



Briuselis, 2018 06 12
COM(2018) 455 final

**KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS
EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ
KOMITETUI**

**Programų „Nusikalstamumo prevencija ir kova su nusikalstamumu“ (ISEC) ir
„Terorizmo ir kitos su saugumu susijusios rizikos prevencija, parengtis ir padarinių
valdymas“ (CIPS) lėšomis finansuotų veiksmų 2007–2013 m. ex post vertinimo
ataskaita**

{SWD(2018) 331 final} - {SWD(2018) 332 final}

1. ĮVADAS

2007–2013 m. Saugumo ir laisvių apsaugos bendroji programa¹ buvo sudaryta iš dviejų specialiųjų programų (toliau – Programos): specialiosios programos „Nusikalstamumo prevencija ir kova su nusikalstamumu“ (angl. ISEC) ir specialiosios programos „Terorizmo ir kitos su saugumu susijusios rizikos prevencija, parengtis ir padarinių valdymas“ (angl. CIPS)². Sprendimuose, kuriais sukuriama specialiosios programos ISEC³ ir CIPS⁴, reikalaujama, kad Europos Komisija pateiktų Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui 2007–2013 m. laikotarpio *ex post* vertinimo ataskaitą.

Šioje ataskaitoje pristatomi pagrindiniai Programų elementai, vertinimų aprėptis ir apribojimai, pagrindiniai vertinimo rezultatai, išvados ir įgyta patirtis. Ji grindžiama dviejų *ex post* vertinimų išvadomis. Atliekant šiuos vertinimus 2007–2013 m. įgyvendintos Programos buvo vertinamos remiantis geresnio reglamentavimo gairėse apibrėžtais vertinimo kriterijais. Šie kriterijai yra: i) veiksmingumas, ii) efektyvumas, iii) suderinamumas, iv) aktualumas v) ES pridėtinė vertė.

Šių vertinimų išvadomis ir įgyta patirtimi papildomas tarpinis Vidaus saugumo fondo (VSF) vertinimas, nes šio fondo Policijos programa 2014–2020 m. pakeistos programos ISEC ir CIPS. Šio tarpinio vertinimo, taip pat nagrinėjamų *ex post* vertinimų rezultatai padėjo formuoti būsimą migracijos ir saugumo sričių politiką, ypač rengti naujas finansavimo priemones, kurias numatoma taikyti pagal daugiametę finansinę programą po 2020 m.

1.2. 2007–2013 m. Saugumo ir laisvių apsaugos bendroji programa. Programos ISEC ir CIPS

Politinės aplinkybės

Europos Sąjungoje (ES) nustatyta, kad organizuotas nusikalstamumas ir terorizmas yra pagrindinės grėsmės Europos vidaus saugumui. Be to, Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 67 straipsnio 3 dalyje Sąjungai suteikiami aiškūs įgaliojimai užtikrinti piliečiams aukštą saugumo lygį užkardant nusikalstamumą, visų pirma terorizmą, prekybą žmonėmis ir nusikaltimus prieš vaikus, neteisėtą prekybą narkotikais ir ginklais, korupciją ir sukčiavimą ir

¹ Komisijos komunikatas Tarybai ir Europos Parlamentui dėl 2007–2013 m. Saugumo ir laisvių apsaugos pagrindų programos sudarymo, KOM(2005) 0124 galutinis.

² Įgyvendinant specialiąsias programas ISEC ir CIPS dalyvavo šios valstybės narės: AT, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HR (nuo 2013 m.), HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SK, SL, UK.

³ 2007 m. vasario 12 d. Tarybos sprendimas 2007/125/TVR, 2007–2013 m. laikotarpiui įkuriantis specialiąją programą „Nusikalstamumo prevencija ir kova su nusikalstamumu“ kaip Saugumo ir laisvių apsaugos bendrosios programos dalį.

⁴ 2007 m. vasario 12 d. Tarybos sprendimas 2007/124/EB, Euratomas, 2007–2013 m. laikotarpiui įkuriantis specialiąją programą „Terorizmo ir kitos su saugumu susijusios rizikos prevencija, parengtis ir padarinių valdymas“ kaip Saugumo ir laisvių apsaugos bendrosios programos dalį.

kovoiant su šiais reiškiniais policijos pajėgų, teisminių institucijų ir kitų kompetentingų institucijų veiksmų koordinavimo ir bendradarbiavimo priemonėmis. Nustačius didelį poreikį imtis bendrų veiksmų šiais klausimais, ES vaidmuo, atliekamas šiose politikos srityse, nuolat stiprėja. Pavyzdžiui, 1999 m. Tamberės Europos Vadovų Tarybos išvadose dar kartą patvirtinta, kaip svarbu skatinti laisvę, saugumą ir teisingumą užtikrinant nusikalstamumo prevenciją ir kovoiant su šiuo reiškiniumi. Tuo metu daugiausia dėmesio buvo skiriama teisėkūros veiksmams siekiant sukurti laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę, o finansinės paramos teikimo klausimas buvo laikomas greičiau papildomu. Sukūrus Saugumo ir laisvių apsaugos bendrąją programą, pradėtas naujas ES veiksmų šioje srityje etapas, kuriuo praktinio įgyvendinimo aspektas tapo gerokai svarbesnis.

