



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 16.6.2011
KOM(2011) 318 v konečném znění

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

**o hodnocení rámcového programu „Bezpečnost a ochrana svobod“ (2007–2013)
v polovině období**

1. ÚVOD

Obsahem tohoto sdělení je hodnocení rámcového programu „Bezpečnost a ochrana svobod“ (2007–2013) (dále jen „SSL“) v polovině období, který se skládá ze dvou programů: „Předcházení trestné činnosti a boj proti ní“ (dále jen „ISEC“) a „Prevence, připravenost a zvládání následků teroristických útoků a jiných rizik spojených s bezpečností“ (dále jen „CIPS“).

Program ISEC se týká předcházení organizované i neorganizované trestné činnosti a bojem proti ní, zejména proti terorismu, obchodu s lidmi, trestným činům spáchaným na dětech, nedovolenému obchodu s drogami a se zbraněmi, korupci a podvodům. Program CIPS se týká kritické infrastruktury a dalších otázek bezpečnosti, včetně provozních záležitostí v oblastech, jako je řešení krizí, životní prostředí, veřejné zdraví, doprava, výzkum a technologický rozvoj.

Podle příslušných rozhodnutí Rady má Komise předložit Evropskému parlamentu a Radě průběžnou hodnotící zprávu o dosažených výsledcích a kvalitativních a kvantitativních aspektech provádění těchto programů¹. S cílem splnit tuto povinnost Komise zadala studii, která byla vypracována společností Economisti Associati². Tato studie je založena na pohovorech a schůzkách se 155 partnery z 23 členských států a na internetových průzkumech, kterých se zúčastnilo 190 subjektů ze všech 27 členských států. Kromě toho Komise přihlédla k doporučením učiněným ve zprávě přátel předsednictví k programu ISEC, jenž byl zahájen na podzim roku 2009 za švédského předsednictví a kterého se účastní zástupci 16 členských států působící v několika vědních oborech.

Tato zpráva zahrnuje údaje za období 2007–2009 a první údaje za rok 2010 a jejím cílem je zhodnotit kvalitativní a kvantitativní aspekty provádění programů a dosažené výsledky. Znamená to přesné zmapování činností programů, analýzu výsledků financovaných projektů a přezkum nástrojů a prováděcích mechanismů s cílem stanovit případná nápravná opatření.

Rozpočet a model správy

Na období 2007–2013 je na program ISEC vyčleněna celková částka ve výši přibližně 600 milionů EUR, přičemž 140 milionů EUR je vyhrazeno pro program CIPS. V období 2007–2009 bylo na program ISEC přiděleno **167 milionů EUR**, zatímco program CIPS obdržel **46 milionů EUR**. Programy jsou prováděny prostřednictvím ročních pracovních programů, v nichž jsou stanoveny tematické a/nebo odvětvové priority. Programy jsou uskutečňovány tzv. **centralizovaným přímým řízením**, tj. veškeré programové a provozní práce provádí Evropská komise (EK), která přebírá plnou odpovědnost.

Je třeba poznamenat, že finanční prostředky se přidělují spíše na základě zjištěné poptávky, než na základě předem stanoveného způsobu rozdělování. Přidělování rozpočtových prostředků tudíž nemusí nezbytně odpovídat prioritám stanoveným Komisí v jejích programových dokumentech. Tato situace rovněž souvisí s nízkou poptávkou v určitých oblastech, kde původně vyhrazené rozpočtové prostředky nebylo možné přidělit v plné výši, a tudíž byly přerozděleny do jiných oblastí, kde byla poptávka vyšší. Na jedné straně to svědčí o tom, že programové řízení je dostatečně pružné, aby reagovalo na poptávku po financování.

¹ Rozhodnutí 2007/125/SVV, čl. 15 odst. 3 písm. c) a rozhodnutí 2007/124/ES, Euratom, čl. 14 odst. 3 písm. c), Úř. věst. L 58, 24.2.2007.

² Viz zpráva ze dne 21.9.2010.

Na druhé straně se ukazuje, že ne vždy bylo možné zcela sladit financování EU s předem stanovenými politickými prioritami. Zatímco výzvy k předkládání návrhů v rámci programů CIPS a ISEC odrážejí politické priority, skutečné přidělování rozpočtových prostředků ve velké míře závisí na tématu a kvalitě návrhů předkládaných žadateli.

Finanční nástroje

Finanční prostředky jsou poskytovány především prostřednictvím **grantů na činnost**, které jsou udělovány na základě výzev k předkládání nabídek. Využívají se tyto tři typy grantů:

- i) granty na činnost zaměřené na spolufinancování konkrétních iniciativ, které jsou udělovány na základě otevřených výzev k předkládání návrhů,
- ii) granty na činnost, které jsou udělovány na základě omezených výzev k předkládání návrhů vyhrazených veřejným subjektům, s nimiž byly uzavřeny rámcové dohody o partnerství a
- iii) provozní granty zaměřené na podporu činností nevládních organizací s evropským rozměrem.

Mezi další mechanismy financování patří např. **veřejné zakázky**, které zahrnují otevřené výzvy k předkládání návrhů, a **správní dohody** se Společným výzkumným střediskem.

Agentury EU, které jsou financovány dotacemi z rozpočtu EU, nemají právo podávat žádosti v rámci těchto programů na činnosti, za které nesou odpovědnost, neboť by se jednalo o duplicitní financování. EUROPOL se však stal agenturou EU až 1. ledna 2010. Jelikož se před tímto datem jednalo o jiný typ právního subjektu (mezivládní subjekt), dostával finanční prostředky na provádění celé řady projektů. Agentury EU se však mohou projektů účastnit, pokud uhradí své vlastní náklady.

2. FINANČNÍ PODPORA

2.1. Činnosti

Během období 2007–2009 bylo z těchto programů podpořeno téměř **400 projektů** a financováno přibližně **150 smluv na veřejné zakázky** v celkové hodnotě **213 milionů EUR**. Částky přidělené na program ISEC dosáhly výše 167 milionů EUR, na CIPS 46 milionů EUR. Velký podíl prostředků byl věnován asi na 280 grantů na činnost, což představovalo asi 61 % veškerých zdrojů. Další část představovalo asi 100 grantů na rámcové dohody o partnerství, což představovalo asi 24 % prostředků. Asi 10 % finančních prostředků připadlo na veřejné zakázky.

Druh činností

V rámci programů se podporuje **široká škála činností**, od odborného vzdělávání po nákup zařízení a od přípravy odborných publikací po pomoc při přeshraničních policejních operacích (včetně společných vyšetřovacích týmů).

