



Brüsszel, 2018.1.10.  
COM(2018) 3 final

## **A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK**

**az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme területén végzett tevékenységek előmozdítására irányuló program (Hercule III program) létrehozásáról és a 804/2004/EK határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 250/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet féléves értékelése**

{SWD(2018) 3 final}

## 1. Bevezetés

Az Európai Bizottság jelenleg vitát folytat arról, hogy milyen típusú költségvetésre van szüksége a jövő Európájának<sup>1</sup>. Az uniós polgárok bizalmának megnyerése, valamint az európai projekt szilárdságának és hozzáadott értékének erősítése szempontjából kulcsfontosságú, hogy az uniós költségvetési források felhasználása – és azok tagállamokban történő elköltése – hatékonyan és megfelelően történjen. A Herkules program jól illeszkedik ehhez az irányvonalhoz, mivel kifejezett célja az EU pénzügyi érdekeinek védelme.

A Bizottság keretein belül működő Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) irányítása alatt álló jelenlegi Herkules III programot a 250/2014/EU rendelet hozta létre<sup>2</sup> (a továbbiakban: a rendelet). A program általános célkitűzése az „*Unió pénzügyi érdekeinek védelme, ami által növekszik az Unió gazdaság versenyképessége, és biztosítható az adófizetők pénzének védelme*”<sup>3</sup>, konkrét célkitűzése pedig „*a csalás, a korrupció és az Unió pénzügyi érdekeit sértő egyéb jogellenes tevékenységek megelőzése és az ezek elleni küzdelem*”<sup>4</sup>.

A rendelet értelmében a Bizottság félidős értékelést készít a programról (13. cikk, (2) bekezdés, a) pont). A Bizottság szolgálatai elkészítették a Herkules III program félidős értékeléséről szóló szolgálati munkadokumentumot, amely tartalmazza az értékelés részletes megállapításait. Mivel a rendelet független értékelést ír elő, a szolgálati munkadokumentum alapját egy külső vállalkozó által készített tanulmány képezi. A szolgálati munkadokumentum ismerteti az értékelés részletes megállapításait és az alkalmazott módszertant.

A rendelet 13. cikkében és a Bizottság minőségi jogalkotási programjában foglalt követelményeknek megfelelően az értékelés a következő hat területre terjed ki: a program valamennyi célkitűzésének relevanciája; a program belső és külső koherenciája más uniós intézkedésekkel; a program eredményessége a célkitűzések és a várt eredmények elérése szempontjából; a források felhasználásának hatékonysága; a program uniós hozzáadott értéke; valamint a fenntarthatóság, azaz a Herkules III program keretében tett intézkedések hatása a megvalósulás után. Az értékelés arra is kitér, hogy a program miként járul hozzá az Unió intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésre vonatkozó prioritásaihoz.

Az értékelés által lefedett időszak a Herkules III program hétéves időtartamának első fele, amely 2014. január 1-jétől (a rendelet hatálybalépésétől) 2017 júniusáig tartott.

## 2. A Herkules III program kulcselemei

A 2014–2020-as időszakban a Herkules III program költségvetési kerete 104,9 millió EUR. A program keretében a tagállamok nemzeti vagy regionális közigazgatási hatóságai, kutatási

---

<sup>1</sup> Európai Bizottság, Vitaanyag az Európai Unió pénzügyeinek jövőjéről, COM(2017) 358, 2017. június 28.

<sup>2</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 250/2014/EU rendelete (2014. február 26.) az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme területén végzett tevékenységek előmozdítására irányuló program (Hercule III program) létrehozásáról és a 804/2004/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 84., 2014.3.20.

<sup>3</sup> A 250/2014/EU rendelet 3. cikke.

<sup>4</sup> A 250/2014/EU rendelet 4. cikke.

intézmények, valamint oktatási intézmények és nonprofit szervezetek lehetnek támogatásra jogosult kedvezményezettek<sup>5</sup>.

A program végrehajtása éves ciklusokban történik a Bizottság által elfogadott munkaprogramoknak megfelelően. A Herkules III program a következő tevékenységekhez nyújt pénzügyi támogatást: i. technikai segítségnyújtás (legalább a program költségvetésének 70 %-át kitevő értékben) olyan intézkedésekhez, amelyek például technikai felszerelés és információtechnológiai eszközök vásárlására, a határokon átnyúló együttműködés elősegítésére, közös műveletek és alkalmazotti csereprogramok támogatására, valamint a tagállamok és az OLAF adatbázisokhoz való hozzáféréseinek biztosítására irányulnak; ii. képzés (legfeljebb a program költségvetésének 25 %-át kitevő értékben) például olyan konferenciák és szemináriumok keretében, amelyek célja a tapasztalatok és a legjobb gyakorlatok határokon átnyúló cseréjének biztosítása, digitális kriminalisztikai képzések nyújtása, valamint magas színvonalú kutatási tevékenységek és tanulmányok fejlesztése; valamint iii. bármely egyéb, a program feladatkörébe tartozó intézkedés (legfeljebb a költségvetés 5 %-át kitevő értékben). A program vissza nem térítendő támogatások, közbeszerzési szerződések és a tevékenységek résztvevői által viselt költségek visszatérítése formájában nyújt pénzügyi támogatást.