Be to, Hagos programoje, kurioje nustatyti 2004–2009 m. ES laisvės, saugumo ir teisingumo srities prioritetai, patvirtinta, kad svarbu ir būtina toliau stiprinti terorizmo ir kitų rūšių nusikaltimų prevenciją ir kovą su šiais reiškiniais, Europos lygmeniu pabrėžiant būtinybę šiose srityse bendradarbiauti ES lygmeniu. Be to, Hagos programoje daugiau dėmesio skiriama saugumo stiprinimui, visų pirma ES kovai su terorizmu, teroristų verbavimu ir finansavimu, ypatingos svarbos infrastruktūros objektų apsaugai ir padarinių valdymo sistemos kūrimui. Nors ypatingos svarbos infrastruktūros objektai iš esmės priskiriami valstybių narių kompetencijos sričiai, nuo 2004 m. valstybėms narėms teikiama ES parama ypatingos svarbos infrastruktūros objektams apsaugoti.

Stokholmo programoje, kuria nustatyta 2010–2014 m. ES veiksmų pilietybės, saugumo, prieglobsčio, imigracijos ir vizų politikos klausimais sistema, ES teisingumo ir saugumo sričių politikos plėtrai suteikiama dar didesnė svarba. Joje dar kartą patvirtinta būtinybė veiksmingai įgyvendinti ES kovos su terorizmu strategiją, kurią sudaro keturi veiklos aspektai: prevencija, persekiojimas, apsauga ir reagavimas, ir raginama stiprinti prevencinę veiklą. Be to, šioje programoje raginama paskirti ES kovos su prekyba žmonėmis koordinatorių, kuris galėtų padėti stiprinti koordinuojamą ir konsoliduotą ES kovos su prekyba žmonėmis politiką.

Paskutiniaisiais Programų įgyvendinimo metais ES įvykdyta keletas teroristinių išpuolių, taip pat iš esmės pakito pats terorizmo reiškinys, visų pirma toliau vykstant pilietiniam karui Sirijoje ir iškilus grupei „Irako ir Levanto islamo valstybė“ (ISIS).

Pagrindiniai elementai

Programos ISEC ir CIPS aprėpė labai plačią politikos sritį, kuri 1993–2009 m. iš esmės buvo priskiriama vadinamajam ES ramsčiui „Policijos ir teisminis bendradarbiavimas baudžiamosiose bylose“, nustatytam Maastrichto sutartimi. Pagal šį ramsčių įgyvendinama politika iš esmės buvo grindžiama teisine sistema, kurioje išsaugoti tarpvyriausybinių valstybių narių bendradarbiavimo aspektai. Tai reiškia, kad, prieš sukuriant Programas, šioje srityje nebuvo daug finansavimo ES lygmeniu galimybių. Sukurtos Programos buvo vienas iš didžiausių ES politikos šiose srityse patobulinimų.

2007–2013 m. programa ISEC pakeista Pagrindų programa dėl policijos ir teismo bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose (AGIS)⁵, kuri buvo įgyvendinama 2002–2006 m. ir kuria buvo siekiama stiprinti tarpvalstybinę ES policijos, kitų teisėsaugos tarnybų ir teismo institucijų bendradarbiavimą. Visam programos ISEC įgyvendinimo laikotarpiui iš viso buvo skirtas 522 mln. EUR biudžetas. Bendrieji programos ISEC tikslai buvo užkirsti kelią nusikalstamumui, visų pirma terorizmui, prekybai žmonėmis, nusikaltimams prieš vaikus, neteisėtai prekybai narkotikais, ginklais ir apskritai neteisėtai prekybai, kibernetiniams nusikaltimams, korupcijai ir sukčiavimui, ir kovoti su šiais reiškiniais, taip pat padėti ES lygmeniu formuoti atitinkamą politiką. Keturioms pagrindinėms Programos temoms buvo nustatyti keturi konkretūs tikslai. Šios temos yra:

- nusikalstamumo prevencija ir kriminologija;
- teisėsauga;
- liudytojų apsauga ir parama jiems;
- nukentėjusių asmenų apsauga.

