



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 16.6.2011
COM(2011) 318 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CĂTRE
CONSILIU**

**privind evaluarea intermediară a programului-cadru „Securitate și protecția
libertăților” (2007-2013)**

1. INTRODUCERE

Prezenta comunicare cuprinde evaluarea intermediară a programului-cadru „Securitate și protecția libertăților (2007-2013) (SSL)”, compus din două programe „Prevenirea și combaterea criminalității (ISEC)” și „Prevenirea, capacitatea de reacție și gestionarea consecințelor terorismului și ale altor riscuri legate de securitate (CIPS)”.

Programul ISEC are ca obiectiv prevenirea și combaterea criminalității, organizate sau de alt tip, în special a terorismului, a traficului de persoane și a infracțiunilor împotriva copiilor, a traficului de droguri, a traficului de arme, a corupției și a fraudei. Programul CIPS vizează infrastructurile critice și alte chestiuni în materie de securitate, inclusiv aspectele operaționale în domenii precum gestionarea crizelor, mediul, sănătatea publică, transportul, cercetarea și dezvoltarea tehnologică.

În conformitate cu deciziile relevante ale Consiliului, Comisia prezintă Parlamentului European și Consiliului un raport intermediar de evaluare cu privire la rezultatele obținute și la aspectele calitative și cantitative ale programelor¹. Pentru a îndeplini această obligație, Comisia a comandat un studiu realizat de către *Economisti Associati*². La baza acestui studiu se află interviuri și întâlniri organizate cu 155 de omologi din 23 de state membre (SM), în timp ce la anchetele online au participat 190 de entități din toate cele 27 de state membre. Mai mult, Comisia a ținut seama de recomandările formulate în raportul grupului „Prietenii Președinției” privind programul ISEC, care a fost lansat în toamna anului 2009 de către președinția suedeză și care s-a bucurat de participarea multidisciplinară a 16 state membre.

Prezentul raport acoperă perioada 2007-2009, precum și datele inițiale pentru anul 2010, și vizează evaluarea aspectelor cantitative și calitative ale punerii în aplicare a programului, precum și rezultatele obținute. Acest lucru presupune cartografierea cu precizie a activităților programului, analiza rezultatelor obținute de proiectele finanțate, precum și o revizuire a instrumentelor și mecanismelor de punere în aplicare, în scopul identificării eventualelor măsuri corective.

Buget și model de gestionare

Programul ISEC se derulează pe perioada 2007-2013 și este dotat de o alocare totală de aproximativ 600 de milioane EUR, în timp ce 140 de milioane EUR sunt rezervate pentru programul CIPS. Pe parcursul perioadei 2007-2009, alocările pentru ISEC s-au ridicat la **167 de milioane EUR**, în timp ce CIPS a beneficiat de **46 de milioane EUR**. Programele sunt puse în aplicare prin intermediul programelor anuale de lucru (PAL), prin care se stabilesc prioritățile tematice și/sau sectoriale. Punerea în aplicare se realizează conform așa-numitei **gestionări directe centralizate**, și anume toate activitățile de programare și operaționale sunt efectuate de către Comisia Europeană (CE), care își asumă întreaga responsabilitate.

Trebuie remarcat faptul că fondurile au fost alocate în funcție de cererea identificată și nu conform unei distribuții predefinite. Prin urmare, alocarea bugetară nu reflectă neapărat prioritățile stabilite de Comisie în cadrul documentelor sale de programare. Această situație este determinată și de imposibilitatea, în anumite domenii care prezentau o cerere scăzută, de

¹ Decizia 2007/125/JAI, articolul 15 alineatul (3) litera (c) și Decizia 2007/124/CE, Euratom, articolul 14 alineatul (3) litera (c), JO L 58, 24.2.2007.