Pokud jde o **ISEC**, projekty se nejvíce zaměřují na těchto pět hlavních oblastí:

- i) **nástroje a infrastrukturu**, které jsou hlavním výstupem 22 % projektů,

- ii) podporu *operací zaměřených na prosazování práva* (18 %),
- iii) programy *odborného vzdělávání* (17 %),
- iv) *publikace* (17 %) a
- v) *konference* (14 %).

Pokud jde o program **CIPS**,

- i) 23 % projektů obsahuje složku vztahující se k *provozní spolupráci a koordinaci*,
- ii) 15 % projektů je zaměřeno na *vývoj a vytváření sítí*,
- iii) 49 % projektů se věnuje *převodu technologií a metodiky* a
- iv) dalších 44 % programů se zabývá *analytickými činnostmi*.

Soulad s cíli a prioritami

V právním základu programu **ISEC** jsou stanoveny čtyři cíle, z nichž dva se týkají provozních přístupů (vývoj horizontálních metod předcházení trestné činnosti a rozvoj spolupráce mezi donucovacími orgány a ostatními subjekty) a dva souvisejí se specifickými skupinami příjemců (rozvoj osvědčených postupů na ochranu a podporu svědků a obětí trestné činnosti). Mnoho projektů se zaměřuje na více než jeden cíl, přičemž valná většina se zaměřuje na horizontální metody předcházení trestné činnosti (na tento cíl je zaměřeno 79 % projektů) a/nebo na spolupráci mezi donucovacími orgány a ostatními subjekty (74 %). Ochrana obětí trestné činnosti a ochrana svědků je věnována mnohem menší pozornost. U ochrany obětí trestné činnosti se jedná o 14 % projektů, u ochrany svědků o 3 % projektů.

V případě programu **CIPS** bylo stanoveno sedm cílů, které lze shrnout do dvou obecných kategorií, tj. prevence a připravenost týkající se rizik a zvládání jejich následků. Tři čtvrtiny projektů souvisejí s oběma těmito obecnými cíli. Obecně se 92 % projektů zaměřuje na prevenci a připravenost, zatímco zvládání následků je cílem 63 % projektů.

Oba programy mají *ve velké míře nadnárodní povahu*. V rámci programu ISEC představují nadnárodní projekty 80 % projektů, v rámci CIPS 64 %. Zúčastněné strany, které zdůrazňují význam toho, že mají možnost vyzkoušet nové dohody o spolupráci nebo že mohou v mnoha případech navázat na stávající dlouhodobou spolupráci, si nadnárodní orientace programů obecně vysoce cení. Výsledky výzkumu skutečně vypovídají, že asi 90 % příjemců má v úmyslu *pokračovat v nadnárodní spolupráci i do budoucna*, nezávisle na další účasti v těchto programech. Tato skutečnost je pozitivní v tom, že upozorňuje na jedné straně na dopad programů na provozní činnosti v členských státech a na druhé straně na jejich příspěvek k vývoji nadnárodního přístupu.

Cílové skupiny

Programy se zaměřují na rozmanité cílové skupiny, a to od příslušníků donucovacích orgánů po členy organizací občanské společnosti, od výzkumných pracovníků po právníky.

Hlavní skupinou žadatelů jak v programu ISEC (38 % účastníků projektů financovaných v rámci programů), tak v programu CIPS (41 % účastníků projektů financovaných v rámci

programů) jsou **příslušníci donucovacích orgánů**. V souvislosti s programem ISEC jsou další významnou skupinou žadatelů **nevládní organizace a další organizace občanské společnosti** (12 % účastníků) a **vládní úředníci obecně** (8 %). Vládní úředníci (zejména ti, kteří pracují pro bezpečnostní úřady a agentury) představují významnou skupinu žadatelů také v případě CIPS (19 %). Následují je **zástupci soukromého sektoru** (10 %). Mnoho projektů financovaných z těchto programů se současně zaměřovalo na různé skupiny žadatelů, čímž **přispívaly ke zlepšení vzájemného porozumění a výměně zkušeností**. V této souvislosti jsou nejdůležitější tři typy vztahů:

- i) vztah mezi prosazováním práva a soudnictvím, který je velmi běžný v projektech ISEC,
- ii) vztah mezi veřejným a soukromým sektorem, velmi rozvinutý zejména v rámci CIPS a
- iii) vztah mezi praxí a vědeckým výzkumem, který je relevantní pro oba programy.

Toto jsou všechny cílové skupiny, avšak výše uvedená procenta poukazují na počet a kvalitu žádostí skutečně přijatých v rámci výzev k předkládání nabídek.

Územní rozložení

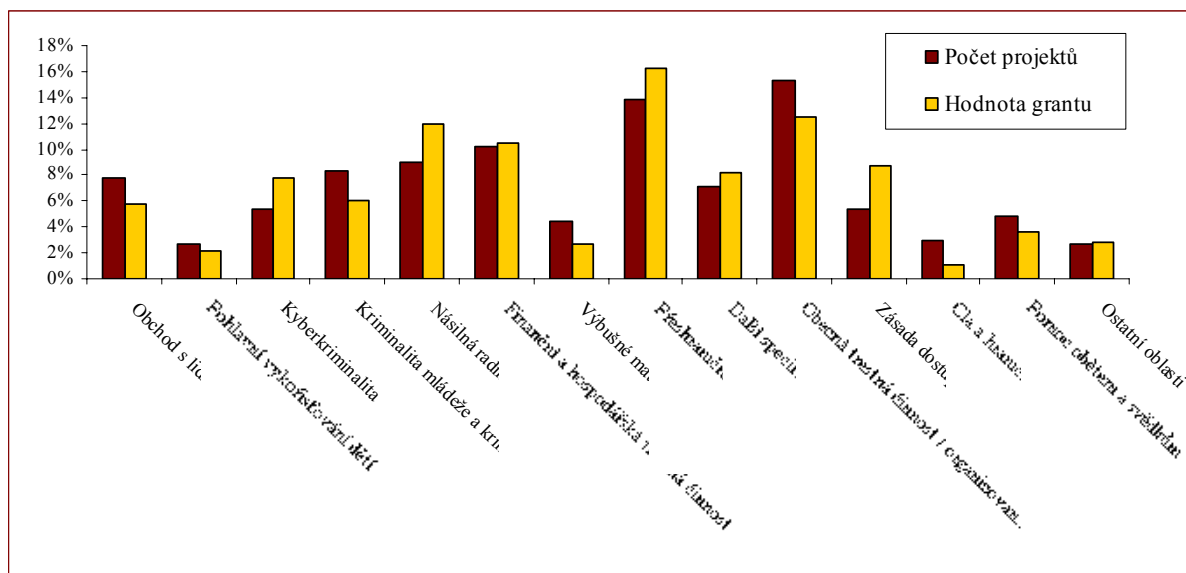
Zeměpisné rozložení projektů je obecně celkem nerovnoměrné a vedoucí úlohu hraje jen poměrně malý počet zemí. Pokud jde o **ISEC**, 48 % všech projektů a 51 % hodnoty projektů připadá na čtyři země (Německo, Itálie, Nizozemsko a Spojené království). Stupeň koncentrace je ještě větší v případě programu **CIPS**, kdy 48 % projektů a 60 % hodnoty projektů připadá jen na dvě země (Itálie a Španělsko).

