

Bruksela, dnia 12.6.2018r.
COM(2018) 455 final

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**Ocena ex post za okres 2007–2013 działań finansowanych w ramach programu
„Zapobieganie i walka z przestępczością” (ISEC) oraz programu „Zapobieganie,
gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla
bezpieczeństwa” (CIPS)**

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

1 WPROWADZENIE

Program ramowy „Bezpieczeństwo i ochrona wolności”¹ na lata 2007–2013 składał się z dwóch szczegółowych programów („programy”): „Zapobieganie i walka z przestępczością” (ISEC) oraz „Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa” (CIPS)². Na mocy decyzji w sprawie ustanowienia ISEC³ oraz CIPS⁴ Komisja Europejska była zobowiązana do przedłożenia sprawozdania z oceny *ex post*, za okres 2007–2013, Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów.

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono główne elementy programów, zakres i ograniczenia ocen, najważniejsze wyniki ocen, konkluzje oraz wdrożone doświadczenia i wnioski. Opiera się ono na ustaleniach z dwóch ocen *ex post* programów, na lata 2007–2013, przeprowadzonych na podstawie kryteriów oceny zdefiniowanych w wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa: (i) skuteczności, (ii) efektywności, (iii) spójności, (iv) istotności, (v) unijnej wartości dodanej.

Konkluzje z tych ocen oraz wdrożone doświadczenia i wnioski stanowią uzupełnienie okresowej oceny Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, ponieważ jego komponent ds. policji jest następcą ISEC oraz CIPS na lata 2014–2020. Wyniki tej okresowej oceny wraz z wynikami niniejszych ocen *ex post* przyczyniły się do ukształtowania przyszłych polityk w dziedzinie migracji i bezpieczeństwa, a w szczególności do przygotowania nowych instrumentów finansowania w wieloletnich ramach finansowych na okres po 2020 r.

1.2 Program ramowy „Bezpieczeństwo i ochrona wolności” (2007–2013) – ISEC oraz CIPS

Kontekst polityczny

Unia Europejska (UE) uznała przestępczość zorganizowaną i terroryzm za najpoważniejsze zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego Europy. Ponadto art. 67 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wyraźnie upoważnia Unię do zapewnienia obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa poprzez zwalczanie przestępczości, w szczególności terroryzmu, handlu ludźmi oraz wykroczeń przeciwko dzieciom, nielegalnego handlu

¹ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego COM(2005) 124 final ustanawiający program ramowy „Bezpieczeństwo i ochrona wolności” na lata 2007–2013.

² W ISEC i CIPS uczestniczyły następujące państwa członkowskie: BE, BG, CZ, DK, DE, EE, EL, ES, FR, HR (od 2013 r.), IE, IT, CY, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SE, UK.

³ Decyzja Rady 2007/125/WSiSW z dnia 12 lutego 2007 r. ustanawiająca na lata 2007–2013, jako część ogólnego programu w sprawie bezpieczeństwa i ochrony wolności, szczegółowy program „Zapobieganie i walka z przestępczością”.

⁴ Decyzja Rady 2007/124/WE, Euratom z dnia 12 lutego 2007 r. ustanawiająca na lata 2007–2013, jako część ogólnego programu w sprawie bezpieczeństwa i ochrony wolności, szczegółowy program „Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa”.

narkotykami i bronią, korupcji i oszustw za pomocą środków służących koordynacji i współpracy organów policyjnych i sądowych oraz innych właściwych organów oraz zapobieganie tym zjawiskom. Od czasu stwierdzenia naglącej potrzeby podjęcia szeregu wspólnych działań w tej kwestii rola UE w odniesieniu do tych obszarów polityki stale wzrasta. Przykładowo w konkluzjach Rady Europejskiej w Tampere z 1999 r. potwierdzono znaczenie promowania wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości poprzez zapobieganie i zwalczanie przestępczości. Nacisk położono wówczas na działania ustawodawcze ukierunkowane na stworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, podczas gdy udzielane wsparcie finansowe miało raczej charakter uzupełniający. Dzięki programowi ramowemu „Bezpieczeństwo i ochrona wolności” praca UE w tym zakresie weszła w nowy etap, w którym wdrażanie operacyjne nabrało jeszcze większego znaczenia.