² A se vedea raportul din 21.9.2010.

a aloca întregul buget rezervat inițial, astfel încât fondurile au fost redistribuite în alte domenii în care exista o cerere mai puternică. Acest lucru demonstrează, pe de o parte, că gestionarea programului este suficient de flexibilă pentru a răspunde cererilor de finanțare și, pe de altă parte, că nu a fost întotdeauna posibil ca finanțarea UE să coincidă pe deplin cu prioritățile de acțiune prestabilite. Deși cererile de propuneri CIPS și ISEC reflectă prioritățile de acțiune, alocarea bugetară efectivă depinde în mare măsură de tematica și de calitatea propunerilor prezentate de solicitanți.

Instrumente financiare

Finanțarea este asigurată, în principal, prin **granturi pentru acțiune** acordate pe baza unor cereri de propuneri. Sunt utilizate trei tipuri de granturi, și anume:

(i) granturi pentru acțiune destinate cofinanțării inițiativelor specifice, atribuite prin intermediul cererilor deschise de propuneri;

(ii) granturi pentru acțiune acordate prin intermediul cererilor restrânse de propuneri, rezervate entităților din sectorul public cu care au fost stabilite „acorduri cadru de parteneriat”; și

(iii) granturi de funcționare destinate susținerii activităților organizațiilor neguvernamentale (ONG) de dimensiune europeană.

Printre celelalte canale de finanțare figurează: **contractele de achiziții publice**, care implică proceduri deschise de ofertare și **acordurile administrative** cu Centrul Comun de Cercetare (JRC).

Agențiile UE, finanțate printr-o subvenție a UE, nu sunt îndreptățite să depună cereri în temeiul acestor programe pentru activitățile de care sunt responsabile, deoarece acest fapt ar constitui o dublă finanțare. EUROPOL a devenit însă o agenție a UE doar la 1 ianuarie 2010. Înainte de această dată, fiind un alt tip de entitate juridică (interguvernamentală), EUROPOL a primit, într-adevăr, fonduri pentru a realiza o serie de proiecte. Cu toate acestea, agențiile UE pot participa la proiecte, cu condiția să plătească pentru propriile cheltuieli.

2. SPRIJIN FINANCIAR

2.1. Activități

În perioada 2007-2009, programele au sprijinit, în total, aproape **400 de proiecte** și au finanțat aproximativ **150 de contracte de achiziții**, în valoare totală de **213 milioane EUR**. Suma alocată ISEC s-a ridicat la 167 de milioane EUR, iar cea alocată CIPS la 46 de milioane EUR. Cea mai mare parte a fondurilor au fost alocate prin circa 280 de granturi pentru acțiune, reprezentând 61 % din resursele totale, și prin aproximativ 100 de granturi pentru acorduri cadru de parteneriat, reprezentând 24 % din fonduri. Contractele de achiziții reprezintă circa 10 % din fonduri.

Natura activităților

Programele oferă sprijin pentru o **gamă largă de activități**, de la formare la achiziționarea de echipamente și de la pregătirea publicațiilor tehnice la asistența oferită operațiunilor polițienești transfrontaliere (inclusiv echipelor comune de anchetă).

În ceea ce privește **ISEC**, proiectele tind să se concentreze pe cinci domenii principale, și anume

- (i) **instrumente și infrastructură**, ceea ce reprezintă principala realizare pentru 22 % din proiecte,
- (ii) sprijinirea **operațiunilor de aplicare a legii** (18 %),
- (iii) programe de **formare** (17 %),
- (iv) **publicații** (17 %) și
- (v) **conferințe** (14 %).

În ceea ce privește **CIPS**,

- (i) 23 % din proiecte au o componentă de **cooperare și coordonare operațională**,
- (ii) 15 % din proiecte se concentrează pe **dezvoltarea și crearea de rețele**,
- (iii) 49 % din proiecte sunt implicate în **transferul de tehnologie și metodologie** și
- (iv) alte 44 % din proiecte vizează **activități analitice**.