Jedním z faktorů, které přispívají k objasnění zeměpisného rozložení iniciativ v rámci ISEC/CIPS, zejména pokud jde o hodnotu, je povaha předkládaných a schvalovaných návrhů. V případě ISEC například opatření související s prováděním Průmské smlouvy (které někdy vyžaduje nákup zařízení), poskytováním podpory společným vyšetřovacím týmům nebo zřizováním komplexních sítí (např. FIU.NET) mohou vyžadovat vyšší částky grantů. V případě CIPS velikost projektů většinou souvisí s povahou přijímajících organizací, tj. větší projekty bývají navrhovány komerčními subjekty a/nebo výzkumnými institucemi, zatímco projekty podporované veřejnými subjekty bývají v porovnání menší.

2.2. Přiměřenost finanční podpory programů

Následující graf zobrazuje úroveň intervence v různých oblastech pro program ISEC. Ve sledovaném období odpovídají činnosti prováděné v rámci programů prioritám a politikám EU.

Obrazek 1: Granty ISEC – Rozložení 334 financovaných projektů podle oblastí intervence



V roce 2008 EU přijala akční plán pro posilování bezpečnosti výbušnin, který se stal základem pro financování mnoha projektů. Pokud jde o chemické, biologické, radiologické a jaderné hrozby, EU na návrh Komise přijala v roce 2009 akční plán v oblasti CBRN, na jehož základě je realizováno mnoho iniciativ (jak projektů, tak studií) financovaných v rámci programu ISEC. V souvislosti s prováděním akčního plánu v oblasti CBRN se Komise vzhledem k jeho strategickému významu zavázala dát do roku 2013 k dispozici až 100 milionů EUR. Kromě toho mají pro EU strategický význam antiradikalizační opatření, jak bylo zdůrazněno v akčním plánu o radikalizaci, a velký důraz na tuto otázku je kladen ve Stockholmském programu.

Původní priority programu ISEC byly **znovu potvrzeny** ve sdělení Komise ze dne 22. listopadu 2010 o **strategii vnitřní bezpečnosti** jako součást budoucích strategických cílů a prioritních opatření v oblasti vnitřní bezpečnosti. Komise zajistí, aby budoucí pracovní programy byly i nadále co nejvíce v souladu se strategií vnitřní bezpečnosti.

Tyto priority také ve velké míře odpovídají prioritám stanoveným v Haagském akčním plánu a ve Stockholmském akčním plánu. Pokud jde o boj proti organizované trestné činnosti, v rámci ISEC se sponzorovaly činnosti, jež přispívají k provádění „strategické koncepce boje proti organizované trestné činnosti“, kterou Komise přijala v roce 2005 v souvislosti s Haagským akčním plánem. Například v květnu 2007 Komise rozhodla, že navrhne řadu opatření k lepší koordinaci boje proti kyberkriminalitě, jak mezi donucovacími orgány, tak rovněž mezi donucovacími orgány a soukromým sektorem. Následně byly z programu ISEC financovány dva projekty týkající se vyšetřování kyberkriminality a různých specializovaných konferencí a seminářů pro příslušníky donucovacích orgánů. Z programu ISEC bylo financováno založení finanční koalice pro boj proti dětské pornografii, která umožňuje vydavatelům kreditních karet, donucovacím orgánům a poskytovatelům internetových služeb spolupracovat při potírání obchodu s dětskou pornografií, a to přijímáním opatření zaměřených na platební systémy používané k financování těchto ilegálních operací.

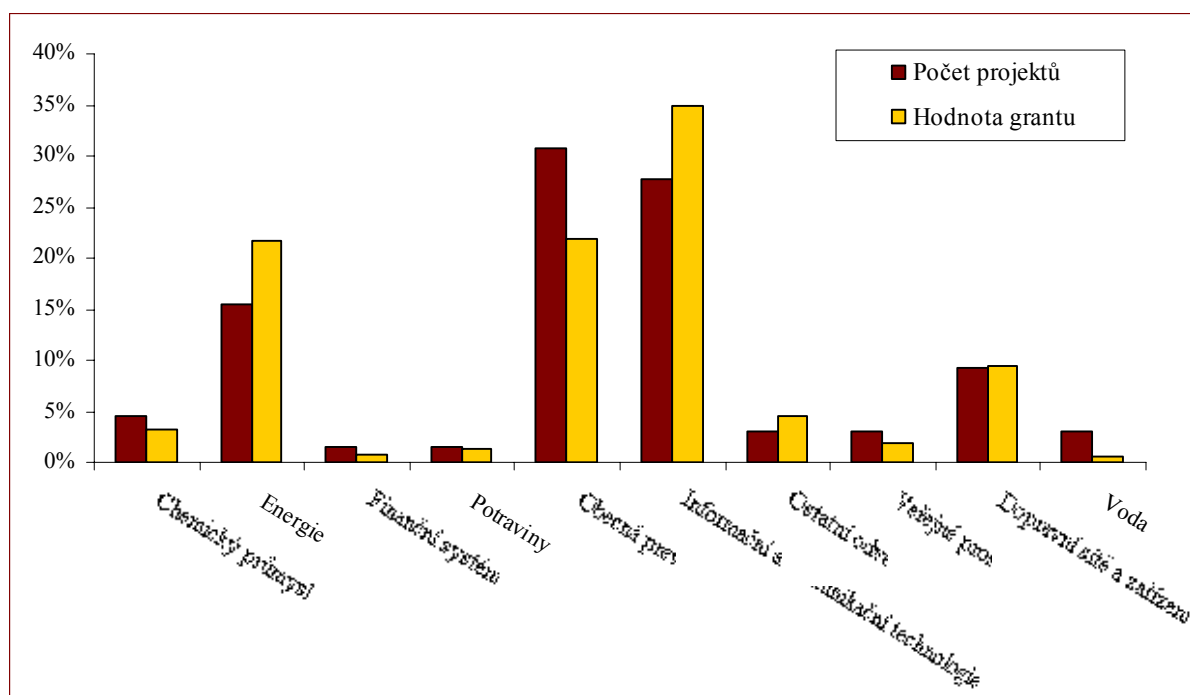
V oblasti „zásady dostupnosti“, v jejímž rámci by měly být informace, které jsou dostupné donucovacím orgánům v jednom členském státě, zpřístupněny rovněž podobným orgánům v ostatních členských státech, nebylo předloženo tolik projektů, jak by se dalo očekávat. To