Ponadto program haski, w którym wyznaczono unijne priorytety dotyczące przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości na lata 2004–2009, potwierdził znaczenie i potrzebę dalszego wzmocnienia działań w zakresie zapobiegania i zwalczania terroryzmu i innych form przestępczości na szczeblu europejskim, podkreślając potrzebę współpracy na szczeblu unijnym w tych dziedzinach. Co więcej, w programie tym położono większy nacisk na zwiększenie bezpieczeństwa, a zwłaszcza walkę UE z terroryzmem, rekrutację, finansowanie, ochronę infrastruktur krytycznych oraz rozwój ram zarządzania skutkami. Choć infrastruktura krytyczna wchodzi w znacznym stopniu w zakres kompetencji krajowych, od 2004 r. UE zapewnia wsparcie państwom członkowskim w zakresie ochrony takiej infrastruktury.

W programie sztokholmskim, w którym przedstawiono ramy dla unijnych działań dotyczących kwestii obywatelstwa, bezpieczeństwa, azylu, imigracji, polityki wizowej na lata 2010–2014, nadano większe znaczenie opracowaniu unijnych polityk dotyczących sprawiedliwości i bezpieczeństwa. Potwierdzono potrzebę skutecznego wprowadzenia w życie unijnej strategii zwalczania terroryzmu, obejmującej cztery aspekty działań – zapobieganie, ściganie, ochronę i reakcję – oraz zaapelowano o wzmocnienie działań zapobiegawczych. Ponadto w programie wezwano do utworzenia stanowiska koordynatora UE ds. zwalczania handlu ludźmi, który mógłby przyczynić się do konsolidacji skoordynowanej polityki unijnej dotyczącej przeciwdziałania handlowi ludźmi.

W ostatnich latach realizacji omawianych tutaj programów w UE miał miejsce szereg ataków terrorystycznych, a zjawisko terroryzmu znacznie ewoluowało, zwłaszcza w związku z trwającą wojną domową w Syrii oraz powstaniem Państwa Islamskiego (ISIS).

Główne elementy

ISEC oraz CIPS objęły bardzo szeroki obszar polityki, który w latach 1993–2009 w dużym stopniu zaliczał się do tzw. unijnego filaru współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, wprowadzonego przez traktat z Maastricht. Polityki wchodzące w zakres tego filaru opierały się głównie na ramach prawnych, w których zachowano elementy współpracy międzyrządowej między państwami członkowskimi. Oznaczało to, że przed tymi programami

istniało niewiele możliwości finansowania na poziomie unijnym w tym zakresie. Utworzenie programów stanowiło kluczową zmianę w unijnej polityce w tych dziedzinach.

ISEC (2007–2013) zastąpił program ramowy w sprawie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (AGIS)⁵, który obejmował lata 2002–2006, a jego celem było wzmocnienie unijnej współpracy transgranicznej między policją, innymi organami egzekwowania prawa oraz organami sądowymi. Całkowity budżet przydzielony do ISEC w całym tym okresie wyniósł 522 mln EUR. Celem ogólnym ISEC było zapobieganie przestępczości, w szczególności terroryzmu, handlowi ludźmi, nielegalnemu obrotowi środkami odurzającymi, handlowi bronią, cyberprzestępczości, korupcji i oszustwom, oraz zwalczanie tych zjawisk, a także przyczynianie się do stanowienia polityk na szczeblu unijnym. Cztery cele szczegółowe programu dotyczyły czterech głównych zagadnień:

- zapobiegania przestępczości i kryminologii;
- egzekwowania prawa;
- ochrony i wsparcia dla świadków;
- ochrony ofiar.

