



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 17.12.2024
COM(2024) 572 final

**Raport al Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social
European, Comitetul Regiunilor și Curtea de Conturi**

**Evaluarea interimară în temeiul Regulamentului (UE) 2021/785 al Parlamentului
European și al Consiliului din 29 aprilie 2021 de instituire a Programului Uniunii de
luptă antifraudă și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 250/2014**

{SWD(2024) 279 final}

1. INTRODUCERE

Frauda și activitățile ilegale conexe pot avea un impact negativ grav asupra intereselor financiare ale Uniunii Europene (UE) și ale statelor membre ale acesteia. Această problemă este cu atât mai presantă cu cât bugetul total al UE din cadrul bugetului său multianual pentru perioada 2021-2027 („CFM”) a crescut la un volum fără precedent de aproximativ 1,8 mii de miliarde EUR, parțial ca răspuns la pandemia de COVID-19. Cheltuirea eficientă și adecvată a bugetului UE, inclusiv în statele membre, este esențială pentru menținerea încrederii cetățenilor și a contribuabililor. În schimb, o prevalență ridicată a fraudei poate împiedica creșterea economică și poate submina redresarea economică mai amplă. Prin urmare, îmbunătățirea mijloacelor noastre comune de apărare împotriva fraudei, atât în interiorul UE, cât și în afara acesteia, joacă un rol important în consolidarea rezilienței UE în perioade deosebit de incerte.

În temeiul articolului 325 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene („TFUE”), statele membre și UE au obligația comună de a proteja interesele financiare ale UE. Peisajul antifraudă a suferit schimbări majore la nivelul UE în ultimul deceniu, odată cu:

- adoptarea Directivei privind combaterea fraudei în vederea protejării intereselor financiare ale UE prin mijloace de drept penal ⁽¹⁾ în 2017;
- lansarea activităților operaționale ale Parchetului European (EPPO) în iunie 2021 și
- revizuirea Regulamentului (UE, Euratom) nr. 883/2013 ⁽²⁾ („Regulamentul OLAF”) în 2020 pentru a consolida eficacitatea investigațiilor administrative efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă ⁽³⁾.

În general, se recunoaște faptul că UE ar trebui să sprijine statele membre în eforturile lor de a-și proteja interesele financiare. În cele din urmă, majoritatea cazurilor de fraudă și de nereguli sunt detectate, investigate și urmărite penal la nivel național.

La fel ca predecesorul său, programul Hercule III, PAFU oferă finanțare antifraudă specifică beneficiarilor eligibili din statele membre și din țările asociate.

⁽¹⁾ Directiva (UE) 2017/1371 a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2017 privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal (JO L 198, 28.7.2017).

⁽²⁾ Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 septembrie 2013 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1073/1999 al Parlamentului European și al Consiliului și a Regulamentului (Euratom) nr. 1074/1999 al Consiliului (JO L 248, 18.9.2013, p. 1), cu modificări: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj>.

⁽³⁾ Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2223 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 decembrie 2020 de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 883/2013 în ceea ce privește cooperarea cu Parchetul European și eficacitatea investigațiilor Oficiului European de Luptă Antifraudă (JO L 437, 28.12.2020).

2. PROGRAMUL UNIUNII DE LUPĂ ANTIFRAUDĂ

PAFU este principalul instrument de finanțare al UE dedicat protejării intereselor financiare ale UE împotriva fraudelor, corupției sau oricăror alte nereguli.

Regulamentul PAFU stabilește următoarele obiective ale programului:

*„(1) **Obiectivele generale** ale programului sunt următoarele:*

(a) protejarea intereselor financiare ale Uniunii;

(b) sprijinirea asistenței reciproce dintre autoritățile administrative ale statelor membre și cooperarea dintre acestea și Comisie în vederea asigurării unei aplicări corespunzătoare a legislației din domeniul vamal și din cel agricol.

*(2) **Obiectivele specifice** ale programului sunt următoarele:*

(a) prevenirea și combaterea fraudei, a corupției și a oricărei alte activități ilegale care afectează interesele financiare ale Uniunii;

(b) sprijinirea raportării neregulilor, inclusiv a fraudelor, legate de fondurile cu gestiune partajată și de fondurile de asistență pentru preaderare din bugetul Uniunii;

(c) punerea la dispoziție a unor instrumente pentru schimbul de informații și acordarea de sprijin pentru activitățile operaționale în materie de asistență administrativă reciprocă în domeniul vamal și în cel agricol.”