lze vysvětlit skutečností, že se tato zpráva vztahuje na období 2007–2009, které odpovídá počátku provádění průmského rozhodnutí³ (lhůta pro provedení – srpen 2011). Jednoznačné závěry o dopadu financování z programu ISEC v této oblasti dosud nelze vyvodit, zejména proto, že průmské rozhodnutí bylo přijato teprve v červnu 2008 a že příslušné financované projekty dosud probíhají. Z předběžné analýzy však vyplývá, že program ISEC podporuje provádění průmského rozhodnutí.

Jak bylo znovu potvrzeno ve strategii vnitřní bezpečnosti, přeshraniční policejní spolupráce a zejména vytvoření společných vyšetřovacích týmů jsou a zůstanou velmi důležitým prvkem v boji proti mezinárodní organizované trestné činnosti.

Následující graf zobrazuje úroveň intervence v různých oblastech pro program CIPS.

Obrázek 2: Granty CIPS – Rozložení 65 financovaných projektů podle oblastí intervence



Rozložení odpovídá prioritám a politikám dohodnutým v oblasti ochrany kritických infrastruktur⁴, které byly potvrzeny ve Stockholmském programu. Ve sdělení Komise ze dne 22. listopadu 2010 byl znovu potvrzen celkový význam ochrany kritické infrastruktury, zejména pro odvětví energie, dopravy a informačních a komunikačních technologií.

Komise zajistí, aby budoucí pracovní programy v této oblasti byly i nadále co nejvíce v souladu se strategií vnitřní bezpečnosti.

³ Rozhodnutí Rady 2008/615/SVV ze dne 23. června 2008 o posílení přeshraniční spolupráce, zejména v boji proti terorismu a přeshraniční trestné činnosti.

⁴ Např. EPCIP, Směrnice Rady 2008/114/ES ze dne 8. prosince 2008 o určování a označování evropských kritických infrastruktur a o posouzení potřeby zvýšit jejich ochranu.

3. VÝSTUPY A VÝSLEDKY: DOSAŽENÉ ÚSPĚCHY

3.1. Údaje a příklady

Obecně lze říci, že projekty podporované z programů jsou **při plnění svých plánovaných výstupů velmi efektivní**. Přesto se asi u dvou třetin projektů neočekává, že by vyčerpaly všechny dostupné prostředky, především proto, že byly náklady původně nadhodnoceny, ale také proto, že došlo ke zrušení některých činností. Kromě toho mohly mít na celkový počet obdržených žádostí nepříznivý vliv také poměrně zdouhavé administrativní postupy při podávání žádostí, které obvykle nejsou sladěny s rozpočtovými procesy v členských státech. Z tohoto důvodu **oba programy předkládají každý rok zprávu o nedostatečném čerpání prostředků na platby**.

Nicméně očekávané a dosažené **výsledky** odpovídají různorodosti financovaných projektů a zahrnují jak operační výsledky (např. zatýkání, zabavení atd.), tak méně konkrétní výsledky, jako je zvyšování povědomí či rozvoj nových přístupů. Nejběžnějším typem dosažených výsledků je **rozvoj a přijímání nových nástrojů a metod, jako jsou databáze, a šíření osvědčených postupů**, mnoho projektů však také přispělo k **prohloubení znalostí o konkrétních problémech a/nebo řešeních**. Ačkoli se jen zřídka jedná o primární cíl, je obvyklým a velmi ceněným „vedlejším produktem“ mnoha projektů také zvýšení vzájemného porozumění, co se týče politik a právních a správních systémů členských států. V některých případech dosáhly projekty s operačním zaměřením velmi konkrétních výsledků (viz příklady uvedené níže). Celkově je **úroveň dosažených výsledků v zásadě uspokojivá**. V případě 60 % projektů je v souladu s původním očekáváním a v dalších 34 % je lepší, než se očekávalo.

Příklady výsledků projektů v různých oblastech

Policejní spolupráce. Společná celní operace, na níž se podílelo několik zemí, vedla k zabavení 4,5 tun kokainu. Dalším projektem je podporována mezinárodní operace proti obchodu s dětmi. Operace dosud není ukončena, avšak do poloviny roku 2010 bylo z celkového počtu 90 vyšetřovaných podezřelých již 26 osob obviněno. Obdobně bylo při jiné operaci proti východoevropským skupinám činným v oblasti nedovoleného přistěhovalectví zatčeno asi 90 osob.

Vzájemné porozumění. V tomto případě se obvykle jedná o vedlejší produkt, zároveň však také o důležitý výsledek. Například projekty zaměřené na síť (např. síť evropských protiteroristických jednotek ATLAS a síť finančních vyšetřovacích jednotek (FIU)) hrály důležitou úlohu při zvyšování znalostí o různých systémech a právních rámcích existujících v různých členských státech. V těchto případech vedly první kontakty a snahy o spolupráci v rámci sítě k vytvoření pevných a trvalých struktur. V oblasti terorismu platí totéž pro studie na téma radikalizace.

Přeshraniční spolupráce. Příkladem **společných vyšetřovacích týmů** je projekt „*COSPOL FIT*“, který se zaměřuje na řešení nelegální migrace z východní Evropy a rozbíjení zločineckých skupin zapojených do této činnosti. Projekty sestávaly ze čtyř operací zahrnujících koordinované akce deseti zemí, které vedly k zatčení více než 90 osob, zadržení nelegálně převážených přistěhovalců na vnějších hranicích EU a zabavení hotovosti, vozidel, padělaných dokladů, zařízení atd. Příkladem aktivit v oblasti přeshraniční koordinace, jež se zaměřují na boj proti nedovolenému obchodu s drogami, je projekt Centra pro námořní analýzu a operace – narkotika (MAOC-N), který od roku 2007 přispěl k zabavení 52 tun kokainu a 47 tun cannabis. Významných výsledků v oblasti **zpravodajství a sdílení informací** bylo rovněž dosaženo prostřednictvím různých projektů souvisejících s Průmskou smlouvou, např. „*Provádění průmské smlouvy do právních předpisů EU*“, „*Vývoj softwarových aplikací s cílem umožnit a zlepšit automatickou výměnu a*

porovnávání údajů o profilu DNA a identifikačních údajů o vozidlech“ a „Rozšíření vnitrostátního komunikačního rozhraní NG SIS II“

Pomoc obětem. V rámci projektu „Síť na podporu obětem trestných činů“ bylo zřízeno 15 středisek, která dosud zasahovala asi v 37 000 případech (právní pomoc, psychologická podpora atd.). Obdobným způsobem přispěl projekt „Provádění zpráv pro jednotný monitorovací systém v případech násilí na základě pohlaví a domácího násilí“ k účinné prevenci násilí na základě pohlaví. Statistiky uvádějí, že ve všech zemích došlo ke značnému snížení počtu obětí násilí na základě pohlaví.