W CIPS (2007–2013) skupiono się na infrastrukturze krytycznej i innych kwestiach związanych z bezpieczeństwem, takich jak zarządzanie kryzysowe i gotowość w różnych sektorach o kluczowym znaczeniu. Całkowity przydzielony budżet wyniósł w tym okresie 126,8 mln EUR. CIPS miał dwa cele ogólne – zapobieganie i gotowość oraz zarządzanie skutkami, które następnie podzielono na siedem celów szczegółowych⁶. Cele te obejmowały następujące obszary tematyczne:

- zarządzanie kryzysowe;
- terroryzm i innego rodzaju zagrożenia dla bezpieczeństwa w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w tym zagrożenia związane ze środowiskiem, zdrowiem publicznym, transportem, badaniami i rozwojem technologicznym oraz spójnością gospodarczą i społeczną.

Programy wdrożono w trybie zarządzania bezpośredniego w ramach programów prac Komisji na lata 2007–2013⁷. Wsparcie finansowe zapewniało za pośrednictwem projektów wspieranych przez dotacje na działania przyznawane przez Komisję, zamówień publicznych na usługi składanych w następstwie zaproszeń do składania ofert publikowanych przez Komisję lub umów administracyjnych zawieranych ze Wspólnym Centrum Badawczym (JRC). W ramach zarządzania bezpośredniego Komisja Europejska zachowała pełną odpowiedzialność za wdrażanie i realizację wszystkich prac programowych i operacyjnych.

⁵ Decyzja Rady 2002/630/WSiSW z dnia 22 lipca 2002 r. ustanawiająca program ramowy w sprawie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (AGIS).

⁶ Rozszerzoną listę celów szczegółowych można znaleźć w dokumencie roboczym służb Komisji dotyczącym oceny *ex post* szczegółowego programu „Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa” (CIPS) na lata 2007–2013.

⁷ Priorytety i cele polityczne projektów określono w przyjmowanych co roku programach prac Komisji, a zaproszenia do składania wniosków ogłaszane są po zatwierdzeniu każdego takiego programu.

Jeżeli chodzi o rodzaje zainteresowanych podmiotów, które mogły ubiegać się o finansowanie, ISEC obejmował organy egzekwowania prawa, inne publiczne lub prywatne podmioty, uczestników działań i instytucje, w tym organy lokalne, regionalne i krajowe, partnerów społecznych, szkoły wyższe, urzędy statystyczne, organizacje pozarządowe, partnerstwa publiczno-prywatne i odpowiednie organy międzynarodowe. CIPS obejmował podmioty publiczne (krajowe, regionalne i lokalne), sektor prywatny, szkoły wyższe i instytuty badań. W przeciwieństwie do ISEC w ramach CIPS projekty mogły realizować podmioty nastawione na zysk.

W kwestii wdrożenia, w przypadku obu programów, nie przyznano wszystkich dostępnych funduszy z poszczególnych zaproszeń do składania ofert publicznych, najczęściej ze względu na to, że wnioski projektowe nie spełniały kryteriów kwalifikowalności lub kryterium jakości na potrzeby dofinansowania ze środków UE. Z przydzielonego do ISEC budżetu wynoszącego 522 mln EUR przeznaczono na działania ponad 413 mln EUR, a wydano – 304 mln EUR. W okresie programowania wskaźnik całkowitej absorpcji ISEC wyniósł 74 %⁸. W przypadku CIPS z przydzielonego budżetu, który łącznie wynosił 126,8 mln EUR, przeznaczono na działania 74,6 mln EUR i wydano 60,4 EUR. Wskaźnik całkowitej absorpcji w okresie programowania CIPS wyniósł 83 %⁹.

2 OCENA EX POST

Metoda

W dokumencie roboczym służb Komisji dołączonym do niniejszego sprawozdania opisano szczegółowe ustalenia z oceny oraz zastosowaną metodę¹⁰. Przygotowaniu dokumentu roboczego służb Komisji towarzyszyło badanie przeprowadzone przez zewnętrznego wykonawcę.