Articolul 13 din Regulamentul PAFU împuternicește Comisia să efectueze o evaluare interimară a programului:

„(2) Evaluarea interimară a programului se realizează imediat ce sunt disponibile suficiente informații cu privire la implementarea acestuia, dar nu mai târziu de patru ani de la începerea implementării programului.

(...)

(4) Comisia transmite concluziile evaluărilor, însoțite de observațiile sale, Parlamentului European, Consiliului, Comitetului Economic și Social European, Comitetului Regiunilor și Curții de Conturi și le publică pe site-ul web al Comisiei.”

Termenul de 4 ani de la începerea programului expiră la 31 decembrie 2024.

În cursul pregătirilor pentru actualul buget multianual, au fost analizate neregulile și cazurile de suspiciune de fraudă detectate în cursul execuției bugetului și raportate de

statele membre ⁽⁴⁾ în temeiul articolului 325 alineatul (5) din TFUE. Această analiză a arătat că impactul financiar negativ de-a lungul anilor a rămas suficient de ridicat astfel încât UE să continue să își îndeplinească obligația de a proteja bugetul UE printr-un program precum PAFU.

Programul este implementat pe baza deciziilor de finanțare și a programelor de lucru anuale adoptate de Comisie. Articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul PAFU a fixat bugetul PAFU disponibil pentru CFM 2021-2027 la 181,2 milioane EUR.

În temeiul Regulamentului PAFU, programul trebuie implementat, în principiu, prin gestiune directă, în conformitate cu Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 ⁽⁵⁾ („Regulamentul financiar”), sau (în mod excepțional) prin gestiune indirectă cu un alt organism menționat la articolul 62 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul financiar (de exemplu, o organizație internațională).

În temeiul articolului 5 alineatul (2) din Regulamentul PAFU, programul poate oferi finanțare în oricare dintre formele prevăzute de Regulamentul financiar. Printre acestea se numără, în special, granturi și achiziții, precum și rambursarea cheltuielilor de călătorie și de ședere în conformitate cu articolul 238 din Regulamentul financiar. Programul poate oferi finanțare pentru acțiunile desfășurate în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 515/97 al Consiliului ⁽⁶⁾, în special pentru a acoperi noile tipuri de costuri menționate în lista orientativă din anexa I la regulamentul respectiv.

De asemenea, în temeiul articolului 5 alineatul (4) din Regulamentul PAFU, dacă acțiunea sprijinită implică achiziționarea de echipamente, Comisia trebuie să stabilească, după caz, un mecanism de coordonare care să asigure eficiența și interoperabilitatea dintre toate echipamentele achiziționate cu sprijinul programelor (altor programe) ale UE [de exemplu, prin intermediul Instrumentului de sprijin financiar pentru echipamente de control vamal (CCEI) al DG TAXUD].

⁽⁴⁾ Rapoartele anuale în temeiul articolului 325 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene referitoare la protecția intereselor financiare ale Uniunii („rapoartele PIF”) sunt disponibile la adresa: https://ec.europa.eu/anti-fraud/reports_en.

⁽⁵⁾ Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii, de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1296/2013, (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013, (UE) nr. 1304/2013, (UE) nr. 1309/2013, (UE) nr. 1316/2013, (UE) nr. 223/2014, (UE) nr. 283/2014 și a Deciziei nr. 541/2014/UE și de abrogare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012 (JO L 193, 30.7.2018, p. 1). Acest regulament a fost înlocuit, începând cu 30 septembrie 2024, de Regulamentul (UE, Euratom) 2024/2509 din 23 septembrie 2024 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii (JO L 2024/2509, 26.9.2024). Cu toate acestea, întrucât Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 a fost aplicabil în perioada care face obiectul evaluării, toate trimiterile din prezentul document la „Regulamentul financiar” se referă la regulamentul respectiv.

⁽⁶⁾ Regulamentul (CE) nr. 515/97 al Consiliului din 13 martie 1997 privind asistența reciprocă între autoritățile administrative ale statelor membre și cooperarea dintre acestea și Comisie în vederea asigurării aplicării corespunzătoare a legislației din domeniile vamal și agricol (JO L 82, 22.3.1997, p. 1). Regulamentul a fost evaluat de Comisie (OLAF) în 2023: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2023%3A429%3AFIN>.

Granturile acordate în cadrul programului pot acoperi până la 80 % din costurile eligibile. În cazuri excepționale și justificate în mod corespunzător, dacă proiectul propus este o „acțiune prioritară” (în conformitate cu programul de lucru anual relevant), acest procent poate fi majorat până la maximum 90 % ⁽⁷⁾, în condițiile stabilite mai jos.