2007–2013 m. programoje CIPS daugiausia dėmesio buvo skiriama ypatingos svarbos infrastruktūros objektams ir kitiems saugumo klausimams, įskaitant operatyvinius klausimus tokiose srityse kaip krizių valdymas ir parengtis įvairiuose ypatingos svarbos sektoriuose. Visam šios programos įgyvendinimo laikotarpiui iš viso buvo skirtas 126,8 mln. EUR biudžetas. Programai CIPS buvo nustatyti du bendrieji tikslai: prevencija ir parengtis ir padarinių valdymas, kurie buvo toliau išskaidyti į septynis konkrečius tikslus⁶. Šie tikslai aprėpė šias temines sritis:

- krizių valdymas;
- terorizmo ir kita su saugumu susijusi rizika laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje, įskaitant su aplinka, visuomenės sveikata, transportu, moksliniais tyrimais ir technologine plėtra, ekonomine ir socialine sanglauda susijusią riziką.

Programos buvo įgyvendinamos pagal 2007–2013 m. metines darbo programas, taikant tiesioginio valdymo metodą⁷. Finansinė parama buvo teikiama įgyvendinant projektus, remiamus Komisijos skiriamomis dotacijomis veiksams, sudarant sutartis dėl paslaugų Komisijai paskelbus kvietimus dalyvauti konkursuose arba sudarant administracinius susitarimus su Jungtiniu tyrimų centru (JRC). Pagal tiesioginio valdymo principus Europos Komisija prisiėmė visą atsakomybę už įgyvendinimą ir atliko visus su programavimu ir veikla susijusius darbus.

Kalbant apie suinteresuotųjų subjektų, galėjusių kreiptis dėl finansavimo, rūšis, programoje ISEC buvo nurodytos teisėsaugos tarnybos, kitos viešosios ir (arba) privačiosios įstaigos, subjektai ir institucijos, įskaitant vietas, regionų ir nacionalinės valdžios institucijas,

⁵ 2002 m. liepos 22 d. Tarybos sprendimas 2002/630/TVR, nustatantis pagrindų programą dėl policijos ir teismo bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose (AGIS).

⁶ Dėl išsamaus konkrečių tikslų sąrašo žr. Komisijos tarnybų darbinį dokumentą „2007–2013 m. programos „Terorizmo ir kitos su saugumu susijusios rizikos prevencija, parengtis ir padarinių valdymas“ (CIPS) *ex post* vertinimas“.

⁷ Projektų politiniai prioritetai ir tikslai nustatomi kiekvienais metais tvirtinamose Komisijos metinėse darbo programose, o kvietimai teikti pasiūlymus skelbiami patvirtinus kiekvieną metinę darbo programą.

socialiniai partneriai, universitetai, statistikos tarnybos, nevyriausybinės organizacijos, viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės subjektai ir atitinkamos tarptautinės organizacijos. Programa CIPS buvo skirta viešosioms įstaigoms (nacionalinėms, regionų ir vietos), privačiajam sektoriui, universitetams ir mokslinių tyrimų institutams. Kitaip negu programos ISEC atveju, įgyvendinant programą CIPS vadovauti projektams galėjo pelno siekiančios įmonės.

Kalbant apie įgyvendinimą, abiejų Programų atvejais pagal įvairius kvietimus teikti pasiūlymus nebuvo paskirstytas visas skirtas finansavimas, daugiausia todėl, kad projektų paraiškos neatitiko tinkamumo kriterijų arba ES finansavimo kokybės kriterijaus. Iš programai ISEC skirto biudžeto (522 mln. EUR) buvo įsipareigota skirti daugiau kaip 413 mln. EUR ir paskirstyta 304 mln. EUR. Programavimo laikotarpiu iš viso panaudota 74 proc. programos ISEC lėšų⁸. Kalbant apie programą CIPS, iš viso jai skirto biudžeto (126,8 mln. EUR) įsipareigota skirti 74,6 mln. EUR ir paskirstyta 60,4 mln. EUR. Programavimo laikotarpiu iš viso panaudota 83 proc. programos CIPS lėšų⁹.

2. *EX POST* VERTINIMAS

Metodika

Išsamios vertinimo išvados ir taikyta metodika apibūdinamos prie šios ataskaitos pridedamuose Komisijos tarnybų darbinuose dokumentuose¹⁰. Rengiant Komisijos tarnybų darbinį dokumentą buvo remiamasi išorės rangovo atliktu tyrimu.