Povědomí zúčastněných stran a tvůrců politik o specifických tématech. Řada projektů spočívala především v organizaci konferencí, fór a sympozií, z nichž některé se pořádaly každoročně. Jako příklady lze uvést mezinárodní sympozia pro vyšetřovatele bombových útoků a osoby pověřené zneškodňováním nevybuchlých bomb, fóra o kyberkriminalitě a letní školu zaměřenou na boj proti korupci. Tato kategorie výsledků zahrnuje rovněž studie, jejichž cílem je rozvíjet znalosti o specifických otázkách. Mezi nejrozsáhlejší studie patří tyto studie společného výzkumného střediska: i) studie o „Určování a hodnocení evropských kritických infrastruktur“ a o ii) programu „ITRAP“ (Illicit Trafficking Radiation Detection Assessment Programme (Hodnotící program pro odhalování nedovoleného obchodu s radioaktivními látkami)).

V rámci programu CIPS byly financovány přípravné činnosti pro zřízení a provoz **výstražné informační sítě kritické infrastruktury** (CIWIN). Za tímto účelem bylo prostřednictvím veřejných zakázek přiděleno asi 0,7 milionu EUR.

Dopady. Většina projektů financovaných z těchto programů se stále ještě provádí nebo byla právě dokončena, a proto je posouzení dopadů rozhodně jen orientační. Jako dopad společný největšímu počtu projektů se ukazuje dosažení **změn v provozních postupech a procesech** (tento účinek se očekává u 87 % projektů). U většiny projektů se rovněž očekává, že **ovlivní budování kapacit** a že přispějí k **debatě o podobě politik**. Zvláště důležitý je příspěvek mnoha projektů k **provádění specifických politik nebo právních předpisů EU**. Patří mezi ně např. průmské rozhodnutí (které získalo velkou podporu z programu ISEC), rámcové rozhodnutí Rady o násilí proti dětem⁵ (podpořené studiemi a provozními projekty), rozhodnutí o finanční inteligenci⁶ (podpořené financováním sítě FIU.NET)⁷ a Evropský program na ochranu kritické infrastruktury⁸ (k němuž přispělo několik projektů CIPS).

Udržitelnost. 70 % příjemců, kteří obdrželi grant, považuje za složité zajistit udržitelnost výsledků svých projektů v případě, že jim nejsou přiděleny další prostředky EU. To je většinou důsledkem současné finanční krize, která ohrožuje **rozpočty mnoha veřejných subjektů** a která by mohla bránit výdajům potřebným pro zachování a/nebo pokračování toho, čeho bylo s podporou programů dosaženo.

⁵ Rámcové rozhodnutí Rady 2004/68/SVV ze dne 22. prosince 2003 o boji proti pohlavnímu vykořisťování dětí a dětské pornografii.

⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES ze dne 26. října 2005 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu.

⁷ FIU.NET je zabezpečená decentralizovaná počítačová síť mezi finančními zpravodajskými jednotkami v rámci EU za účelem výměny informací o šetřených subjektech. FIU.NET podporuje spolupráci a umožňuje finančním zpravodajským jednotkám rychlou, bezpečnou a účinnou výměnu zpravodajství. Hlavním účelem této spolupráce je další boj proti praní peněz a financování terorismu.

⁸ Sdělení Komise ze dne 12. prosince 2006 o Evropském programu na ochranu kritické infrastruktury, KOM(2006) 786 v konečném znění.

Zviditelnění a reputace. Program ISEC a zejména program CIPS jsou *v příslušných profesionálních kruzích obecně dobře známé*, ačkoli se asi jedna čtvrtina dotázaných osob domnívá, že informací o programech je stále málo a nepostačují k tomu, aby byli osloveni všichni případní zájemci. Informační dny pořádané v letech 2008 a 2009 přispěly k lepšímu šíření informací o těchto programech, i když příjemci vyjádřili názor, že by uvítali činnosti šířeji zaměřené na veřejnost.