1) Pentru cererea de asistență tehnică, procentul poate fi majorat atunci când:

(i) propunerea reflectă constatările rapoartelor anuale privind punerea în aplicare a articolului 325 din TFUE privind combaterea fraudei, în special prin identificarea situațiilor vulnerabile și care reprezintă cea mai mare amenințare la adresa protecției intereselor financiare ale UE sau

(ii) propunerea reflectă constatările Raportului special nr. 19/2017 al Curții de Conturi Europene privind procedurile de import ⁽⁸⁾.

2) Pentru cererea de formare, procentul poate fi majorat atunci când:

(i) proiectele întreprinse de organizații științifice și/sau de cercetare îndeplinesc cel puțin unul dintre criteriile de la literele (a) și (b) de mai jos, în plus față de criteriul (c):

(a) proiectul a fost creat special pentru a promova studii în domeniul dreptului penal european sau

(b) proiectul sprijină crearea de rețele în acest domeniu și

(c) aceste activități sunt orientate către protecția intereselor financiare ale UE sau

(ii) proiectele de formare acoperă unul dintre cazurile excepționale enumerate pentru cererea de asistență tehnică.

Contractele de achiziții publice pot fi atribuite oricărei entități juridice care îndeplinește cerințele stabilite în cadrul juridic aplicabil. Achizițiile publice sunt utilizate pentru achiziționarea accesului la baze de date, pentru finanțarea conferințelor și a formării (specializate), precum și pentru dezvoltarea unor instrumente informatice specifice.

Beneficiarii eligibili ai programului sunt administrațiile naționale sau regionale ale statelor membre sau ale țărilor asociate, organisme de cercetare, institutele de învățământ și entitățile non-profit care au fost înființate într-un stat membru și care funcționează în acesta de cel puțin un an, precum și organizațiile internaționale.

⁽⁷⁾ Articolul 8 din Regulamentul PAFU, referitor la cofinanțare: „Rata de cofinanțare pentru granturile acordate în cadrul programului nu depășește 80 % din costurile eligibile. Orice finanțare care depășește acest plafon se acordă numai în situații excepționale justificate în mod corespunzător, care se definesc în programele de lucru menționate la articolul 11, iar aceasta nu depășește 90 % din costurile eligibile.”

⁽⁸⁾ <https://www.eca.europa.eu/en/publications?did=44169>

La 20 martie 2024, s-a semnat un acord de asociere între Comisia Europeană și Ucraina, care a devenit prima țară din afara UE care și-a oficializat participarea la PAFU, cu efect retroactiv de la 1 ianuarie 2023.

3. EVALUAREA INTERIMARĂ

În urma indicațiilor prevăzute la articolul 13 din Regulamentul PAFU și în Orientările Comisiei privind o mai bună legiferare, evaluarea interimară utilizează cinci criterii pentru a evalua programul:

- **eficacitatea** programului în atingerea obiectivelor și a rezultatelor preconizate, inclusiv sustenabilitatea (durabilitatea) echipamentelor și a instrumentelor achiziționate;
- utilizarea **eficientă** a resurselor (financiare și umane);
- **coerența** internă și externă a programului cu alte domenii de acțiune ale UE;
- **relevanța** tuturor obiectivelor programului și
- **valoarea adăugată europeană** a programului.

Perioada vizată de evaluare este 1 ianuarie 2021-31 iulie 2024. Prezenta evaluare se bazează pe concluziile unui studiu extern, finalizat în luna mai 2024 ⁽⁹⁾, care acoperă perioada 1 ianuarie 2021-31 ianuarie 2024.

4. METODOLOGIA DE EVALUARE

La efectuarea prezentei evaluări, Comisia s-a bazat în primul rând pe studiul menționat mai sus. De asemenea, aceasta s-a bazat pe evaluarea *ex ante* din 2018 efectuată în vederea pregătirii propunerii legislative pentru programul PAFU, pe programele de lucru anuale ale PAFU și pe sintezele anuale privind implementarea programului, elaborate de Comisie și anexate la raportul anual al Comisiei privind protecția intereselor financiare ale UE („rapoartele PIF”).

Pentru a sprijini procesul de evaluare, a fost instituit un grup de coordonare interservicii al departamentelor relevante ale Comisiei.

Domeniul de aplicare al evaluării interimare acoperă cele trei componente ale programului (partea „Hercule”, AFIS și IMS), toate măsurile finanțate în cadrul programului, precum și activitățile de pregătire și de punere în aplicare desfășurate de părțile interesate pentru măsurile respective. Acesta acoperă, de asemenea, cererile de grant ale potențialilor beneficiari (în cadrul componentei „Hercule”) care nu au avut succes în urma procesului de evaluare a propunerii, deoarece fie cererile eligibile nu au primit un grant din cauza lipsei de fonduri, fie cererile erau neeligibile, deoarece punctajele lor se situau sub pragul minim de 60 %.