Ograniczenia

Ocenę obu programów znacznie utrudniał brak punktu odniesienia, tj. jasnego opisu sytuacji panującej przed rozpoczęciem realizacji programów, który mógłby posłużyć jako podstawa oceny ich skutków. Ponadto opóźnienie między wdrożeniem programów a ocenami *ex post* spowolniło proces oceny, ponieważ przedstawiciele właściwych beneficjentów oraz

⁸ W oparciu o dane dotyczące dotacji i zamówień publicznych. Ostateczne dane dotyczące wydatków na projekty nie były dostępne w momencie sporządzania sprawozdania oceniającego (do marca 2017 r.), dlatego nie było możliwe oszacowanie końcowej kwoty przeznaczanej na dotacje na działania i działania JRC.

⁹ Idem.

¹⁰ SWD(2018) dotyczący oceny *ex post* szczegółowego programu „Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa” (CIPS) na lata 2007–2013 oraz SWD(2018) dotyczący oceny *ex post* szczegółowego programu „Zapobieganie i walka z przestępczością” (ISEC) na lata 2007–2013.

krajowych i unijnych organów często nie zajmowali już tych samym stanowisk, dlatego trudno było się z nimi skontaktować. Odzwierciedla to niski wskaźnik odpowiedzi w konsultacjach publicznych i ankietach online przeprowadzanych w trakcie ocen.

Co więcej, dostępne były jedynie ograniczone dane dotyczące wyników i skutków programów. Nie było możliwości pomiaru wyników z uwagi na brak punktu odniesienia, o czym wspomniano wcześniej, jak również ze względu na brak celów *ex ante* i centralnego repozytorium wyników projektów realizowanych w ramach ISEC/CIPS. Odnotowano również problemy związane z monitorowaniem postępów w realizacji projektów, które utrudniały ocenę skuteczności, efektywności i unijnej wartości dodanej. Przykładowo niemożliwe było szczegółowe porównanie kosztów z uwagi na brak porównywalnych danych dotyczących projektów, szeroki zakres obszarów polityki i rodzajów działań objętych programami. Trudne było także zestawienie kosztów projektowych oraz zmierzenie zakresu, w jakim te same cele zostały spełnione przez poszczególne rodzaje projektów.

2.2 NAJWAŻNIEJSZE WYNIKI

Istotność

Uwzględniając znaczenie zasady pomocniczości w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego środki ISEC oraz CIPS nie miały na celu zastąpienia finansowania krajowego, lecz uzupełnienie go przez zapewnienie większego wsparcia dla współpracy transgranicznej. Ogólnie państwa członkowskie uznały cele ISEC za istotne dla swoich potrzeb w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości¹¹. Podobnie w przypadku CIPS uznano, że program ten ma ciągle znaczenie dla zapobiegania, gotowości i zarządzania skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa w okresie oceny. Ponadto program stanowił dobrą odpowiedź na faktyczną potrzebę współpracy i koordynacji transnarodowej w zakresie zapobiegania, gotowości i zarządzania skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa. Jest to szczególnie ważne z uwagi na potrzebę podjęcia działań na poziomie UE w tych dziedzinach oraz na brak alternatywnych krajowych źródeł finansowania w wyniku kryzysu finansowego z 2008 r., który dotknął budżety państw.

Uzasadnieniem obu programów było zapewnienie funduszy tam, gdzie zapotrzebowanie było największe, zgodnie z priorytetami nakreślonymi w programach prac Komisji i wyznaczonymi wspólnie z państwami członkowskimi. Rozwiązanie to okazało się w znacznym stopniu oparte na zapotrzebowaniu, a nie na polityce, ponieważ jego podstawą

¹¹ Przykładowo cel szczegółowy dotyczący „koordynacji, współpracy i wzajemnego zrozumienia pomiędzy organami egzekwowania prawa, innymi władzami krajowymi oraz odpowiednimi organami UE” uznano za niezwykle istotny dla potrzeb sektora. Poszczególne rodzaje zainteresowanych stron uznały taką współpracę transgraniczną za wysoce niezbędną, szczególnie w kontekście umiędzynarodowienia przestępczości i profesjonalizacji grup przestępczych. W podobny sposób zainteresowane strony, które brały udział w konsultacjach, uznały pozostałe cele szczegółowe ISEC za istotne, podczas gdy najmniej popularnymi spośród wszystkich celów były cele szczegółowe dotyczące ochrony świadków przestępstw i wsparcia dla nich. Ponadto kwestie związane ze świadkami i ofiarami zostały w znacznym stopniu objęte programem Daphne III.

