tagállami tapasztalatok cseréje³⁵. A program keretében végrehajtott intézkedések irányítása a támogatások kedvezményezettjeinek feladata, így a nemzeti társfinanszírozásnak elegendő ösztönzőt kellene biztosítania számukra, hogy feladatukat a lehető leghatékonyabban végezzék. A Bizottság a költséghatékonyaság alapján választja ki a pályázatokat, és számos esetben kérte fel a pályázókat, hogy a más tagállambeli bevált gyakorlatok és árak fényében vizsgálják felül költségeiket, különösen olyan drága berendezések esetében, mint a röntgenszkennerek vagy az automatikus rendszámfelismerő rendszerek. Továbbra is ösztönzi majd a bevált gyakorlatok cseréjét, különösen a több tagállam erőfeszítéseit kombináló, az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét célzó határokon átnyúló projektek összefüggésében.*
4. *A Bizottság hatékonyabban ellenőrizhetné a finanszírozott tevékenységek eredményeit és hatásait, ha a kedvezményezettektől a megfelelő adattípusok szolgáltatását kérné technikai zárójelentésükben, és ha a tagállamok illetékes hatóságai a célirányos monitoring keretében jobban rávilágítanának a Herkules programból finanszírozott intézkedések által az Unió pénzügyi érdekeit sértő tevékenységek (különösen a cigarettacsempészet és -hamisítás) elleni küzdelem és az ilyen tevékenységek megelőzése terén előállított hozzáadott értékre³⁶. 2013 óta a Bizottság azt kéri a kedvezményezettektől, egy évvel a támogatási megállapodás záró időpontja után nyújtsák be az elért eredményekről szóló jelentést, hogy ezáltal olyan időszakra jusson információhoz, amelyben a felszerelés teljes egészében működőképes volt. A kért információ a program pénzügyi támogatásának segítségével vásárolt és az Unió pénzügyi érdekeit védő nyomozásokat támogató műveletekhez felhasznált felszerelések vagy szolgáltatások révén elért eredményekhez kapcsolódik. Az információ vonatkozhat uniós kiadásokkal kapcsolatos állítólagos szabálytalanságokat vagy korrupciót érintő nyomozásokra; csalók által alkalmazott csalási módszerekre, a letartóztatások számára (és az ítéletekre, amennyiben azok már rendelkezésre állnak) vagy a nemzeti vagy uniós költségvetésre gyakorolt becsült pénzügyi hatásra. A jelentéstételi követelmények végső soron lehetővé teszik majd a Bizottság számára, hogy bemutassa a program által az Unió pénzügyi érdekeinek védelméhez nyújtott hozzájárulást, egyúttal pedig lehetővé teszik a kedvezményezettek számára a nemzeti jelentéstételi követelményeknek való megfelelést.*

³⁴ Az 5. következtetés alapján.

³⁵ A 10. következtetés alapján.

³⁶ A 7. és 11. következtetés alapján.

5. *Bár történtek erőfeszítések a különböző (pl. vámügyi) uniós programok koordinálására, a Bizottság szolgálatai közötti együttműködés javításával ki lehetne használni a programok közötti szinergiát, és ki lehetne küszöbölni az átfedéseket*³⁷. A Bizottság folytatja belső koordinálási tevékenységeit annak érdekében, hogy ki tudja használni az uniós programok közötti szinergiákat és megelőzze az átfedéseket. A jobb szabályozásra vonatkozó bizottsági stratégia keretében pedig megvizsgálja a program végrehajtásához szükséges tevékenységek további egyszerűsítésének és racionalizálásának lehetőségét annak érdekében, hogy csökkenteni lehessen mind a program kedvezményezettjeinek, mind a Bizottság szolgálatainak erőfeszítéseit és költségeit.

³⁷

A 15. következtetés alapján.