⁽⁹⁾ Studiul a fost efectuat de ICF Belgium S.A., Bruxelles. Disponibil la adresa: <https://op.europa.eu/s/zXCm>.

5. PRINCIPALELE CONSTATĂRI ALE EVALUĂRII INTERIMARE

Per ansamblu, pe baza dovezilor colectate, evaluarea a constatat că, până în prezent, programul și-a îndeplinit cu succes obiectivele generale și specifice. Reflectând opiniile multor beneficiari, evaluarea a concluzionat, de asemenea, că este necesar să se mențină un program de finanțare pentru a-i sprijini în eforturile lor de protejare a intereselor financiare ale UE. Beneficiarii au considerat că rezultatele obținute și realizările globale ale programului au depășit în mare măsură investițiile de timp, efort și costuri necesare participării. De asemenea, participanții au considerat că recunoașterea și îmbunătățirea reputației care rezultă din participarea lor la program reprezintă un atu valoros, fiind o valoare adăugată neașteptată.

5.1. Eficacitatea

Evaluarea tuturor surselor de date disponibile indică faptul că programul și activitățile sale au fost eficiente. În special, în această etapă a punerii în aplicare a celor trei componente ale programului, activitățile sprijinite au îmbunătățit (sau ar putea îmbunătăți) prevenirea, detectarea și investigarea fraudei și a altor activități ilegale care aduc atingere intereselor financiare ale UE. Cele trei componente ar putea îmbunătăți, de asemenea, cooperarea transnațională și multidisciplinară. În ansamblu, în comparație cu situația de referință identificată pentru fiecare dintre componente, care se referă la indicatorii de performanță utilizați între 2019 (Hercule III) și 2022 (PAFU), eficacitatea a rămas aceeași sau s-a îmbunătățit de la începutul programului, în 2021.

Evaluarea finală a programului Hercule III a identificat aspecte care ar fi putut afecta eficacitatea programului, în special faptul că administrațiile anumitor state membre nu dispuneau de resurse care să le permită să facă față cerințelor administrative ale programului. Cu toate acestea, în pofida acestui fapt, numărul de cereri primite în ultimii ani (din 2022 până în 2024) pentru „componenta Hercule” a PAFU (propuneri de asistență tehnică) s-a dublat. Această creștere semnificativă arată că eforturile Comisiei din 2022 și 2023 de a organiza ateliere pentru beneficiarii anteriori și potențiali au fost eficiente în creșterea nivelului de sensibilizare și a atractivității oportunităților de finanțare. Această ofertă sporită de orientări a răspuns, de asemenea, unei recomandări din evaluarea programului Hercule III din 2021.

Informarea potențialilor beneficiari cu privire la cererile de propuneri într-un mod mai specific ar putea crește și mai mult numărul de solicitanți, precum și numărul de state membre care participă la program, în special din țările care, în prezent, depun mai puține cereri sau chiar nu depun deloc cereri.

Sesiunile de informare specifice la care participă statele membre care raportează un număr mare de cazuri de fraudă/nereguli la nivelul UE ar putea stimula rata de participare și ar putea conduce la o distribuție mai uniformă a fondurilor între statele membre. Cu toate acestea, ar trebui remarcat faptul că, din diverse motive (cum ar fi, de

exemplu, disponibilitatea fondurilor naționale), este posibil ca unele țări să nu fie interesate să participe la componenta de granturi a PAFU.

Cooperarea transnațională poate fi îmbunătățită prin oferirea de stimulente beneficiarilor pentru a înființa echipe de proiect multinaționale și pentru a implica parteneri din alte state membre.

În ceea ce privește sustenabilitatea (durabilitatea), evaluarea a demonstrat că măsurile finanțate de program sunt sustenabile, și anume au produs efecte care au continuat după data de încheiere a proiectului. Studiul a arătat că sustenabilitatea asistenței tehnice depinde de natura și de costurile echipamentelor achiziționate. Beneficiarii formării și ai conferințelor au subliniat că oportunitățile de colaborare în rețea, în special cele care implică colaborarea transfrontalieră, vor continua după durata proiectelor respective.

Spre deosebire de componenta Hercule, AFIS nu le oferă solicitanților sprijin financiar pentru dezvoltarea proiectelor. Obiectivul său principal este de a facilita schimbul de informații legate de fraudă între administrațiile naționale și cele ale UE relevante. Eficacitatea AFIS poate fi evaluată în funcție de performanțele obținute.