Coerența cu obiectivele și prioritățile

Pentru **ISEC**, temeiul juridic identifică patru obiective, dintre care două se referă la abordări operaționale (elaborarea de metode orizontale de prevenire a criminalității și dezvoltarea cooperării între instituțiile de aplicare a legii și alte organisme), iar celelalte două vizează grupuri specifice de beneficiari (dezvoltarea celor mai bune practici pentru protecția și sprijinul martorilor și al victimelor criminalității). Numeroase proiecte vizează mai multe obiective, marea majoritate concentrându-se pe metodele orizontale de prevenire a criminalității (vizate de 79 % din proiecte) și/sau pe cooperarea dintre instituțiile de aplicare a legii și alte organisme (74 %). Protecția victimelor criminalității și protecția martorilor suscită un interes mult mai redus, făcând obiectul a 14 % și, respectiv, 3 % din proiecte.

În cazul **CIPS**, se face trimitere la șapte obiective, grupate în două categorii generale, și anume prevenirea și capacitatea de reacție față de riscuri și gestionarea consecințelor. Trei sferturi dintre proiecte acoperă cele două obiective generale. În ansamblu, prevenirea și capacitatea de reacție sunt vizate de 92 % din proiecte, în timp ce gestionarea consecințelor reprezintă un obiectiv vizat de 63 % dintre acestea.

Ambele programe prezintă un **nivel transnațional ridicat**. Proiectele transnaționale reprezintă 80 % din proiectele aferente ISEC și 64 % din proiectele aferente CIPS. Orientarea transnațională a programelor este, în general, foarte apreciată de părțile interesate, care subliniază importanța de a avea posibilitatea de a experimenta noi acorduri de cooperare sau, în multe cazuri, de a se baza pe cooperarea care există deja de lungă durată. În fond, rezultatele anchetei arată că 90 % din beneficiari preconizează **să continue cooperarea transnațională pe viitor**, indiferent de o eventuală participare ulterioară la programe. Acesta lucru este pozitiv, dat fiind că subliniază, pe de o parte, impactul operațional al programelor în statele membre și, pe de altă parte, contribuția acestora la instituirea unei abordări transnaționale.

Grupuri țintă

Programele vizează un public eterogen, de la agenții responsabili cu aplicarea legii la membri ai organizațiilor societății civile, de la cercetători la practicieni ai dreptului.

Agenții responsabili cu aplicarea legii sunt principalul grup solicitant, atât pentru ISEC, cât și pentru CIPS, reprezentând 38 % și, respectiv, 41% din participanții la proiectele finanțate în cadrul programelor. În ceea ce privește ISEC, celelalte categorii importante de solicitanți cuprind **ONG-urile și alte organizații ale societății civile** (12 % din participanți), precum și **funcționarii guvernamentali, în general** (8 %). Funcționarii guvernamentali (în special cei care lucrează pentru agenții de securitate și siguranță) reprezintă o categorie importantă de solicitanți și pentru CIPS (19 %), urmați de **reprezentanți ai sectorului privat** (10 %). Numeroase proiecte finanțate prin aceste programe au fost abordate simultan de către mai multe grupuri solicitante, **contribuind** astfel la **consolidarea înțelegerii reciproce și la împărtășirea experiențelor**. În acest sens, trei tipuri de legături sunt deosebit de relevante:

- (i) legătura dintre aplicarea legii și sistemul judiciar, foarte des întâlnită în proiectele ISEC;
- (ii) legătura dintre sectorul public și cel privat, foarte bine dezvoltată în cadrul CIPS și
- (iii) legătura dintre practică și știință, relevantă pentru ambele programe.

Toate grupurile menționate mai sus sunt grupuri țintă, dar procentajele indicate reflectă numărul și calitatea cererilor primite efectiv în cadrul cererilor de propuneri.