### **3. A félidős értékelés módszertana**

A félidős értékelés elvégzése során a Bizottság szolgálatai elsősorban a külső vállalkozó tanulmányára, a programról szóló jogalkotási javaslat idején készített hatásvizsgálatra, az előző Herkules programról szóló bizottsági értékelésre, a Herkules III program éves munkaprogramjaira, valamint a Bizottság által készített és az Unió pénzügyi érdekeinek védelméről szóló éves bizottsági jelentéshez<sup>6</sup> mellékelte, a program végrehajtására vonatkozó éves áttekintésekre támaszkodtak.

A félidős értékeléssel kapcsolatos munka 2016 júniusában kezdődött meg. Az értékelési folyamat elősegítése érdekében a Bizottság szolgálatain belül létrejött egy szolgálatközi irányítócsoport, amely felülvizsgálta az ütemtervet, a külső szerződésben szereplő feladatmeghatározást, valamint a terepmunka kezdetén és végén készült jelentéseket. A szolgálatközi irányítócsoport a szolgálati munkadokumentum előkészítésében is tevékenyen részt vett.

A félidős értékelés kiterjed a Herkules III program keretében támogatott beavatkozásokra, valamint az érdekelt felek által a beavatkozások előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatban végzett tevékenységekre. Foglalkozik továbbá a potenciális kedvezményezettek által benyújtott, de végül támogatást nem nyert kérelmekkel is.

A külső tanulmány elsődleges adatforrások alapján válaszolta meg az értékelési kérdéseket, az adatgyűjtést i. uniós és nemzeti köztisztviselőkkel, valamint a program keretében finanszírozott intézkedések kedvezményezettjeivel folytatott interjúk, valamint ii. kedvezményezettek, sikertelen kérelmezők, a program keretében finanszírozott események résztvevői, valamint a program keretében beszerzett szolgáltatások használói körében végzett

---

<sup>5</sup> A 250/2014/EU rendelet 6. cikke.

<sup>6</sup> Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme – Csalás elleni küzdelem, 2016. évi éves jelentés, COM(2017) 383 final.

online felmérések révén végezte. Felhasznált továbbá többek között nyilvánosan elérhető forrásokból (például a Herkules III program éves munkaprogramjai), a benyújtott támogatási kérelmekből, az odaítélt szerződésekből és támogatásokból, valamint a kedvezményezettek által benyújtott zárójelentésekből származó másodlagos adatokat is.

Időzítéséből fakadóan a külső tanulmány elkészítését korlátozták bizonyos – főként a program rendes életciklusával kapcsolatos – tényezők. Az értékelés időzítése meghatározta a külső értékelő rendelkezésére álló eszközöket is, mivel jelentős mértékben a kedvezményezettek, a kérelmezők, a résztvevők és a bizottsági alkalmazottak véleményére kellett támaszkodnia. Ennek az az oka, hogy az adatgyűjtés és az interjúk idején – vagyis főképp 2017-ben – viszonylag kevés eredmény volt ismert<sup>7</sup>. Ez a korlátozó tényező a technikai segítségnyújtással kapcsolatos intézkedések terén különösen érezte hatását. A külső tanulmány eredményei mindazonáltal kellően megalapozottnak tekinthetők, mivel a megkérdezettek a programban érdekelt felek kétségtelenül jelentős mintáját képviselik.

#### 4. A félidős értékelés fő megállapításai

Ma is gyakoriak azok az esetek – különösen az EU pénzügyi érdekeit érintő csalások –, amelyek miatt a Bizottság javasolta a Herkules III program létrehozását. Ezzel összefüggésben a külső tanulmány kimutatta, hogy a program konkrét és operatív célkitűzései, valamint a program keretében megvalósuló tevékenységek továbbra is **relevánsak**. A támogatott technikai segítségnyújtási és képzési intézkedéseket a megkérdezett kedvezményezettek relevánsnak tartják. Úgy vélték, hogy néhány konkrét intézkedés – például a lefoglalt cigaretták és más hamisított termékek tárolásával és megsemmisítésével kapcsolatos szolgáltatások beszerzése vagy a tudományos publikációk finanszírozása – kevésbé volt releváns az EU pénzügyi érdekeinek védelméhez kapcsolódó célok teljesítése szempontjából. Ezt a megállapítást nagyrészt magyarázza az a tény, hogy az említett intézkedések csupán a lehetséges résztvevők egy szűk csoportját célozzák, és ebből kifolyólag a résztvevők többsége ezeket nem tekinti relevánsnak.