Un indicator-cheie de performanță pentru AFIS este numărul de informații privind asistența reciprocă pusă la dispoziție și numărul de activități de asistență reciprocă sprijinite. Obiectivele anuale pentru acest indicator au fost depășite pentru perioada 2021-2023.

Indicatorul-cheie pentru evaluarea impactului rezultatelor componentei AFIS este nivelul de satisfacție al utilizatorilor AFIS, măsurat prin sondaje periodice în rândul utilizatorilor. Rezultatele celui mai recent (2023) sondaj au confirmat faptul că AFIS este în măsură să furnizeze instrumente funcționale pentru schimbul de informații în domeniul său de activitate.

Acest ultim sondaj a cuprins, de asemenea, întrebări privind funcționalitatea și performanța instrumentului IMS. Rata combinată de satisfacție a utilizatorilor (în ceea ce privește funcționalitatea și performanța) cu privire la IMS a fost de aproximativ 91 %. În comparație cu rezultatele din 2019, când rata de satisfacție a utilizatorilor a fost de 72 %, aceste rezultate sunt foarte favorabile.

În același timp, interviurile cu mai mulți manageri de țară ai IMS au scos la iveală anumite domenii în care sunt necesare îmbunătățiri. De exemplu, formularele de raportare conțin prea multe câmpuri, care uneori prezintă descrieri confuze.

Ar trebui remarcat faptul că aceasta nu este doar o problemă privind OLAF/IMS, ci reflectă o cerere generală „globală” mai mare de date care urmează să fie înregistrate, raportate și schimbate în diverse scopuri, inclusiv în ceea ce privește responsabilitatea și trasabilitatea.

O nouă versiune a IMS a fost implementată la 1 octombrie 2024. IMS a făcut obiectul unei modernizări aprofundate în direcția unor tehnologii de ultimă generație, ceea ce a făcut sistemul mai performant, creând în același timp condițiile prielnice pentru un sprijin mai ușor și o dezvoltare eficientă a cerințelor viitoare. Lucrările tehnice au fost completate, de asemenea, de diverse alte îmbunătățiri: un aspect și un stil modern, o navigare mai ușoară, un instrument de căutare îmbunătățit, statistici mai bune și manuale de utilizare actualizate.

Formarea privind sistemul nou și modernizat este planificată până la sfârșitul anului 2024 pentru toți utilizatorii IMS din cadrul OLAF, al serviciilor Comisiei și al statelor membre.

Evaluarea interimară a PAFU a identificat, de asemenea, aspecte care ar fi putut afecta eficacitatea programului. Lipsa de resurse a administrațiilor statelor membre care a fost menționată deja și incapacitatea ulterioară de a face față cerințelor administrative ale programului pot conduce la un număr mai mic de cereri. Punerea mai multor orientări la dispoziția solicitanților („Hercule”) și a utilizatorilor (instrumentului IMS) ar putea fi esențială pentru remedierea acestei probleme.

5.2. Eficiența

În general, punerea în aplicare a primei componente a programului a permis UE și autorităților naționale de anchetă să își utilizeze resursele într-un mod mai eficient pentru a combate în mod eficace infracțiunile grave care aduc atingere intereselor financiare ale UE. Chiar dacă majoritatea proiectelor de asistență tehnică și de formare se află încă în etapa de punere în aplicare, evaluarea a fost în măsură să identifice principalele domenii în care granturile (Hercule) au contribuit la gestionarea mai eficientă a costurilor și a resurselor. Printre acestea se numără achiziționarea de echipamente, colectarea, analiza și schimbul de date legate de fraudă, activități de formare, consolidarea relațiilor și investigații.

Procesul actual de depunere a cererilor este mult mai bun decât în cadrul programului anterior, iar părțile interesate îl consideră extrem de eficient. Feedbackul și recomandările de simplificare a procedurii de depunere a cererilor și de furnizare a mai multor orientări solicitanților, care au fost oferite în cadrul evaluării finale a programului Hercule III, au fost luate în considerare în programul actual, ceea ce a dus la creșterea numărului de cereri în fiecare an.

Majoritatea solicitanților au considerat că orientările și instrucțiunile furnizate pentru elaborarea cererii sunt clare și ușor accesibile. Documentele anuale ale cererilor de propuneri publicate în cadrul fiecărui program de lucru anual oferă o imagine de ansamblu clară a propunerilor eligibile pentru finanțare și prezintă în mod clar criteriile de eligibilitate. Cererea de propuneri este însoțită, de asemenea, de un manual online pentru elaborarea și depunerea propunerilor, iar solicitanții au considerat că navigarea în acesta este ușoară și intuitivă.