były otwarte zaproszenia do składania wniosków, oraz pozwalało zainteresowanym podmiotom ubiegać się o finansowanie na podstawie wniosków projektowych. W rezultacie charakter programów jako opartych na zapotrzebowaniu przyczynił się do bardzo nierównomiernego pod względem geograficznym procesu wdrażania, zwłaszcza w odniesieniu do lokalizacji organizacji koordynujących. Z tego powodu Komisja podjęła środki w celu zwiększenia zasięgu geograficznego, zwłaszcza poprzez organizację regionalnych dni informacyjnych w państwach członkowskich. Niemniej wdrożenie programów zależało w znacznym stopniu od aktywnej postawy przedstawicieli państw członkowskich i potencjalnych wnioskodawców. Aby umożliwić państwom członkowskim równiejszy dostęp do finansowania i zwiększyć ich uczestnictwo we wszystkich najważniejszych kwestiach priorytetowych związanych z polityką bezpieczeństwa, w Funduszu będącym instrumentem następczym – instrumencie na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego¹² – wprowadzono zmianę w kierunku zarządzania dzielonego. W przeciwieństwie do ISEC oraz CIPS, które wdrażano wyłącznie w trybie zarządzania bezpośredniego, instrument ten jest realizowany na zasadzie kombinacji, z czego wstępnie około 60 % dostępnych funduszy jest przeznaczanych na krajowe programy w ramach zarządzania dzielonego, a 40 % – na działania Unii w ramach zarządzania bezpośredniego. Oczekuje się, że zmiana ta wpłynie pozytywnie na efektywność i skuteczność zarządzania Funduszem Bezpieczeństwa Wewnętrznego przez Komisję, a także na realizację najważniejszych polityk bezpieczeństwa przez państwa członkowskie.

Stwierdzono pewne opóźnienie pomiędzy określeniem priorytetów w ramach programów prac Komisji a ich faktycznym wdrożeniem w związku z faktem, że w programach odzwierciedlono priorytety wyznaczone w poprzednich latach, co oznaczało, że między wyznaczeniem priorytetów a ich realizacją minął rok. Niekiedy prowadziło to do zmniejszenia adekwatności programów.

Skuteczność

Ogólnie rzecz biorąc, ustalenia z oceny sugerują, że ISEC przyczynił się w pewnym stopniu do wszystkich przewidzianych w nim celów, a dofinansowane projekty osiągnęły zakładane wyniki. W związku z powyższym można argumentować, że program przyczynił się do zapobiegania przestępczości oraz, w rezultacie, do większego bezpieczeństwa obywateli Unii, choć trudno ustalić bezpośredni związek przyczynowo-skutkowy. Najważniejszymi rezultatami stwierdzonymi w związku z projektami ISEC była poprawa w zakresie tworzenia sieci kontaktów, lepsza wymiana informacji i najlepszych praktyk, a także wyższy poziom wiedzy i umiejętności praktyków. Projekty ISEC były szczególnie skuteczne w przyczynianiu się do rozwoju współpracy transnarodowej między państwami członkowskimi i organami egzekwowania prawa oraz do lepszej wymiany informacji, zwłaszcza w zakresie nauk sądowych, narkotyków, danych dotyczących przelotu pasażera, cyberprzestępczości oraz handlu ludźmi.

¹² Rozporządzenie (UE) nr 513/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instrument na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego.