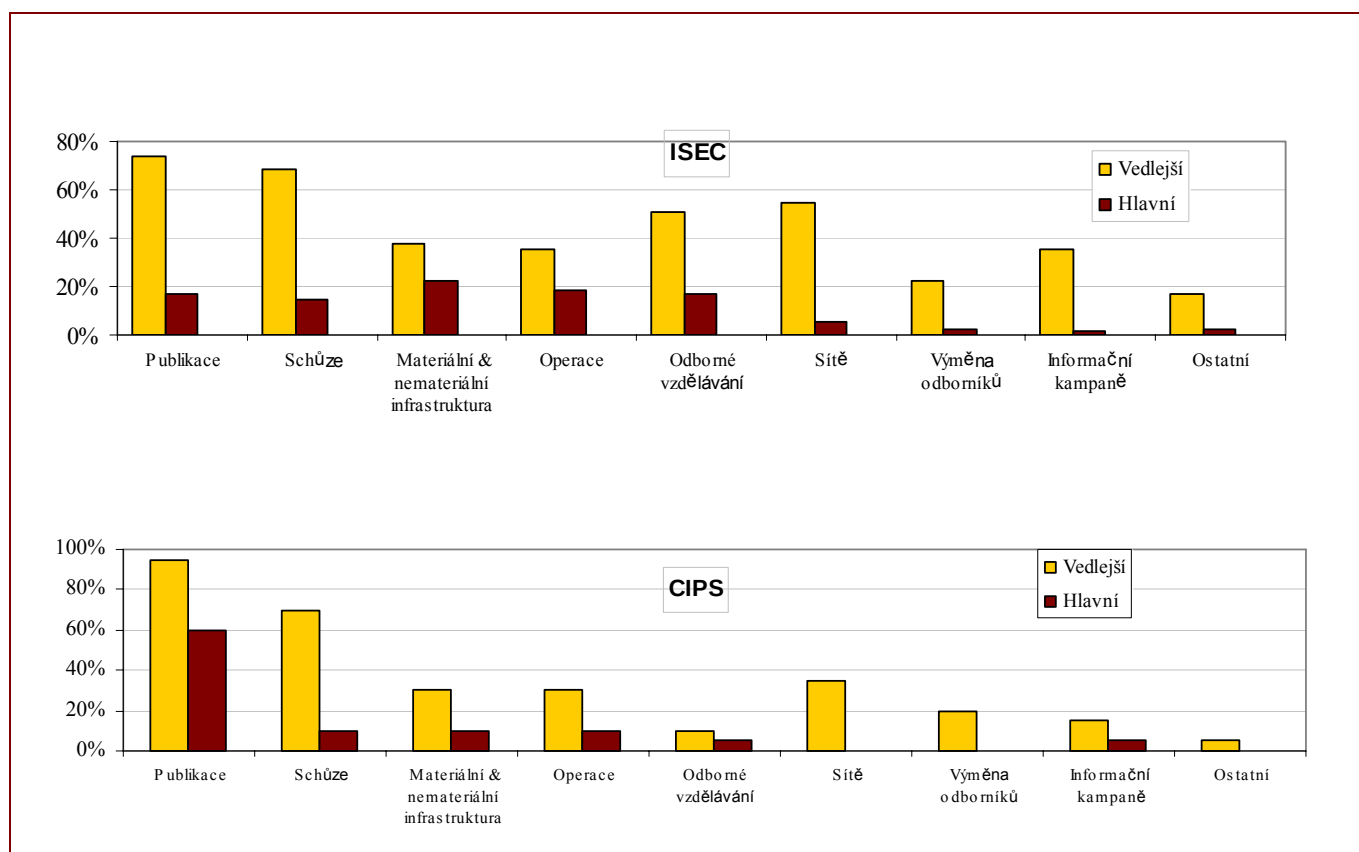
Problémy související s prováděním.

Asi v 75 % sledovaných projektů se při provádění objevily obtíže různé povahy, které v různé míře ovlivnily dosažení plánovaných výsledků, např. zpoždění při schvalování projektů a uzavírání grantových dohod, což mělo pro příjemce nepříznivý dopad *na plánování zdrojů a harmonogram provádění*. Mezi další obtíže, které příjemcům vznikly, patří vyšší či neočekávané náklady, nedostatečná ochota projektových partnerů, nesprávné předpoklady a další změny vzniklé během provádění, které si vyžádaly revizi činností a/nebo předpokládaných výsledků.

3.2. Přiměřenost výstupů a výsledků programů

Programy ISEC a CIPS dosáhly poměrně dobře žádaných výsledků. Následující graf zobrazuje různé výstupy, ať už hlavní (žádané) výsledky nebo vedlejší (sekundární) výsledky.

Obrázek 3: Klasifikace výstupů projektů ISEC a CIPS



Procenta představují podíl projektů s příslušným výstupem.

Pro druhotné výstupy (vedlejší produkty) je možné vícero položek, takže celkový součet nedosáhne 100 %.

Prostřednictvím programu ISEC Komise přispívá k:

- plnému provádění průmského rozhodnutí ze strany členských států (rozhodnutí Rady 2008/615/SVV a rozhodnutí Rady 2008/616) o posílení přeshraniční spolupráce, zejména v boji proti terorismu a přeshraniční trestné činnosti,
- zlepšení spolupráce při vymáhání práva zřízením a zprovozněním středisek policejní a celní spolupráce⁹,
- provádění Plánu EU na období 2005–2009 týkajícího se osvědčených postupů, norem a způsobů práce pro boj proti obchodu s lidmi a jeho předcházení prostřednictvím projektů zaměřených na podporu výměny osvědčených postupů a informací, studií a výzkumu s ohledem na různé aspekty fenoménu obchodu s lidmi, kampaní pro zvyšování informovanosti, odborného vzdělávání, sběru údajů a posilování forem mezinárodní spolupráce,
- boji proti kyberkriminalitě a pohlavnímu zneužívání dětí v on-line prostředí prostřednictvím projektů zaměřených na vyšetřovací metody v oblasti kyberkriminality, kampaní pro zvyšování informovanosti ohledně ochrany obětí z řad dětí, zavedení mezinárodní výměny osvědčených postupů a know-how,
- podpoře horizontálního přístupu k prevenci trestné činnosti prostřednictvím akcí zaměřených na výměnu osvědčených postupů, výzkumu a studií o metodách prevence trestné činnosti, předávání poznatků a provozní spolupráce v oblasti prevence trestné činnosti,
- prevence a boj proti finanční trestné činnosti, včetně praní peněz, podvodů a podpory metod finančního vyšetřování prostřednictvím setkání odborníků zaměřených na výměnu osvědčených postupů a informací, provozní spolupráce, vzdělávacích programů o finančních analýzách a studiích a výzkumu zaměřeného na nové formy a metody finanční trestné činnosti,
- vytvoření společných vyšetřovacích týmů v boji proti mezinárodní organizované trestné činnosti.

Prostřednictvím programu CIPS Komise různými způsoby přispívá k provádění ***Evropského programu na ochranu kritické infrastruktury (EPCIP)***¹⁰ a odvětvových předpisů EU, jako je směrnice o určování a označování evropských kritických infrastruktur a o posouzení potřeby zvýšit jejich ochranu¹¹.

Jak program ISEC, tak program CIPS prokázaly, že jsou při řešení infrastrukturálních nedostatků (jako propojení sil členských států v souvislosti s průmským rozhodnutím nebo/a sítí SIENA¹²) úspěšnější, než při podpoře operativní policejní spolupráce. Způsob řešení této nerovnováhy ovšem nespočívá ve změně stávajících cílů programu, ale v hlubší úvaze o procedurálních a správních řešeních při plnění programových cílů, politických potřeb a požadavků zúčastněných stran integrovaným a plynulým způsobem při současném zohlednění dostupných lidských zdrojů a finančních pravidel.

⁹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o posílení policejní a celní spolupráce v Evropské unii, KOM(2004) 376 v konečném znění.

¹⁰ KOM(2006) 786 v konečném znění.

¹¹ Směrnice Rady 2008/114/ES.

¹² Síť SIENA podporuje evropské iniciativy o distribuované počítačové infrastruktuře a Evropskou komisi při vytváření budoucího plánu zavedení elektronické infrastruktury, který bude odpovídat potřebám evropských a vnitrostátních iniciativ.