Acoperire geografică

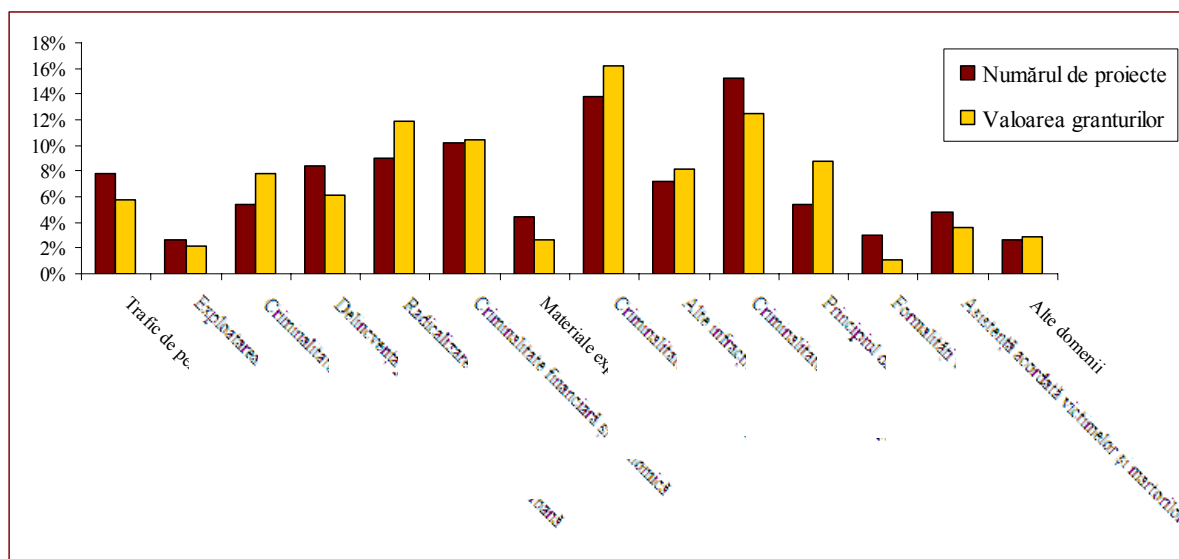
În general, repartizarea geografică a proiectelor este destul de inegală, cu un număr relativ mic de țări care joacă un rol de prim plan. În cazul **ISEC**, patru țări (Germania, Italia, Țările de Jos și Regatul Unit) reprezintă aproximativ 48 % din totalul de proiecte și 51 % din valoarea proiectelor. Nivelul de concentrare este și mai ridicat în cazul **CIPS**, numai două țări (Italia și Spania) reprezentând 48 % din proiecte și 60 % din valoarea acestora.

Natura propunerilor prezentate și aprobate reprezintă un factor care permite explicarea repartizării geografice a inițiativelor ISEC/CIPS, în special în termeni de valoare. De exemplu, în cazul ISEC, acțiunile aferente punerii în aplicare a Tratatului de la Prüm (care presupune uneori cumpărarea de echipamente), furnizarea de sprijin în favoarea echipelor comune de anchetă (ECA) sau crearea unor rețele complexe (de exemplu FIU.NET) necesită, în general, granturi mai substanțiale. În cazul CIPS, dimensiunea proiectelor este, în general, corelată cu natura organizațiilor beneficiare, și anume proiectele de dimensiuni mai mari sunt deseori propuse de către entitățile comerciale și/sau institutele de cercetare, în timp ce proiectele susținute de către entitățile publice sunt, proporțional, de mai mică anvergură.

2.2. Caracterul adecvat al sprijinului financiar furnizat de programe

Pentru programul **ISEC**, graficul următor indică nivelul de intervenție în diferitele domenii. Pentru perioada acoperită, activitățile programului corespund priorităților și politicilor UE.

Figura 1: Granturi ISEC – Repartizarea pe domeniu de intervenție a celor 334 de proiecte finanțate



În 2008, UE a adoptat o acțiune privind îmbunătățirea securității explozivilor, care a stat la baza finanțării a numeroase proiecte. În ceea ce privește amenințările chimice, biologice, radiologice și nucleare (CBRN), UE a adoptat în 2009, în urma propunerii Comisiei, un plan de acțiune în domeniul CBRN, care stă la baza a numeroase inițiative finanțate de ISEC (atât proiecte, cât și studii). În ceea ce privește punerea în aplicare a planului de acțiune privind CBRN, datorită importanței strategice a acestuia, Comisia s-a angajat să pună la dispoziție până la 100 de milioane EUR până în 2013. În plus, măsurile împotriva radicalizării sunt de o importanță strategică pentru UE, astfel cum se subliniază în planul de acțiune al UE privind radicalizarea și în Programul de la Stockholm, care acordă o atenție deosebită acestui subiect.