Apribojimai

Atlikti Programų vertinimus labai trukdė tai, kad nebuvo nustatytas atskaitos taškas, t. y. trūko aiškaus padėties prieš pradėdant įgyvendinti Programas apibūdinimo, kuriuo būtų galima naudotis jų poveikiui įvertinti. Be to, viena iš vertinimo proceso kliūčių buvo laikotarpis nuo Programų įgyvendinimo iki *ex post* vertinimų, nes atitinkamų paramos gavėjų, taip pat nacionalinių ir ES institucijų atstovai dažnai jau ėjo kitas pareigas, todėl buvo sudėtinga su jais susisiekti. Tai atspindi žemas per viešas konsultacijas ir apklausas internetu, surengtas atliekant šiuos vertinimus, pateiktų atsiliepimų lygis.

⁸ Remiantis duomenimis apie dotacijas ir viešuosius pirkimus. Rengiant šią vertinimo ataskaitą (2017 m. kovo mėn.) neturėta galutinių duomenų apie projektų išlaidas, todėl neįmanoma nustatyti galutinės sumos, paskirstytos skiriant dotacijas veiksmams arba įgyvendinant JRC veiksmus.

⁹ *Idem.*

¹⁰ 2018 m. Komisijos tarnybų darbinis dokumentas „2007–2013 m. programos „Terorizmo ir kitos su saugumu susijusios rizikos prevencija, parengtis ir padarinių valdymas“ (CIPS) *ex post* vertinimas“ ir 2018 m. Komisijos tarnybų darbinis dokumentas „2007–2013 m. programos „Nusikalstamumo prevencija ir kova su nusikalstamumu“ (ISEC) *ex post* vertinimas“.

Be to, sukaupia nedaug Programų rezultatų ir poveikio įrodymų. Rezultatų nebuvo galima įvertinti ne tik dėl minėto atskaitos taško trūkumo, bet ir todėl, kad nebuvo nustatyti *ex ante* tikslai ir nesukurta centrinė duomenų apie programų ISEC ir CIPS projektų rezultatus saugykla. Taip pat nustatyta problemų, susijusių su projektų pažangos stebėseną, kurios trukdė įvertinti veiksmingumą, efektyvumą ir ES pridėtinę vertę. Pavyzdžiui, nebuvo įmanoma atlikti išsamaus išlaidų palyginimo, nes Programos aprėpė daug įvairių politikos sričių ir veiklos rūšių, todėl trūko palyginamų duomenų apie projektus. Taip pat buvo sudėtinga palyginti projektų išlaidas ir įvertinti, koku mastu įgyvendinant įvairių rūšių projektus pasiekti tie patys tikslai.

2.2. SVARBIAUSI REZULTATAI

Aktualumas

Atsižvelgiant į subsidiarumo principo svarbą vidaus saugumo srityje, finansavimu pagal programas ISEC ir CIPS buvo siekiama ne pakeisti nacionalinį finansavimą, o greičiau jį papildyti, teikiant didesnę paramą tarpvalstybiniam bendradarbiavimui. Apskritai valstybės narės laikėsi nuomonės, kad programos ISEC tikslai atitiko jų poreikius, susijusius su nusikalstamumo prevencija ir kova su nusikalstamumu¹¹. Analogiškai buvo laikomasi nuomonės, kad programa CIPS visu vertinimo laikotarpiu buvo svarbi terorizmo ir kitos su saugumu susijusios rizikos prevencijai, parengčiai ir padarinių valdymui užtikrinti. Be to, ši programa padėjo tinkamai patenkinti tikrą poreikį užtikrinti tarptautinį bendradarbiavimą ir veiksmų koordinavimą terorizmo ir kitos su saugumu susijusios rizikos prevencijos, parengties ir padarinių valdymo srityse. Tai ypač svarbu turint omenyje būtinybę šiose srityse imtis veiksmų ES lygmeniu ir atsižvelgiant į tai, kad dėl 2008 m. finansų krizės poveikio valstybių narių biudžetams trūko alternatyvių nacionalinių finansavimo šaltinių.

Bendra Programų paskirtis buvo skirti lėšų didžiausiems poreikiams patenkinti, remiantis kartu su valstybėmis narėmis parengtose metinėse darbo programose nustatytais prioritetais. Paaiškėjo, kad ši sistema labiau orientuota į poreikius negu į politiką, nes ji buvo grindžiama atvirais kvietimais teikti pasiūlymus, suteikiant galimybę suinteresuotiesiems subjektams kreiptis dėl finansavimo remiantis projekto pasiūlymu. Todėl, kadangi Programų struktūra buvo orientuota į poreikius, jas įgyvendinant atsirado didelių geografinių skirtumų, ypač susijusių su koordinuojančiųjų organizacijų vieta. Todėl Komisija ėmėsi priemonių didesnei geografinėi pusiausvyrai užtikrinti, visų pirma valstybėse narėse surengdama regionines informavimo dienas. Nepaisant to, Programų įgyvendinimą labai lėmė tokie veiksniai kaip