4. ZLEPŠENÍ PROVÁDĚNÍ PROGRAMŮ

V návaznosti na zjištění uvedená v předcházejících oddílech lze prohlásit, že provádění obou programů bylo vcelku úspěšné. Jelikož mají pro úspěch programu klíčový význam prováděcí mechanismy, zabývá se tento oddíl provozními aspekty, o kterých se Komise nebo zúčastněné strany domnívají, že je důležité je zlepšit, a uvádí některé pozitivní změny, které již proběhly.

1. Je nezbytné umožnit případným žadatelům, aby si mohli účinněji naplánovat svou účast na výzvách k předkládání nabídek s ohledem na uvolnění lidských zdrojů potřebných pro přípravu návrhů a zejména pro zajištění spolufinancování. Aby bylo tohoto cíle dosaženo, Komise **zlepší plánování svých výzev k předkládání nabídek** tím, že zajistí jejich zveřejňování, jak bylo oznámeno v ročním pracovním programu. Tím by se mělo zajistit, že případní žadatelé budou informováni a že mohou vypracovat své návrhy v souladu s těmito daty a svým vlastním plánem. Obecněji řečeno, je třeba vyvinout úsilí s cílem **zlepšit načasování výzev k předkládání nabídek**, aby nedošlo k tomu, že budou výzvy vydávány příliš rychle za sebou nebo že budou jejich lhůty spadat do posledních měsíců v roce, kdy na ně nemohou reagovat veřejné subjekty. Jinými slovy, počáteční plánování by mělo být důkladnější a mělo by být lépe dodržováno.

V této souvislosti přispěly informační dny pořádané v letech 2008 a 2009 k šíření informací o těchto programech, a především k lepšímu chápání praktických aspektů výzev k předkládání nabídek, jako jsou provádění projektu, finanční aspekty atd. Bylo však zjištěno, že návštěvy v Bruselu vyžadují nemalé investice, pokud jde o čas a cestovní náklady, což nevyhnutelně omezuje účast případných uchazečů z celé EU. Lepších výsledků by proto mohlo být dosaženo tím, že se bude **určitý počet informačních dnů pořádat v jednotlivých zemích**. V souladu s potřebou většího zapojení členských států do činností programů by **měly být informační dny pořádány v těsné spolupráci s orgány členských států**, které by měly zajistit rozšiřování informací do příslušných kruhů, rozesílání pozvánek vybraným zainteresovaným stranám a poskytování logistické podpory.

2. Přezkum rozpočtů projektu. Původní praxe ve velkém rozsahu přezkoumat rozpočty, které žadatelé navrhují po oznámení o poskytnutí finanční pomoci a před ukončením grantových dohod, byla časově velmi náročná a výsledkem bylo prodloužení celkové doby zpracování. Tato praxe přezkumu návrhů rozpočtu je opodstatněná, neboť v minulosti umožnila snížení některých položek na realističtější úroveň a/nebo určení nezpůsobilých nákladů, zejména proto, že asi 2/3 rozpočtů projektů jsou nadhodnocené. Avšak vezme-li se v úvahu efektivní vynaložení nákladů, bylo by třeba urychlit tento proces a dokonce radikálně změnit přístup. **Od roku 2010 se využívá nový mechanismus** zaměřený na řešení tohoto problému, přičemž přezkum rozpočtu probíhá v rámci procesu hodnocení, takže jakmile je příjemcům oznámeno, že byl jejich návrh přijat, jsou také informováni o kvalitě/statusu svého rozpočtu. Komise navrhuje žadatelům změny (neupozorňuje jen na chyby nebo nesrovnalosti), a když tyto změny přijmou, jsou zapracovány do grantové dohody, která pak může být odeslána **během několika dnů nebo týdnů** (a nikoli měsíců, jako tomu bylo v rámci původní praxe popsané výše). Celý proces hodnocení nyní umožňuje uzavřít s příjemcem dohodu **do šesti měsíců** po uplynutí lhůty pro podávání návrhů, zatímco v roce 2008 bylo třeba dvanáct měsíců a v roce 2009 deset měsíců.

Jelikož však šest měsíců je i nadále dlouhá doba pro schválení projektu, zejména v případě malých projektů, která může mít vliv na dostupnost spolufinancování ze strany členských států, Komise zvažuje způsoby, jak **ještě snížit dobu zpracování** a umožnit plynulejší provádění programových činností v souladu s očekáváním zúčastněných stran, a tak zohlednit

potřeby z hlediska lepší koordinace plánování rozpočtů členských států. V této souvislosti Komise zavedla v některých politických oblastech cílené výzvy k podávání návrhů a zvažuje možnost schválení zjednodušených postupů, a to podepsáním **rámcových dohod** se specializovanými zúčastněnými stranami nebo vnitrostátními orgány s cílem usnadnit financování projektů v určených politických oblastech.

Do budoucna Komise rovněž provede analýzu proveditelnosti dalšího zjednodušení podávání žádostí, zejména pokud jde o rozpočty. Úmyslem je zavést systém **paušálních částek** pro rozpočtové body s velkým počtem malých podbodů, v jejichž případě nelze předem získávat podrobné informace. Kromě toho by mělo být možné použít **paušální sazby** (např. určitá částka na osobu a den) vždy, když projekt sestává z provádění určitých typů standardních činností, např. z workshopů, seminářů a konferencí.

3. Monitorovací systém. Z důvodu, že v současné době neexistuje žádný mechanismus monitorování projektů, není možné včas přijímat nápravná opatření. Projednává se proto možnost úpravy grantových dohod tak, aby příjemci měli povinnost předkládat pravidelně **zprávy o monitorování**. Tato úprava by mohla být zavedena od roku 2011. Aby bylo možné dosáhnout zamýšleného účelu, aniž by došlo k nadměrnému zatížení žadatelů, mělo by se u zpráv o monitorování jednat o poměrně **krátké dokumenty zaměřené především na podstatné aspekty**, které by se předkládaly pouze **v určitých časových intervalech** (např. každý rok). Aby se povinnost monitorování nestala pouhým administrativním úkonem, měli by přezkum zpráv o monitorování **provádět úředníci Komise nebo pověření političtí odborníci**. V této souvislosti by bylo zřejmě potřeba provádět **návštěvy v prostorách příjemců**, aby bylo možné lépe posoudit probíhající činnosti, vývoj a již dosažené výsledky. Zástupci Komise by mohli rovněž diskutovat o problémech, kterým příjemci čelí, a poskytnout jim odpovídající poradenství.