Prioritățile inițiale ale programului ISEC au fost **reconfirmate** în Comunicarea Comisiei din 22 noiembrie 2010 privind **Strategia de securitate internă în acțiune** („Strategia de securitate internă”), în cadrul obiectivelor strategice viitoare și al acțiunilor prioritare în domeniul securității interne. Comisia se va asigura că viitoarele programe de lucru rămân cât mai fidele posibil strategiei de securitate internă.

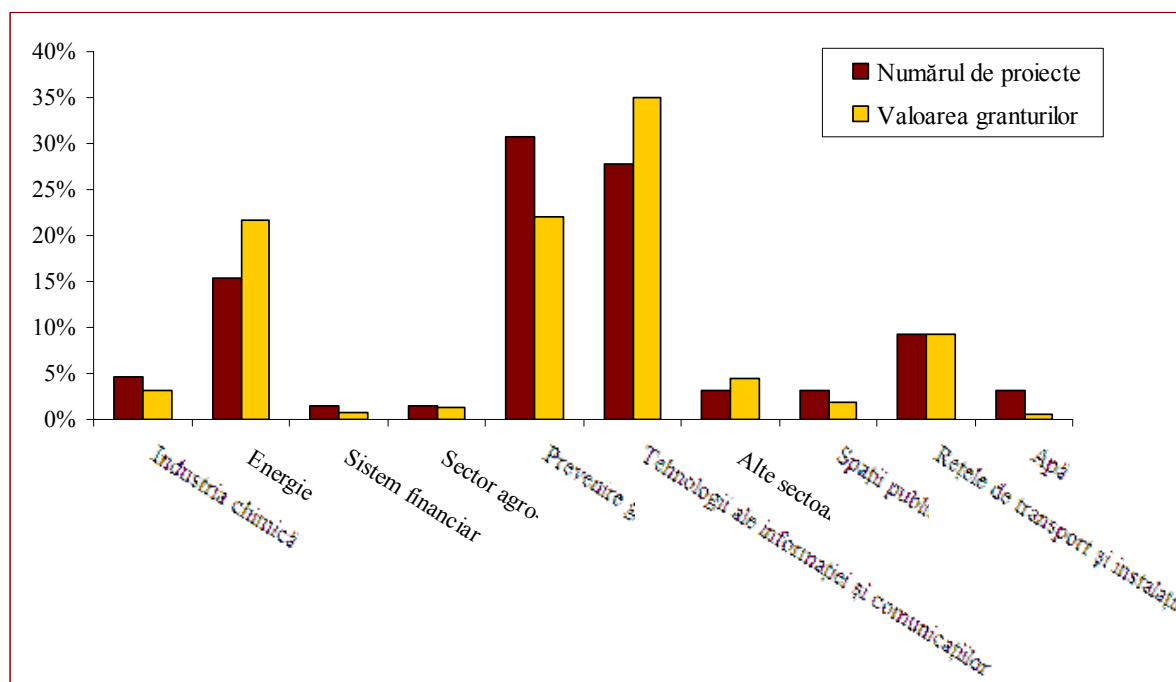
De asemenea, aceste priorități corespund, într-o mare măsură, priorităților identificate în Planul de acțiune de la Haga și celor identificate în Planul de acțiune de la Stockholm. În ceea ce privește combaterea criminalității organizate, ISEC a sponsorizat activități care au contribuit la punerea în aplicare a „conceptului strategic de combatere a criminalității organizate”, adoptat de către Comisie în 2005 în cadrul Planului de acțiune de la Haga. De exemplu, în mai 2007, Comisia a luat decizia de a propune o serie de măsuri pentru îmbunătățirea coordonării vizând combaterea criminalității informatice, atât între autoritățile de aplicare a legii, cât și între autoritățile de aplicare a legii și sectorul privat. Ulterior, ISEC a finanțat două proiecte referitoare la anchete în materie de criminalitate informatică și diverse conferințe și ateliere specializate destinate agenților responsabili cu aplicarea legii. Programul ISEC a finanțat instituirea coaliției financiare împotriva pornografiei infantile, care permite emitenților de cărți de credit, organismelor de aplicare a legii și furnizorilor de servicii internet să conlucreze pentru a elimina pornografia infantilă comercială prin luarea de măsuri împotriva sistemelor de plată folosite pentru finanțarea acestor operațiuni ilegale.