¹¹ Pavyzdžiui, buvo laikomasi nuomonės, kad konkretus tikslas, susijęs su „teisėsaugos tarnybų, kitų nacionalinės valdžios institucijų ir susijusių ES įstaigų veiklos koordinavimu, bendradarbiavimu ir tarpusavio supratimu“ itin atitiko šio sektoriaus poreikius. Įvairūs suinteresuotieji subjektai laikėsi nuomonės, kad toks tarpvalstybinis bendradarbiavimas itin reikalingas, ypač tuomet, kai nusikalstamumas tampa vis labiau tarptautinio pobūdžio, o nusikalstamos grupės – vis profesionalesnės. Be to, suinteresuotieji subjektai, su kuriais buvo konsultuojamasi, manė, kad kiti konkretūs programos ISEC tikslai yra svarbūs, rečiausiai kaip svarbius nurodydami su nusikaltimų liudytojų apsauga ir parama liudytojams susijusius konkrečius tikslus. Be to, klausimai, susiję su liudytojais ir nuo nusikaltimų nukentėjusiais asmenimis, iš esmės priskiriami „Daphne III“ programos taikymo sričiai.

valstybių narių atstovų ir galimų pareiškėjų aktyvumas. Siekiant suteikti valstybėms narėms vienodas galimybes gauti finansavimą ir kelti jų dalyvavimo įgyvendinant visus pagrindinius saugumo politikos prioritetus lygi, pagal paskesnio fondo (VSF) policijos bendradarbiavimo, nusikalstamumo prevencijos, kovos su juo ir krizių valdymo finansinės paramos priemonę pereita prie pasidalijamojo valdymo metodo¹². Kitaip nei programos ISEC ir CIPS, kurios buvo įgyvendinamos tik pagal tiesioginio valdymo metodą, policijos bendradarbiavimo, nusikalstamumo prevencijos, kovos su juo ir krizių valdymo finansinės paramos priemonė įgyvendinama taikant metodų derinį: iš pradžių apie 60 proc. turimų lėšų paskirstoma pagal pasidalijamojo valdymo metodą įgyvendinamoms nacionalinėms programoms, o 40 proc. – pagal tiesioginio valdymo metodą įgyvendinamiems Sąjungos veiksams. Tikimasi, kad šie pokyčiai darys teigiamą poveikį Komisijos valdomo VSF efektyvumui ir veiksmingumui, taip pat visų valstybių narių įgyvendinamai pagrindinei saugumo politikai.

Taip pat nustatyta, kad pagal metines darbo programas nustatomus prioritetus ir faktinį jų įgyvendinimą skiria tam tikras laiko atotrūkis. Taip yra todėl, kad metinėse darbo programose buvo atsižvelgiama į ankstesniais metais nustatytus prioritetus, o tai reiškia, kad nustatytus prioritetus ir jų įgyvendinimą skyrė vienų metų laikotarpis. Kartais tai darė neigiamą įtaką Programų aktualumui.

Veiksmingumas

Apskritai iš vertinimo išvadų matyti, kad programa ISEC tam tikru mastu padėjo pasiekti visus jai iškeltus tikslus ir kad įgyvendinant jos lėšomis finansuojamus projektus pasiekti numatyti rezultatai. Todėl galima teigti, kad Programa padėjo užkirsti kelią nusikalstamumui ir galiausiai užtikrinti didesnę ES piliečių saugumą, net jeigu sudėtinga nustatyti tiesioginį priežastinį šių reiškinių ryšį. Pagrindiniai nustatyti programos ISEC projektų rezultatai buvo aktyvesnė tinklaveika ir aktyvesnis keitimasis informacija ir geriausios patirties pavyzdžiais, taip pat patobulintos specialistų žinios ir įgūdžiai. Programos ISEC projektai labai veiksmingai padėjo plėtoti tarptautinį valstybių narių ir teisėsaugos tarnybų bendradarbiavimą, taip pat aktyviau keistis informacija, visų pirma tokiose srityse kaip teismo ekspertizė, narkotikai, keleivių duomenų įrašai, kibernetiniai nusikaltimai ir prekyba žmonėmis.

Kalbant apie programą CIPS, iš vertinimo matyti, kad įgyvendinant Programą iš esmės pasiekti jos bendrieji ir dauguma konkrečių tikslų, taigi ji padarė teigiamą poveikį ypatingos svarbos infrastruktūros objektų apsaugos politikos sričiai. Svarbus daugelio programos CIPS projektų aspektas buvo tai, kad ypatingos svarbos infrastruktūros objektų sutrikdymo ir sunaikinimo per teroristinį išpuolį atveju arba iškilus kitai su saugumu susijusiai rizikai daug dėmesio skirta įvairių veiksmų tarpusavio priklausomybei ir grandininės reakcijos prevencijai. Galėtų būti stiprinamas bendradarbiavimas visos ES mastu ir bendradarbiavimas ypatingos svarbos infrastruktūros objektų apsaugos klausimais.