Egyes kedvezményezettek néhány további lehetséges operatív célkitűzés megállapítását javasolták a program relevanciájának javítása céljából, különösen a tagállamok közötti határokon átnyúló együttműködés, a nem uniós partnerekkel folytatott együttműködés, valamint az új technológiai fejlesztések terén. A külső tanulmány nem vizsgálta, hogy a többi érdekelt fél milyen mértékben ért egyet ezekkel a felvetésekkel, ezért azok értéke korlátozott. Ugyanakkor összhangban állnak a program végrehajtásával kapcsolatos bizottsági tapasztalatokkal és a program számára a Bizottság által az elmúlt néhány évben kijelölt iránnyal.

Az értékelés azt mutatta, hogy a program **belső és külső koherenciája** biztosított volt. A külső értékelés megállapításai szerint a belső koherenciát elsősorban a 2014–2020-as időszakra vonatkozó költségvetés különböző intézkedéskategóriák közötti elosztása biztosította. Ezenfelül a kérelmek kiválasztási szakaszban folytatott vizsgálata során a Bizottság az esetleges átfedések és ismétlődések megelőzésére is törekszik. A Bizottság más kiadási programjaival való külső koherenciáról a Bizottság belső konzultációs mechanizmusai gondoskodnak, különösen az éves munkaprogram kidolgozásának és a támogatási kérelmek kiválasztásának szakaszában, valamint figyelembe véve elsősorban a

---

<sup>7</sup> Az első eredmények 2016 közepén érkeztek be.

célkitűzéseket, a tevékenységtípusokat, a résztvevőket és a kedvezményezetteket a különböző kiadási programokat létrehozó jogi aktusokban meghatározottaknak megfelelően. Ezek a belső konzultációs mechanizmusok lehetővé tették annak elkerülését, hogy ismétlődések vagy átfedések alakuljanak ki a Bizottság más – például a vámügyi vagy belső biztonsági – programjaival, valamint a meglévő szinergiák erősítését és újak azonosítását.

Az értékelés megállapította, hogy a program **eredményes** volt. A program finanszírozást biztosított olyan intézkedésekhez, amelyek jellegüknél fogva egyértelműen hozzájárultak az EU pénzügyi érdekeinek védelméhez (például a csempészáruk észlelésére szolgáló szkennerek beszerzéséhez nyújtott finanszírozás vagy az EU pénzügyi érdekeit érintő ügyekben való nyomozásért felelős nemzeti szolgálatok javára biztosított digitális kriminalisztikai képzések támogatása formájában).

A képzési tevékenységeket illetően a külső tanulmány az intézkedésekről szóló zárójelentések és a kedvezményezettek körében végzett felmérések alapján megállapította, hogy az elért eredmények nagy vonalakban összhangban álltak a várakozásokkal. Mindazonáltal megállapítást nyert, hogy csak néhány intézkedés keretében került sor a nemzeti hatóságok alkalmazottai közötti csereprogramokra, és a nemzetközi részvétellel megvalósuló intézkedések száma is csekély volt.

Amiatt, hogy az értékelésre a program életciklusának elején került sor, nehéz volt a program eredményességének megállapításán túlmutató, bővebb véleményt megfogalmazni a technikai segítségnyújtással kapcsolatban.

A program célkitűzéseinek elérését befolyásoló számos külső tényező közül a csalók azon képessége bizonyult a legfontosabbnak, amely lehetővé teszi, hogy *gyorsan alkalmazkodjanak az új körülményekhez az EU-ban, a határokon átnyúló tevékenységet folytassanak, és kihasználják a külső határok leggyengébb pontjait*. Az ilyen külső tényezők általában sértik az EU pénzügyi érdekeit, és folyamatos erőfeszítést kívánnak a nemzeti hatóságoktól a csalás elleni küzdelem és a csalás megelőzése érdekében. A Herkules III program keretében megvalósuló intézkedések a lehetőségekhez mérten támogatják ezeket az erőfeszítéseket.