Domeniul „principiului disponibilității”, în virtutea căruia informațiile de care dispun autoritățile de aplicare a legii într-un stat membru ar trebui să fie, de asemenea, accesibile autorităților echivalente din alte state membre, nu a atras atât de multe proiecte precum ar fi fost de așteptat. Acest lucru poate fi explicat prin faptul că prezentul raport cuprinde perioada 2007-2009, care corespunde cu începutul punerii în aplicare a Deciziei Prüm³ (termenul-limită pentru punerea în aplicare este august 2011). Nu se pot trage încă concluzii definitive privind impactul finanțării ISEC în acest domeniu, în special datorită faptului că Decizia Prüm a fost adoptată abia în iunie 2008, iar proiectele pertinente finanțate sunt în desfășurare. Cu toate acestea, o analiză preliminară sugerează că programul ISEC susține punerea în aplicare a Deciziei Prüm.

După cum s-a reafirmat în Strategia de securitate internă, cooperarea polițienească transfrontalieră și, în special, constituirea de echipe comune de anchetă („ECA”) sunt și vor rămâne foarte importante în lupta împotriva criminalității organizate internaționale.

Pentru programul CIPS, nivelul de intervenție în diferitele domenii este următorul:

Figura 2: Granturi CIPS – Repartizarea pe domeniu de intervenție a celor 65 de proiecte finanțate



Această repartizare corespunde priorităților și acțiunilor convenite în domeniul protecției infrastructurilor critice⁴, care au fost confirmate în Programul de la Stockholm. Comunicarea Comisiei din 22 noiembrie 2010 a reconfirmat importanța globală a protecției infrastructurilor critice, în special pentru sectorul energiei, al transportului și al TIC.

³ Decizia 2008/615/JAI a Consiliului din 23 iunie 2008 privind intensificarea cooperării transfrontaliere, în special în domeniul combaterii terorismului și a criminalității transfrontaliere.

⁴ De exemplu, PEPIC, Directiva 2008/114/CE a Consiliului din 8 decembrie 2008 privind identificarea și desemnarea infrastructurilor critice europene și evaluarea necesității de îmbunătățire a protecției acestora.

Comisia se va asigura că viitoarele programe de lucru în acest domeniu rămân în strânsă corelație cu Strategia de securitate internă.

3. REZULTATE: PRINCIPALELE REALIZĂRI

3.1. Date și exemple

În general, proiectele sprijinite prin programele menționate mai sus *au dat, în mare măsură, rezultatele scontate*. Cu toate acestea, se așteaptă ca aproximativ două treimi din acestea să nu utilizeze toate fondurile disponibile, în principal datorită unei supraestimări inițiale a costurilor, dar și ca urmare a anulării anumitor activități. În plus, procedurile administrative de aplicare relativ lungi, care nu sunt, în general, aliniate procedurilor bugetare administrative din statele membre ar fi putut avea un impact negativ asupra numărului total de cereri permise. Prin urmare, *cele două programe prezintă, în fiecare an, o situație de subutilizare a creditelor lor de plată*.