W przypadku CIPS ocena wykazała, że zasadniczo zrealizowano cele ogólne i większość celów szczegółowych programu, co miało pozytywny wpływ na obszar polityki dotyczący ochrony infrastruktury krytycznej. Ważnym elementem szeregu projektów CIPS było skoncentrowanie uwagi na współzależnościach i zapobieganiu „efektom kaskadowym” w przypadku zakłócenia i zniszczenia infrastruktur krytycznych w czasie ataków terrorystycznych lub innych zagrożeń dla bezpieczeństwa. Możliwe jest usprawnienie ogólnounijnej współpracy i współpracy na rzecz ochrony infrastruktur krytycznych.

W ocenie stwierdzono, że utworzenie centralnego repozytorium zawierającego szczegółowe dane dotyczące poszczególnych projektów umożliwiłoby opracowanie systemu monitorowania w celu gromadzenia i analizowania danych dotyczących postępów finansowych oraz wyników projektów. Zapewnienie właściwego budżetu na pomoc techniczną mogłoby zwiększyć techniczną wiedzę fachową w całym cyklu życia projektów oraz usprawnić upowszechnianie wyników.

Efektywność

W przypadku zasobów finansowych wyniki oceny pokazują, że zdecydowana większość zainteresowanych podmiotów, które zapytano o opinię, uważała, że zapewnione dofinansowanie ze środków UE było wystarczające dla wszystkich działań zrealizowanych w ramach ISEC i CIPS. Utworzenie sieci uznano za dobre wykorzystanie środków pieniężnych. W kwestii poziomów dofinansowania ze środków UE oceny wykazały, że zasadniczo środki UE były wystarczające do zrealizowania planowanych działań. Jedynie niewielka liczba zainteresowanych podmiotów zwróciła uwagę na potrzebę dodatkowego dofinansowania oraz na niedoszacowanie niektórych kosztów, m.in. kosztów personelu. W kwestii zaangażowanych zasobów ludzkich z oceny wynika, że uznano je za wystarczające na potrzeby dość niskiej liczby projektów w całym okresie programowania.

Brak wzajemnej weryfikacji wyników projektów i centralnego repozytorium postrzegano jako czynniki wpływające na obniżenie ogólnej efektywności programów. Aspekty te nie zostały jeszcze wprowadzone w życie w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, ale mogą zostać uwzględnione w kolejnych wieloletnich ramach finansowych.

Pomimo zmian wprowadzonych przez Komisję w procesach wdrożenia, niektóre zainteresowane podmioty uważały, że obciążenie administracyjne było duże. Zainteresowane podmioty wskazały również na potrzebę uproszczenia sprawozdawczości.

Spójność

W ocenie skupiono się na spójności programów z innymi programami unijnymi z tej samej dziedziny¹³ oraz z programami i inicjatywami krajowymi, aby określić stopień, w jakim omawiane tutaj interwencje nie były sprzeczne z innymi interwencjami ani nie powielały ich. Stwierdzono, że ogólnie rzecz biorąc działania realizowane w ramach różnych unijnych

¹³ W przypadku ISEC – szczegółowy program „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych” (JPEN), program Daphne III (zwalczanie przemocy), Siódmy program ramowy Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (7PR) oraz program na rzecz zwalczania nadużyć finansowych (Herkules II). W przypadku CIPS – 7PR i Instrument Finansowy Ochrony Ludności.

instrumentów w poszczególnych odpowiadających im dziedzinach były spójne z omawianymi programami i nie wykryto żadnych poważnych przypadków pokrywania się.

ISEC zapewniał wsparcie na rzecz realizacji zobowiązań UE oraz współpracy transgranicznej między państwami członkowskimi w odniesieniu do wielu rodzajów przestępczości. Jednak w kontekście kryzysu finansowego finansowanie krajowe było w odniesieniu do tego rodzaju współpracy bardzo niewielkie lub niedostępne, co zapobiegło poważnemu ryzyku powielania w odniesieniu do środków unijnych i krajowych źródeł finansowania. W ocenie stwierdzono również dużą możliwość osiągnięcia spójności i komplementarności między ISEC a pozostałymi programami UE, mianowicie JPEN, Daphne III, 7PR i Herkules II. Dzięki współpracy służb Komisji osiągnięto synergię między Daphne III a dwoma szczegółowymi celami ISEC dotyczącymi promocji i rozwoju najlepszych praktyk w zakresie ochrony i wspierania świadków i ofiar przestępstw, zwłaszcza w odniesieniu do handlu ludźmi. Skuteczna koordynacja na etapie projektowania, wdrożenia i dostarczenia miała kluczowe znaczenie dla zmaksymalizowania potencjału w zakresie spójności i komplementarności oraz dla uniknięcia ryzyka powielania. Na podstawie zgromadzonych środków dowodowych można stwierdzić, że cel ten udało się osiągnąć w znacznym stopniu.