¹² 2014 m. balandžio 16 d. Reglamentas (ES) Nr. 513/2014, kuriuo kaip Vidaus saugumo fondo dalis nustatoma policijos bendradarbiavimo, nusikalstamumo prevencijos, kovos su juo ir krizių valdymo finansinės paramos priemonė.

Atlikus vertinimą nustatyta, kad, sukūrus centrinę išsamių duomenų apie pavienius projektus saugyklą, būtų buvę galima įdiegti stebėsenos sistemą, skirtą duomenims apie projektų finansinę pažangą ir rezultatus rinkti ir nagrinėti. Numatant atitinkamą biudžetą techninei pagalbai, būtų galima visais projektų įgyvendinimo ciklo etapais stiprinti techninę kompetenciją ir aktyviau skleisti rezultatus.

Efektyvumas

Kalbant apie finansinius išteklius, iš vertinimo rezultatų matyti, kad didžioji dauguma suinteresuotųjų subjektų, su kuriais buvo konsultuotasi, nurodė, kad skirto ES finansavimo pakako visai veiklai pagal programas ISEC ir CIPS įgyvendinti. Tinklaveika buvo laikoma itin ekonomiškai naudinga veikla. Apskritai, kalbant apie ES finansavimo lygį, iš vertinimo matyti, kad ES lėšų pakako suplanuoti veiklai įgyvendinti. Tik nedaug suinteresuotųjų subjektų atkreipė dėmesį į papildomo finansavimo poreikį ir į tai, kad nepakankamai įvertintos tam tikros išlaidos, t. y. personalo išlaidos. Kalbant apie skirtus žmogiškuosius išteklius, iš vertinimo matyti, kad, suinteresuotųjų subjektų nuomone, jų pakako, nes visu programavimo laikotarpiu įgyvendinta gana nedaug projektų.

Laikomasi nuomonės, kad dėl neatliekamo projektų rezultatų tarpusavio vertinimo ir nesukurtos centrinės duomenų saugyklos sumažėjo bendras Programų efektyvumas. Įgyvendinant VSF šie aspektai dar neperkelti į praktiką, tačiau į juos būtų galima atsižvelgti rengiant kitą daugiametę finansinę programą.

Nors Komisija įdiegė keletą įgyvendinimo procesų pakeitimų, kai kurie suinteresuotieji subjektai laikėsi nuomonės, kad administracinė našta yra didelė. Suinteresuotieji subjektai taip pat atkreipė dėmesį į būtinybę supaprastinti ataskaitų teikimo procesą.

Suderinamumas

Atliekant vertinimą buvo siekiama nustatyti, ar intervenciniai veiksmai neprieštaravo kitiems intervenciniams veiksams ir ar jų nedubliavo, todėl daug dėmesio skirta Programų suderinamumui su kitomis toje pačioje srityje įgyvendinamomis ES programomis¹³, taip pat su nacionalinėmis programomis ir iniciatyvomis. Padaryta išvada, kad apskritai pagal įvairias ES priemones atitinkamose srityse vykdyta veikla buvo suderinta su Programomis, ir nenustatyta didelio sutapimo atvejų.

Programos ISEC lėšomis buvo remiama veikla, susijusi su ES įsipareigojimų vykdymu ir tarpvalstybiniu valstybių narių bendradarbiavimu daugelyje nusikalstamos veiklos sričių. Vis dėlto finansų krizės sąlygomis tokiam bendradarbiavimui buvo skiriama labai mažai nacionalinio finansavimo lėšų arba jų iš viso neskiriama, taip užkertant kelią didelei rizikai ES lėšas dubliuoti nacionalinio finansavimo srautais. Atlikus vertinimą taip pat nustatyta, kad esama daug galimybių užtikrinti programos ISEC ir kitų ES programų, t. y. specialiosios programos „Baudžiamasis teisingumas“, „Daphne III“ programos, BP 7 ir programos „Hercule II“ tarpusavio suderinamumą ir papildomumą. Dėl Komisijos tarnybų tarpusavio

¹³ Programos ISEC atveju – su specialiąja programa „Baudžiamasis teisingumas“ (angl. JPEN), „Daphne III“ programa (kova su smurtu), Mokslinių tyrimų ir technologinės plėtros septintąja bendrąja programa (BP 7) ir Kovos su sukčiavimu programa (programa „Hercule II“). Programos CIPS atveju – su BP 7 ir civilinės saugos finansine priemone.

bendradarbiavimo taip pat užtikrinta sąveika tarp „Daphne III“ programos ir dviejų programos ISEC konkrečių tikslų, kuriais siekiama skatinti ir plėtoti su liudytojų ir nuo nusikaltimų nukentėjusių asmenų apsauga ir parama jiems susijusių geriausių patirtį, ypač prekybos žmonėmis srityje. Siekiant užtikrinti kuo didesnę tarpusavio suderinamumą ir papildomumą, taip pat išvengti dubliavimo rizikos, buvo labai svarbu veiksmingai koordinuoti veiksmus tiek projektų rengimo, tiek įgyvendinimo ir veiklos vykdymo etapu. Remiantis surinktais įrodymais galima daryti išvadą, kad šis tikslas iš esmės pasiektas.