Cu toate acestea, **rezultatele** urmărite și atinse reflectă natura variată a proiectelor finanțate, de la rezultate operaționale (de exemplu, arestări, confiscări etc.) la rezultate mai puțin concrete, precum sensibilizarea sau elaborarea unor noi abordări. Rezultatele obținute cel mai des sunt *dezvoltarea și adoptarea de noi instrumente și metodologii, cum ar fi bazele de date și diseminarea celor mai bune practici*, însă multe proiecte au contribuit, de asemenea, la *consolidarea cunoștințelor privind aspecte și/sau soluții specifice*. Deși este rareori obiectivul principal vizat, o mai bună înțelegere reciprocă a politicilor și sistemelor juridice și administrative între statele membre reprezintă, de asemenea, un „produs secundar” comun foarte apreciat al multor proiecte. În anumite cazuri, proiectele cu o orientare operațională au obținut rezultate foarte concrete (a se vedea exemplele de mai jos). În general, *rezultatele au fost atinse în măsură satisfăcătoare*, așteptările inițiale fiind îndeplinite în cazul a 60 % din proiecte și depășite pentru 34 % din acestea.

Exemple de rezultate ale proiectelor în diferite domenii

Cooperarea polițienească. O operațiune vamală comună care implică mai multe țări a condus la capturarea a 4,5 tone de cocaină. Un alt proiect a sprijinit o acțiune internațională împotriva traficului de copii. Operațiunea nu este încă încheiată, dar, până la mijlocul anului 2010, 26 din cele aproximativ 90 de persoane suspectate care au făcut obiectul anchetei au fost deja inculpate. În mod similar, o altă operațiune îndreptată împotriva unor bande din Europa de Est implicate în imigrația ilegală a dus la arestarea a circa 90 de persoane.

Înțelegere reciprocă. Aceasta este, de obicei, un produs secundar, care reprezintă totuși un rezultat important. De exemplu, proiectele care vizează crearea de rețele [cum ar fi Rețeaua ATLAS a unităților europene de luptă împotriva terorismului și Rețeaua unităților de investigare financiară (UIF)] au jucat un rol important în aprofundarea cunoștințelor despre diferitele sisteme și cadre juridice existente în diferitele state membre. În aceste cazuri, primele contacte și tentative de conectare la rețea au generat structuri permanente puternice. Același lucru este valabil și în domeniul terorismului, în ceea ce privește studiile realizate pe subiecte în materie de radicalizare.

Cooperarea transfrontalieră. Un exemplu al unei **echipe comune de anchetă** (ECA) este proiectul „*COSPOL FIP*”, care vizează abordarea migrației ilegale din Europa de Est și dezmembrarea bandelor criminale implicate. Proiectele au constat în patru operațiuni care au presupus acțiuni coordonate în 10 țări, ceea ce a dus la peste 90 de arestări, la interceptarea imigranților clandestini la frontierele externe ale UE și la confiscarea de sume de bani în numerar, vehicule, documente falsificate, echipamente etc. Un exemplu de activitate transfrontalieră coordonată, care vizează combaterea traficului ilicit de droguri, este proiectul „*MAOC-N*” (*Maritime Analysis and Operations Centre-*

Narcotics) care a contribuit la capturarea a 52 de tone de cocaină și 47 de tone de canabis începând din 2007. De asemenea, s-au obținut rezultate importante în materie de **schimb de informații prin intermediul** diverselor proiecte referitoare la Tratatul de la Prüm, cum ar fi „*Integrarea Tratatului de la Prüm în legislația UE*”, „*Dezvoltarea programelor informatice care să permită și să îmbunătățească schimbul automat și compararea datelor privind profilul ADN și a datelor privind identificarea vehiculelor*”, și „*Extinderea interfeței de comunicare națională NG SIS II*”.

Asistența acordată victimelor. Proiectul „*Rețeaua de sprijin pentru victimele criminalității*” a instituit, în întreaga țară, 15 centre care au realizat, până în prezent, circa 37 000 de intervenții (asistență juridică, sprijin psihologic etc.). În mod similar, proiectul privind „*Punerea în aplicare a unei platforme de mesaje pentru un sistem de monitorizare integrat în cazuri de violență în familie și de gen*” a contribuit la prevenirea eficientă a violenței de gen. Statisticile indică o reducere semnificativă a numărului de victime ale violenței de gen în fiecare țară.