O mai mare ușurință în utilizare pentru utilizatorii cu dizabilități, cum ar fi cei cu deficiențe de vedere, poate, de asemenea, face ca procesul să necesite mai puține resurse pentru unii solicitanți.

Acordul de grant le oferă beneficiarilor un grad ridicat de flexibilitate bugetară. Această flexibilitate sporește eficiența proiectelor, deoarece reduce sarcina administrativă atât pentru beneficiari, cât și pentru managerii de programe ai Comisiei (OLAF).

Evaluarea interimară a primei componente a PAFU („Hercule”) a constatat că beneficiarii realizaseră unele economii de costuri. O treime dintre beneficiari au estimat că economiile respective sunt foarte semnificative sau semnificative. În ceea ce privește componenta tehnică, beneficiarii au remarcat că îmbunătățirea capacității și a capabilităților lor le-a permis să desfășoare operațiuni într-un mod mai eficient în țările lor. Un alt factor important este că această eficiență sporită are un efect de bulgăre de zăpadă și aduce, de asemenea, beneficii agenților parteneri ale UE. Astfel, participanții la PAFU sunt mai bine pregătiți pentru a răspunde cererilor de asistență reciprocă și investigațiilor comune cu agențiile parteneri ale UE.

Prezenta evaluare a constatat că AFIS a devenit mai eficient. De exemplu, acesta a oferit sprijin tehnic pentru câteva duzini de operațiuni vamale comune începând din 2021. Potrivit percepției utilizatorilor, finanțarea PAFU pentru IMS reprezintă o utilizare eficientă a resurselor. Cu toate acestea, pe baza datelor disponibile pentru prezenta evaluare, este dificil să se evalueze eficiența globală asociată cu îmbunătățirile aduse celor două sisteme.

Analiza sugerează că PAFU pare să reprezinte o utilizare eficientă a resurselor pe baza unei analize cost-beneficiu. Cu toate acestea, este important de remarcat că, având în vedere datele disponibile în această etapă intermediară a programului, nu este posibil să se realizeze o cartografiere cantitativă completă a costurilor și a beneficiilor programului sau să se monetizeze toate costurile și beneficiile pentru o comparație directă.

5.3. Coerența

Pe baza analizei programelor relevante, precum și a rezultatelor consultării părților interesate efectuate pentru evaluare, programul este considerat în general coerent, atât pe plan intern, cât și pe plan extern. Cu toate acestea, au fost identificate unele suprapuneri potențiale și/sau domenii în care sunt necesare îmbunătățiri.

Cercetarea a constatat o mai mare coerență internă în comparație cu perioada de programare anterioară, deoarece structura pe trei componente a programului reduce sarcina administrativă și simplifică gestionarea finanțării, flexibilitatea bugetară și redistribuirea fondurilor între cele trei componente.

Pentru coerența externă, cercetarea s-a axat pe o serie de programe relevante ale UE. Cel mai mare risc de suprapunere a fost identificat între PAFU și CCEI și, într-o măsură mult mai mică, cu alte două programe de finanțare furnizate de DG TAXUD, și anume

programul „Vamă” și programul Fiscalis. În ceea ce privește beneficiarii programului, CCEI oferă sprijin financiar în mod specific autorităților vamale ale statelor membre. În schimb, PAFU se axează (mai mult) pe autoritățile de aplicare a legii, care nu primesc finanțare CCEI. CCEI se axează pe activitățile vamale, în special pe dezvoltarea capacității vamale la punctele de trecere a frontierei și a capacității laboratoarelor vamale, în timp ce PAFU se axează pe prevenirea neregulilor (financiare) și a comportamentelor frauduloase care aduc atingere intereselor financiare ale UE.

Consultările desfășurate în cadrul prezentei evaluări nu au identificat suprapuneri majore între finanțarea furnizată de DG TAXUD autorităților vamale naționale și activitățile finanțate în cadrul PAFU. Acest lucru se datorează în principal diferențelor în ceea ce privește domeniul de aplicare al programelor respective și faptului că direcțiile generale competente colaborează îndeaproape la diferite niveluri și în diferite etape ale procedurii de acordare a granturilor. Acest lucru le permite să asigure coordonarea și să ofere claritate solicitanților și beneficiarilor cu privire la funcționarea programelor și a activităților eligibile pentru finanțare. Pe baza cercetărilor efectuate de studiu, PAFU continuă să fie în general coerent cu celelalte programe de finanțare relevante, în conformitate cu perioada de programare anterioară.