4. Obsah informací na internetových stránkách. Internetová stránka GR HOME je často považována za nepříliš informativní. Totéž se týká také oddílu „Financování“, který by měl poskytovat rovněž informace o programech ISEC a CIPS. Materiály nabízené ohledně obou programů spočívají vlastně jen v oznámení výzev k předkládání návrhů a ročních pracovních programech. V tomto ohledu se zdají být zvláště užitečné tyto dva projekty:

Včasné zveřejňování výsledků výzev k předkládání návrhů na internetové stránce. Členské státy považují za důležité včasné zveřejnění výsledků výzev k předkládání návrhů, neboť se domnívají, že se jedná o významný příspěvek k větší transparentnosti řízení programů. Technicky to lze provést celkem jednoduše, neboť je třeba jen uložit již existující dokument na internet.

Zveřejňování informací o projektech a příjemcích na internetových stránkách. Tento typ informací považuje řada příjemců za užitečné, neboť na jejich základě by s ohledem na podávání žádostí a identifikaci případných synergií nebo překrývání bylo možné snadněji nalézt **potenciální partnery**. Prakticky by toto opatření mohlo být provedeno tím, že se na internetovou stránku GR HOME uloží **databáze projektů**, která by obsahovala informace o vybraných aspektech, např. o totožnosti příjemců, popisu projektu, charakteru prováděných činností, podílejících se zemích atd. Prototyp databáze, která obsahuje tyto prvky, v současné době již existuje. Komise hodlá tyto užitečné informace zveřejnit na své internetové stránce v roce 2011.

5. Paleta dostupných nástrojů je pro plnění cílů programů obecně postačující. Totéž lze říci o rozpočtových prostředcích přidělovaných na různé nástroje. Nicméně se zdá, že by bylo vhodné v případě dvou nástrojů ISEC provést určité změny:

- **Přerušit udělování grantů na provozní náklady v rámci programu ISEC.** Tento nástroj dosud nebyl velmi úspěšný, neboť během období tří let byl udělen pouze jeden grant na provozní náklady. To si vyžádalo značné náklady na personál potřebný k posuzování žádostí. Z dostupných informací vyplývá, že jen menšina nevládních organizací je schopna splnit kritéria způsobilosti a kritéria pro zadání zakázek, proto lze předpokládat, že také v blízké budoucnosti zůstane zájem nízký. Lze tedy navrhnout, aby se **již více nezveřejňovaly výzvy k předkládání návrhů na granty na provozní náklady.**
- **Zlepšit koncepci rámcového partnerství.** Koncepce „rámcové dohody o partnerství“ je bez výjimky ceněna všemi zúčastněnými stranami a jak příjemci, tak zástupci členských států prakticky jednomyslně zdůrazňují význam budování dlouhodobých vztahů s Evropskou unií. Pokud se však zaměříme na způsoby fungování přijaté v nedávné době, dopadá hodnocení všeobecně méně příznivě, což může navozovat dojem, že rámcové dohody o partnerství se neodlišují od „běžných“ grantů na činnost. V roce 2010 došlo k určitým zlepšením (např. zjednodušení formulářů žádostí, více možností využívat subdodavatelů).

Tato situace si vyžaduje rozvoj „zlepšeného“ modelu rámcových dohod o partnerství, který by připouštěl větší stupeň flexibility s ohledem na využívání zdrojů a na typ činností, které mají být provedeny. Tento nástroj by mohl být vyhrazen pro projekty, které jsou navrhovány skupinou organizací z veřejného sektoru, jež jsou připraveny provést určitý počet přeshraničních šetření a jež by mohly mít náležité zkušenosti jako rámcoví partneři. Větší flexibilita by se měla projevit ve smluvních dohodách, které by měly výslovně umožňovat:

- i) široké vymezení rozsahu činností, aby bylo možné se rychle přizpůsobit měnícím se potřebám,
- ii) obdobně široké vymezení rozpočtových bodů, aby se usnadnilo přerozdělování zdrojů,
- iii) orientační rozdělení finančních prostředků mezi partnery, opět s cílem usnadnit přerozdělování prostředků podle měnících se potřeb a
- iv) možnost volně upravovat seznam personálu, jenž se podílí na provádění činností.

5. VÝHLED DO BUDOUČNA

Finanční podpora v rámci programů ISEC a CIPS dosud pokrývala celou řadu různých oblastí působnosti. Vzhledem ke vstupu Lisabonské smlouvy v platnost a k pokynům uvedeným ve Stockholmském programu a v jeho akčním plánu tato podpora zdůrazňuje rostoucí význam politik Unie v oblasti svobody, bezpečnosti a práva. V nedávném sdělení Komise ze dne 22. listopadu 2010 „*Strategie vnitřní bezpečnosti Evropské unie: pět kroků směrem k bezpečnější Evropě*“ je pro následující čtyři roky navrženo pět strategických cílů v oblasti vnitřní bezpečnosti, přičemž jsou pro provedení každého z těchto cílů navržena konkrétní opatření. Toto sdělení bude zejména orientovat priority finanční podpory ze strany Unie v rámci stávajících programů ISEC a CIPS.

Na základě přiměřeného úspěchu, kterého oba programy dosáhly, Komise navrhuje po zbývajícím období do konce roku 2013 pokračovat v programech beze změn stávajícího právního rámce a zároveň řešit problémy odhalené v hodnotící zprávě a zlepšit postupy schvalování grantů a proces hodnocení, aby se zlepšilo využívání rozpočtových prostředků plánovaných na oba programy a podpořilo podávání vysoce kvalitních návrhů projektů.

Zohlední-li se ovšem příští víceletý finanční rámec na období 2014–2020 a nové úkoly, které se musí splnit s omezenými lidskými zdroji, je třeba zvážit nové přístupy. Komise se v současné době zabývá budoucí organizací finančních podpor EU v oblasti vnitřních věcí, zejména s ohledem na priority financování, prováděcí mechanismy a rozpočtové přiděly. Při zvažování různých možností financování ze zdrojů EU od roku 2014 by měly být zohledněny cenné zkušenosti získané v rámci programů ISEC a CIPS, zejména však řešení k odstranění nedostatků zjištěných při provádění těchto programů. V tuto dobu Komise hodlá pokračovat v provádění stávajících programů při zohlednění této hodnotící zprávy a se zaměřením na nové politické priority v oblasti vnitřních věcí, jak byly stanoveny zejména v jejím sdělení „*Strategie vnitřní bezpečnosti Evropské unie: pět kroků směrem k bezpečnější Evropě*“, pokud se na tyto priority nevztahují jiné odvětvové mechanismy a programy financování.