Podobnie działania CIPS realizowane w ramach programów prac Komisji na lata 2007–2013 uznano za spójne z działaniami finansowanymi w ramach innych podobnych środków unijnych, mianowicie 7PR i Instrumentu Finansowego Ochrony Ludności. Dowody potwierdzające przypadki pokrywania się tych instrumentów finansowania, z uwagi na ich zróżnicowanie pod względem ukierunkowania tematycznego, kwalifikowalnych działań, kwalifikowalnych zainteresowanych podmiotów i grup docelowych, były nieliczne lub całkowicie nieobecne.

Unijna wartość dodana

Wartość dodana programów jest blisko związana ze „znaczeniem” dofinansowania ze środków unijnych dla zaangażowanych organizacji oraz ze zdolnością do wspierania współpracy transnarodowej, która w wielu przypadkach nie miałaby miejsca, gdyby projekty opierały się wyłącznie na finansowaniu krajowym. Z ustaleń wynika, że organizacje rzadko miały dostęp do finansowania krajowego na potrzeby realizacji działań w ramach omawianych programów. W związku z powyższym można założyć, że znaczna część projektów nie zostałaby rozwinięta bez środków ISEC i CIPS.

Oba programy charakteryzowały się silnym wymiarem transnarodowym za sprawą wsparcia dla projektów transnarodowych lub krajowych z potencjałem przenoszenia do innych państw członkowskich. W związku z powyższym kluczowym aspektem ich unijnej wartości dodanej była zdolność do wspierania współpracy transnarodowej. Istotny wkład finansowania ISEC we współpracę transnarodową i wdrażanie unijnego prawa w poszczególnych dziedzinach objętych działaniami z zakresu zapobiegania i walki z przestępczością podkreślono w licznych wywiadach z wszelkiego rodzaju zainteresowanymi podmiotami. Stwierdzono, że ISEC miał znaczny wkład w zacieśnienie współpracy transnarodowej krajowych organów egzekwowania prawa, budowanie wzajemnego zaufania oraz nawiązywanie nowych relacji

między organizacjami współpracującymi ze swoimi odpowiednikami z innych państw członkowskich. Pozytywnie oceniono również unijną wartość dodaną CIPS za wkład w opracowywanie polityk unijnych dotyczących zapobiegania, gotowości i zarządzania skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa oraz za rozszerzanie koordynacji i współpracy między właściwymi podmiotami na szczeblu UE w zakresie infrastruktury krytycznej.

Jednak fakt, że projekty realizowane w ramach programów były w większości przypadków koordynowane przez organizacje z ograniczonej liczby państw członkowskich, mógł doprowadzić do obniżenia unijnej wartości dodanej. Zmiana w kierunku zarządzania dzielonego w pewnym stopniu rozwiązała kwestię nierównomiernego pod względem geograficznym procesu wdrażania.

3 Wnioski

Ocena wykazała, że ogólnie cele i wyniki ISEC oraz CIPS były **istotne** dla potrzeb państw członkowskich dotyczących obszarów objętych programami pomimo obaw związanych z charakterem programów, które okazały się bardziej oparte na zapotrzebowaniu niż polityce. Doprowadziło to do bardzo nierównomiernego pod względem geograficznym procesu wdrażania. Zmiana w kierunku zarządzania dzielonego w odniesieniu do kolejnego instrumentu – instrumentu na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego – miała rozwiązać tę kwestię oraz zwiększyć skuteczność i efektywność środków unijnych. Co więcej, stwierdzone opóźnienie między określeniem priorytetów w ramach programów prac Komisji a ich faktyczną realizacją zostało częściowo rozwiązane w instrumencie na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego poprzez uwzględnienie pomocy doraźnej „w celu zaspokojenia pilnych i szczególnych potrzeb”¹⁴.