5.4. Relevanța

Evaluarea relevanței constată că activitățile PAFU au fost în mare măsură relevante în cursul acestei perioade de evaluare, atât pentru atingerea obiectivelor generale ale programului, cât și pentru abordarea nevoilor solicitanților, beneficiarilor, participanților (Hercule) și utilizatorilor (AFIS și IMS) săi.

De asemenea, s-a constatat că Hercule și AFIS sunt relevante pentru identificarea și combaterea tendințelor emergente în domeniul fraudei împotriva intereselor financiare ale UE, în pofida unor dovezi care sugerează că Hercule ar beneficia de o creștere semnificativă a resurselor financiare, astfel cum se subliniază în prezentul raport.

Tendențele actuale în ceea ce privește comportamentul fraudulos arată că proiectele care sprijină lupta împotriva fraudei facilitate de tehnologia digitală au nevoie de finanțare suplimentară. Acordarea în continuare de sprijin autorităților naționale pentru combaterea fraudei și a altor activități ilegale care aduc prejudicii bugetului UE ar putea necesita o creștere considerabilă a bugetului actual al programului pentru a acoperi costurile ridicate ale echipamentelor sau ale hardware-ului, precum și necesitatea ca factorii de decizie să țină pasul cu evoluțiile tehnologice.

O astfel de majorare a bugetului ar trebui să ia în considerare și extinderea zonei geografice acoperite de program la Ucraina, în prezent o țară asociată la program, precum și orice eventuală extindere la alte țări candidate (noi).

Solicitanții și beneficiarii finanțării în cadrul componentei Hercule au indicat o cerere substanțială de sprijin suplimentar prin proiecte de asistență tehnică și de activități de formare și au evidențiat lipsa unui sprijin similar din surse naționale sau din alte surse.

În cele din urmă, este posibil ca bugetul să trebuiască, de asemenea, să fie majorat pentru a acoperi proporția tot mai mare a cererilor anuale din cadrul componentei Hercule care în prezent nu primesc granturi din cauza limitelor bugetare, și anume aproximativ trei sferturi din cererile primite în cadrul asistenței tehnice în ultimii ani.

5.5. Valoarea adăugată europeană

Datele analizate reflectă faptul că, în general, programul PAFU a funcționat bine în raport cu indicatorii de referință privind valoarea adăugată europeană.

Destinatarii finanțării în cadrul componentei Hercule au indicat un nivel foarte ridicat de satisfacție percepută și au confirmat că același nivel de sprijin nu ar fi fost posibil la nivel național. Toți respondenții la sondajele specifice și toate persoanele intervievate au confirmat această constatare.

Datele PAFU privind AFIS indică o creștere constantă în fiecare an a disponibilității informațiilor privind asistența reciprocă în cadrul programului, ceea ce îndeplinește în mod regulat țintele anuale pentru acest indicator.

Datele reflectă, în general, un grad ridicat de satisfacție cu privire la IMS, deoarece marea majoritate a utilizatorilor sunt mulțumiți de instrument.

Programul PAFU oferă beneficii suplimentare prin contribuția sa la îndeplinirea obiectivelor-cheie de dezvoltare durabilă. Mai precis, sprijinul financiar din partea UE prin intermediul granturilor pentru asistență tehnică contribuie la obiectivul de dezvoltare durabilă de reducere a inegalităților în interiorul țărilor și între acestea prin consolidarea bugetelor administrațiilor naționale.

În plus, programul contribuie în mod indirect la crearea unor instituții eficace, responsabile și favorabile incluziunii, sprijinind agențiile de aplicare a legii, în special prin granturi pentru stimularea tranziției digitale, precum și prin instrumentele și sprijinul oferite de AFIS și IMS.

Implicarea OLAF conferă, de asemenea, o credibilitate substanțială activităților de formare organizate de diverși beneficiari, ceea ce duce la creșterea numărului de participanți și la o mai mare vizibilitate.

Nivelul și domeniul de aplicare ale finanțării în cadrul PAFU ar trebui cel puțin menținute, întrucât feedbackul din partea solicitanților și a beneficiarilor arată că programul acoperă o nișă unică și că orice pierdere a oportunităților de finanțare PAFU ar determina o lacună semnificativă.

6. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Din fericire, majoritatea concluziilor prezentate în raportul studiului sunt deja reflectate în mare măsură în implementarea actuală a PAFU. Prin urmare, prezenta evaluare nu numai că sprijină practica actuală a Comisiei, ci reprezintă și un criteriu de referință pentru evoluțiile viitoare legate de programe.

Ținând seama de constatările prezentate în secțiunile anterioare, Comisia consideră că programul oferă o bază solidă pentru a ajuta statele membre și țările asociate să combată peisajul fraudei aflat în continuă evoluție. Aceasta ține seama, de asemenea, de noua structură instituțională europeană, odată cu lansarea operațională a EPPO în 2021.