Analogiškai nustatyta, kad pagal 2007–2013 m. metines darbo programas vykdyti programos CIPS veiksmai buvo suderinti su kitų panašių ES priemonių, t. y. BP 7 ir civilinės saugos finansinės priemonės, lėšomis finansuojama veikla. Iš tikrųjų, kadangi skiriasi šių finansavimo priemonių teminės sritys, reikalavimus atitinkantys veiksmai, reikalavimus atitinkantys suinteresuotieji subjektai ir tikslinės grupės, nustatyta labai mažai šių finansavimo priemonių sutapimo įrodymų arba jų visai nerasta.

ES pridėtinė vertė

Programų pridėtinė vertė glaudžiai susijusi su ES finansavimo svarba dalyvaujančioms organizacijoms ir jo teikiamomis galimybėmis skatinti tarptautinį bendradarbiavimą, kuris dažnai nebūtų vykęs, jeigu projektai būtų buvę finansuojami tik nacionalinėmis lėšomis. Iš išvadų matyti, kad organizacijos dažnai neturėjo galimybių gauti nacionalinį finansavimą Programų veiklai vykdyti. Taigi galima daryti prielaidą, kad, jei pagal programas ISEC ir CIPS nebūtų buvęs skirtas finansavimas, didelė dalis projektų nebūtų buvę įgyvendinami.

Programoms buvo būdingas stiprus tarptautinis aspektas, nes jomis buvo remiami arba tarptautiniai, arba nacionaliniai projektai, kuriuos galima perkelti į kitas valstybes nares. Taigi pagrindinis jų ES pridėtinės vertės aspektas siejamas su jų teikiamomis galimybėmis skatinti tarptautinį bendradarbiavimą. Per nemažai pokalbių su visų rūšių suinteresuotaisiais subjektais dėmesys atkreiptas į svarbų finansavimo pagal programą ISEC indėlį į tokias sritis kaip tarptautinis bendradarbiavimas ir ES teisės aktų įgyvendinimas įvairiose srityse, kuriose vykdoma nusikalstamumo prevencija ir kovojama su nusikalstamumu. Padaryta išvada, kad programa ISEC labai padėjo nacionalinėms teisėsaugos tarnyboms glaudžiau bendradarbiauti tarptautiniu lygmeniu, stiprinti tarpusavio pasitikėjimą ir užmegzti naujus organizacijų, bendradarbiaujančių su partnerėmis iš kitų valstybių narių, tarpusavio ryšius. Programos CIPS ES pridėtinė vertė taip pat įvertinta teigiamai, nes ji padėjo plėtoti Sąjungos terorizmo ir kitos su saugumu susijusios rizikos prevencijos, parengties ir padarinių valdymo politiką, taip pat ES lygmeniu stiprinti atitinkamų subjektų veiksmų koordinavimą ir jų bendradarbiavimą ypatingos svarbos infrastruktūros objektų apsaugos srityje.

Vis dėlto ES pridėtinė vertė galėjo sumažėti todėl, kad pagal Programas įgyvendinamiems projektams daugiausia vadovavo tik kelių valstybių narių koordinuojančiosios organizacijos. Geografinių skirtumų klausimas tam tikru mastu išspręstas pereinant prie pasidalijamojo valdymo metodo.

3. Išvados

Atlikus vertinimą matyti, kad, nors iškilo susirūpinimą keliančių klausimų dėl Programų struktūros, kuri, kaip paaiškėjo, labiau orientuota ne į politiką, o į poreikius, programų ISEC ir CIPS tikslai ir rezultatai apskritai **atitiko** valstybių narių poreikius Programų taikymo srityse. Dėl minėtos Programų struktūros jas įgyvendinant atsirado didelių geografinių skirtumų. Tikimasi, kad perėjimas prie pasidalijamojo valdymo metodo įgyvendinant paskesnę priemonę – policijos bendradarbiavimo, nusikalstamumo prevencijos, kovos su juo ir krizių valdymo finansinės paramos priemonę – padės išspręsti šią problemą ir didinti ES lėšų veiksmingumą ir efektyvumą. Be to, į policijos bendradarbiavimo, nusikalstamumo prevencijos, kovos su juo ir krizių valdymo finansinės paramos priemonę įtraukus nuostatą paramą ekstremaliosios situacijos atveju teikti „kai reikia tenkinti skubius ir specialius poreikius“¹⁴, iš dalies pašalintas su laiku susijęs prioritetų nustatymo pagal metines darbo programas ir faktinio jų įgyvendinimo atotrūkis.