W kwestii **skuteczności** w ramach programów zasadniczo osiągnięto ich cele, przy czym warto opracować bardziej szczegółowe centralne repozytorium wyników projektów i udostępniać je za pośrednictwem, przykładowo, Europejskiej Sieci Zapobiegania Przestępczości, sieci ostrzegania o zagrożeniach dla infrastruktury krytycznej (CIWIN), strony internetowej koordynatora ds. zwalczania handlu ludźmi¹⁵ lub za pośrednictwem innych służb Komisji. Powyższe można uwzględnić w kolejnych wieloletnich ramach finansowych. Należałoby również rozważyć kwestię rozszerzonego systemu monitorowania. Kluczowymi elementami systemu monitorowania mogą być, przykładowo, wizyty weryfikacyjne i system informatyczny służący do systematycznego zapisywania danych dotyczących projektów. Kwestię tę podjęto do pewnego stopnia w funduszu będącym instrumentem następczym – instrumencie na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego – na

¹⁴ Art. 2 lit. j) i art. 10 rozporządzenia (UE) nr 513/2014.

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

przykład poprzez misje obserwacyjne w zakresie wdrażania projektu oraz możliwość wnoszenia corocznego wkładu w działania w ramach pomocy technicznej¹⁶.

W kwestii **efektywności ogólnie** rzecz biorąc zdecydowana większość zainteresowanych podmiotów, które zapytano o opinię, uważała, że dofinansowanie ze środków UE było wystarczające, oraz stwierdziła, że środki pieniężne wykorzystano w sposób dobry lub nawet bardzo dobry w odniesieniu do wszystkich działań. Jednak, jak wspomniano powyżej, brak centralnego repozytorium zmniejszył do pewnego stopnia efektywność programów. Choć w ramach obecnego Funduszu¹⁷ nastąpiło częściowe usprawnienie monitorowania, brak wzajemnej weryfikacji oraz prawidłowego upowszechniania wyników projektów wciąż stanowią niedociągnięcia, które należałoby rozwiązać w ramach funduszy kolejnej generacji. Istnieje możliwość poprawy w zakresie kwestii obciążenia administracyjnego i wprowadzenia uproszczeń.

Ocena wykazała, że programy były **spójne** oraz nie pokrywały się w żadnym znacznym stopniu z podobnymi inicjatywami na szczeblu krajowym i unijnym. Wynikało to głównie ze współpracy między służbami Komisji zaangażowanymi w zarządzanie innymi inicjatywami.

Wreszcie uznano, że oba programy niosły ze sobą znaczną **unijną wartość dodaną**. Gdyby środki UE nie były dostępne, większość działań zrealizowanych w ramach programów nie zostałyby w ogóle rozwinięta albo nie przyniosłaby takich samych wyników, zwłaszcza na szczeblu transnarodowym. Unijna wartość dodana mogłaby jednak być wyższa, gdyby wyniki projektów na szczeblu unijnym, w przypadku których istnieje możliwość przeniesienia ich do innych państw członkowskich, były dodatkowo promowane i rozpowszechniane. Mogłoby się do tego przyczynić utworzenie na szczeblu Komisji centralnego repozytorium gromadzącego wyniki wszystkich projektów. Unijna wartość dodana byłaby jeszcze większa, gdyby organizacje koordynujące były równomierniej rozłożone we wszystkich państwach członkowskich.

¹⁶ Art. 9 rozporządzenia (UE) nr 513/2014.

¹⁷ Odnotowano poprawę, ponieważ państwa członkowskie muszą przedkładać roczne sprawozdanie z realizacji w ramach zarządzania dzielonego, a beneficjenci dotacji na działania muszą przedstawiać sprawozdania wstępne i końcowe w ramach zarządzania bezpośredniego.