Se consideră că PAFU răspunde provocărilor actuale în mai multe moduri.

În primul rând, întrucât din ce în ce mai multe activități infracționale se desfășoară în spațiul cibernetic, programul ajută statele membre să își consolideze capacitatea digitală de a detecta și de a investiga fraudele. Prin urmare, PAFU sprijină achiziționarea de instrumente analitice și baze de date avansate și oferă formare de specialitate în domeniul criminalisticii digitale. Acest tip de sprijin acordat este pe deplin aliniat la noua strategie antifraudă a Comisiei, care promovează puternic implementarea unor instrumente analitice și informatice avansate.

În al doilea rând, având în vedere creșterea cheltuielilor UE în cadrul noului buget și al NextGenerationEU, cea mai mare parte a finanțării PAFU este direcționată către combaterea fraudei împotriva cheltuielilor, inclusiv a cheltuielilor din cadrul Mecanismului de redresare și reziliență. Acest lucru este susținut de faptul că UE a instituit în prezent CCEI pentru achiziționarea, modernizarea și întreținerea echipamentelor de control vamal. Cu un buget de aproximativ 1 miliard EUR pentru actuala perioadă de șapte ani, acest instrument a eliberat resurse semnificative pentru PAFU, care au fost alocate anterior de Hercule III pentru finanțarea echipamentelor și a instrumentelor de control vamal.

La nivel operațional, atunci când sintetizează principalele constatări ale evaluării în ceea ce privește recomandările pentru viitoarea punere în aplicare, se evidențiază două aspecte.

În primul rând, părțile interesate au solicitat Comisiei orientări mai detaliate privind elaborarea unei cereri. Prin urmare, OLAF va oferi mai mult sprijin și mai multe orientări solicitanților de granturi, în special în țările care sunt cei mai noi membri ai programului. Prezența pe internet a programului pe pagina externă a OLAF va fi extinsă pentru a oferi informații suplimentare, bune practici și manuale pentru componenta de grant.

În al doilea rând, constatările evaluării pot sugera să se ia în considerare echilibrul delicat dintre dorința puternică de a reduce la minimum sarcina administrativă pentru solicitanți și necesitatea unor informații mai ușor accesibile pentru raportare, monitorizare și evaluări *ex post*. Acest echilibru nu este ușor de găsit, iar Comisia ar putea dori să

analizeze posibilitățile de a-și ajusta în continuare instrumentele de raportare și monitorizare în acest scop.

În ceea ce privește consecvența și coerența externă a programului, serviciile Comisiei se coordonează între ele atunci când își pregătesc și adoptă programele de lucru anuale pentru instrumentele de finanțare ale UE legate de combaterea fraudei și a corupției.

În actualul CFM, Comisia a elaborat un cadru transversal de evaluare și monitorizare pentru toate programele de cheltuieli. De asemenea, programul a îmbunătățit cadrul actual prin elaborarea unui număr adecvat de indicatori specifici proiectelor eligibile. Aceștia sunt utilizați pentru raportarea progreselor înregistrate în punerea în aplicare a programului în fiecare an în prezentarea generală anuală a programului (ca parte a rapoartelor PIF ale Comisiei). Începând din 2017, toate proiectele cărora li s-a acordat un grant sunt înregistrate în instrumentul „e-Grant” al Comisiei, o bază de date valoroasă pentru implementarea programului.

Prezenta evaluare interimară a oferit o bază pentru o viitoare evaluare a impactului în lumina pregătirilor legislative pentru următorul program. Relevanța continuă și dimensiunea tot mai mare a programului în ceea ce privește activitățile din cadrul componentelor sale, evidențiate de prezenta evaluare, oferă motive pentru a justifica susținerea unui buget global mult mai mare pentru viitorul program (2028-2034).

Având în vedere toate aspectele menționate mai sus, programul este evaluat ca fiind eficient, eficace, relevant și coerent, oferind totodată o valoare adăugată europeană semnificativă. Comisia va continua să sprijine în mod activ statele membre și autoritățile țărilor asociate să își consolideze capacitatea de combatere a fraudei și a activităților neregulate care afectează bugetul UE.

Comisia va analiza în continuare: (i) îmbunătățirea orientărilor oferite solicitanților; (ii) actualizarea tipului de activități finanțate, ținând seama de progresul tehnologic rapid și (iii) asigurarea unei coordonări și a unei coerențe sistematice continue la nivelul Comisiei între PAFU și alte programe ale UE.