Kalbant apie **veiksmingumą**, Programoms iškelti tikslai iš esmės pasiekti, tačiau buvo galima sukurti išsamesnę centrinę duomenų apie projektų rezultatus saugyklą ir šiais duomenimis dalytis, pasitelkiant, pavyzdžiui, Europos nusikalstamumo prevencijos tinklą, Ypatingos svarbos infrastruktūros objektų įspėjamąjį informacinį tinklą (angl. CIWIN), ES kovos su prekyba žmonėmis koordinatoriaus interneto svetainę¹⁵ arba kitas Komisijos tarnybas. Į šį aspektą galėtų būti atsižvelgiama įgyvendinant kitą daugiametę finansinę programą. Taip pat būtų galima apsvarstyti galimybę įdiegti veiksmingesnę stebėsenos sistemą. Pagrindinės tokios stebėsenos sistemos dalys galėtų būti, pavyzdžiui, stebėsenos vizitai ir IT sistema, skirta projektų duomenims sistemingai registruoti. Šie klausimai tam tikru mastu buvo sprendžiami kuriant paskesnio fondo policijos bendradarbiavimo, nusikalstamumo prevencijos, kovos su juo ir krizių valdymo finansinės paramos priemonę, pavyzdžiui, vykdant projektų įgyvendinimo stebėsenos misijas ir numatant galimybę kasmet prisidėti prie techninės pagalbos veiklos¹⁶.

Dėl **efektyvumo** apskritai didžioji dauguma suinteresuotųjų subjektų, su kuriais buvo konsultuojamasi, laikėsi nuomonės, kad ES finansavimo pakako ir kad ekonominis veiksmingumas visose veiklos srityse buvo didelis arba labai didelis. Vis dėlto, kaip minėta pirmiau, nesant centrinės duomenų saugyklos taip pat tam tikru mastu sumažėjo Programų efektyvumas. Nors pagal dabartinio fondo nuostatas stebėseną iš dalies patobulinta¹⁷, tai, kad neatliekamas tarpusavio vertinimas ir neužtikrinama tinkama projektų rezultatų sklaida, tebėra tam tikri trūkumai, kuriuos reikėtų šalinti kuriant būsimus fondus. Taip pat esama galimybių tobulinti procesus, siekiant mažinti administracinę našta ir supaprastinti procedūras.

¹⁴ Reglamento (ES) Nr. 513/2014 2 straipsnio j punktas ir 10 straipsnis.

¹⁵ Žr. <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>.

¹⁶ Reglamento (ES) Nr. 513/2014 9 straipsnis.

¹⁷ Stebėseną patobulinta, nes valstybės narės turi teikti pagal pasidalijamojo valdymo metodą įgyvendinamų programų metines įgyvendinimo ataskaitas, o dotacijų veiksmams gavėjai – pagal tiesioginio valdymo metodą įgyvendinamų programų tarpines ir galutines ataskaitas.

Atlikus įvertinimą matyti, kad Programos buvo **suderintos** su panašiomis nacionalinėmis ir ES lygmeniu įgyvendinamomis iniciatyvomis ir kad nenustatyta didelio sutapimo atvejų. Tai daugiausia nulėmė Komisijos tarnybų, dalyvavusių valdant kitas iniciatyvas, tarpusavio bendradarbiavimas.

Galiausiai nustatyta, kad Programos suteikė didelę **ES pridėtinę vertę**. Jei nebūtų buvę skirta ES lėšų, didžioji dalis pagal Programas vykdytos veiklos iš viso nebūtų buvusi vykdoma arba nebūtų davusi tokių pat rezultatų, bent jau ne tarptautiniu lygmeniu. Vis dėlto ES pridėtinė vertė galėjo būti didesnė, jeigu perduodami ES lygmeniu įgyvendintų projektų rezultatai būtų buvę toliau populiarinami ir skleidžiami. Pasiiekti šį tikslą būtų galėjusi padėti Komisijos lygmeniu sukurta centrinė duomenų saugykla, kurioje būtų kaupiami visi projektų rezultatai. ES pridėtinė vertė taip pat būtų buvusi didesnė, jeigu koordinuojančiosios organizacijos būtų buvę vienodžiau pasiskirsčiusios visose valstybėse narėse.