Az értékelés azt mutatta, hogy a program összességében **hatékony** volt, mind a képzési intézkedések, mind pedig a technikai segítségnyújtással kapcsolatos tevékenységek terén. Megállapította különösen, hogy a program érdekelt feleinek nagy többsége nem találja túl bonyolultnak a pályázati folyamatot. Néhány kérelmező azt javasolta, hogy enyhítsék a pályázati és jelentési folyamatokból fakadó terheket, többek között a kért információk mennyiségének csökkentése vagy az információtechnológiai eszközök használatának növelése révén a pályázati folyamat során. A Bizottság jelenleg az említett javaslatok közül számossal foglalkozik, mivel 2017-ben megkezdte egy elektronikus irányítási rendszer használatát a program keretében érkező támogatási kérelmek benyújtásához, feldolgozásához és kezeléséhez. Az elektronikus irányítási rendszer alkalmazásának köszönhetően többek között lezajlott a teljes pályázati folyamat digitalizációja, és bevezették a digitális aláírások használatát. Az elektronikus rendszer várhatóan érezhetően enyhíteni fogja különösen a pályázatokkal összefüggő adminisztratív terheket, valamint az azzal kapcsolatos idő- és forrásráfordításokat.

Az értékelés kimutatta, hogy a program **uniós hozzáadott értéket** teremt. Az érdekelték szinte egyhangúlag elismerték a program uniós hozzáadott értékét, valamint az

eredményekhez való kulcsfontosságú hozzájárulását. Az érdekelt felek többsége úgy vélte, hogy a programból származó előnyök a Herkules III program keretében nyújtott támogatás vagy azzal egyenértékű uniós finanszírozás nélkül nem jöttek volna létre. Az intézkedések nyomán javult az Unió külső határainak védelme. A program lehetővé teszi a határokon átnyúló együttműködést, különösen az információk és a legjobb gyakorlatok határokon átnyúló cseréjét. Az értékelés rávilágított arra is, hogy a program átláthatósági és jelentési követelményei elősegítik a kedvezményezettek tervezési, nyomonkövetési és minőségi normáinak, valamint általános pénzügyi irányításának javulását.

Az értékelés megállapította, hogy a program **fenntartható**. A kedvezményezettek egyetértettek abban, hogy a program keretében finanszírozott intézkedések még befejezésük után is előnyökkel járnak majd. Ez különösen igaz volt a technikai segítségnyújtási intézkedések esetében, mivel az eszközök használata a tevékenység lezárása után is kedvező eredményeket fog hozni. A megállapítás érvényes volt továbbá a képzési intézkedésekre is, mivel a kedvezményezettek általában pozitív véleményt fogalmaztak meg a kapcsolatépítés, valamint az információk és a legjobb gyakorlatok cseréjének hosszú távú hatásairól. Mindazonáltal számos kedvezményezett úgy nyilatkozott, hogy finanszírozás hiányában felhagyna a program keretében finanszírozott tevékenységekkel. Ez a megállapítás azt sugallja, hogy a program megszakítása hatással lenne az Unió pénzügyi érdekeinek általános védelmére.

Az értékelés megállapította, hogy a **Herkules III program közvetett módon járul hozzá** az Európa 2020 stratégiában megfogalmazott, **intelligens, fenntartható és inkluzív növekedéssel kapcsolatos célkitűzés** megvalósulásához. A bevételi oldalon hozzájárul a stratégia célkitűzéseinek elérése érdekében indított kezdeményezésekhez szükséges pénzügyi eszközök biztosításához, a kiadási oldalon pedig biztosítja, hogy ezeket a forrásokat a meghatározott célokra fordítsák. Ezenfelül azáltal, hogy támogatja az EU külső határainak fokozottabb védelmét, hozzájárul ahhoz, hogy az uniós vállalkozások és harmadik országbeli versenytársaik egyenlő versenyfeltételek mellett működhessenek, ami az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek elérése szempontjából szintén fontos tényezőnek számít.

## 5. A következő lépések

A félidős értékelés azt mutatta, hogy a Herkules III program mostani formájában és a végrehajtás jelenlegi szakaszában nagy vonalakban teljesítette küldetését. A program relevánsnak bizonyult, koherenciáját megfelelő mechanizmusok biztosítják, valamint eredményes és hatékony volt. Egy ilyen program uniós szintű működése egyértelműen hozzáadott értéket teremt, és a program keretében végzett tevékenységek nagyrészt fenntarthatónak bizonyultak.

A külső értékelési folyamat során felmerült néhány, a program jövőbeni előrehaladását segítő lehetséges új célkitűzésekre és tevékenységekre vonatkozó ötlet. A Bizottság szolgálatai – az abból fakadó korlátok mellett, hogy a javaslatok támogatottságát az érdekelt többségének körében a külső tanulmány nem vizsgálta – a program időtartamából fennmaradó három évre vonatkozó vita során meríthetnek ezekből az ötletekből, különösen a tagállamok közötti határokon átnyúló együttműködés, a nem uniós partnerekkel folytatott együttműködés, valamint az új technológiai fejlesztések terén. Ezek az ötletek továbbá a 2020 utáni időszakra

vonatkozó többéves pénzügyi keret előkészítésével kapcsolatban zajló, a család elleni tevékenységek támogatásáról szóló szélesebb körű vitába is beépülnek majd.