Sensibilizarea părților interesate și a factorilor de decizie politică privind anumite subiecte specifice. Numeroase proiecte au constat, în primul rând, în organizarea de conferințe, de forumuri și simpozioane, uneori în fiecare an. Putem cita ca exemple simpozioanele internaționale pentru investigatorii specializați în domeniul bombelor și personalul care dezamorsează bombe, forumurile privind criminalitatea informatică și școala de vară privind lupta împotriva corupției. Această categorie de rezultate include, de asemenea, studii care au ca obiectiv aprofundarea cunoștințelor privind unele subiecte specifice. Unele studii ale JRC se numără printre cele mai importante, și anume: (i) studiul privind „*Identificarea și evaluarea infrastructurilor critice europene*” și (ii) „*Programul de evaluare privind detectarea radiațiilor aferente traficului ilicit*”.

Programul CIPS a finanțat acțiunile pregătitoare pentru instituirea și exploatarea unei **Rețele de alertă privind infrastructurile critice** (CIWIN). Aproximativ 0,7 milioane EUR au fost alocate în acest scop prin intermediul unor contracte de achiziții publice.

Impact. Majoritatea proiectelor finanțate prin programele citate mai sus se află încă în etapa de executare sau tocmai au fost finalizate, evaluarea impactului fiind, în consecință, de natură provizorie. Realizarea unor **schimbări în procedurile/practicile operaționale** pare a fi impactul cel mai des întâlnit (estimat să apară în 87 % din proiecte), dar majoritatea proiectelor ar trebui, de asemenea, să aibă drept rezultat o **consolidare a capacităților** și să contribuie la **orientarea dezbaterii politice**. Contribuția multor proiecte la **punerea în aplicare a politicilor sau a actelor legislative specifice ale UE** este deosebit de importantă. Acestea includ Decizia Prüm (care a fost puternic susținută de ISEC), Decizia-cadru a Consiliului privind violența împotriva copiilor⁵ (sprijinită prin intermediul studiilor și proiectelor operaționale), Decizia privind informațiile financiare⁶ (sprijinită prin finanțarea FIU.NET)⁷ și Programul european privind protecția infrastructurilor critice⁸ (la care au contribuit mai multe proiecte CIPS).

⁵ DECIZIA-CADRU 2004/68/JAI A CONSILIULUI din 22 decembrie 2003 privind combaterea exploatării sexuale a copiilor și a pornografiei infantile.

⁶ Directiva 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 octombrie 2005 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor și finanțării terorismului.

⁷ FIU.NET este o rețea informatică descentralizată securizată care permite schimbul de date între unitățile de informații financiare (UIF) din cadrul UE. FIU.NET încurajează cooperarea și permite UIF să facă schimb de informații rapid, sigur, și eficient. Principalul obiectiv al acestei cooperări este acela de a continua lupta împotriva spălării banilor și a finanțării terorismului.

⁸ Comunicarea Comisiei din 12 decembrie 2006 privind un program european pentru protecția infrastructurii critice [COM (2006) 786 final].

Sustenabilitate. 70 % din beneficiarii care au primit un grant consideră că le va fi greu să asigure sustenabilitatea rezultatelor proiectului lor, în cazul în care alocările de fonduri din partea UE se întrerup. Aceasta este, în mare măsură, o consecință a crizei financiare recente care amenință **bugetele multor entități publice** și care ar putea duce la întreruperea cheltuielilor necesare menținerii și/sau dezvoltării rezultatelor obținute cu ajutorul programelor.

Vizibilitate și reputație. ISEC și, în special, CIPS sunt **relativ bine cunoscute în mediile profesionale vizate**, deși aproximativ un sfert din persoanele chestionate consideră că informațiile privind programele rămân, deocamdată, limitate și că acestea nu sunt difuzate suficient în rândul publicului potențial interesat. Zilele de informare organizate în 2008 și 2009 au contribuit la difuzarea de informații referitoare la aceste programe, cu toate că beneficiarii au specificat că ar fi binevenite mai multe activități de sensibilizare.

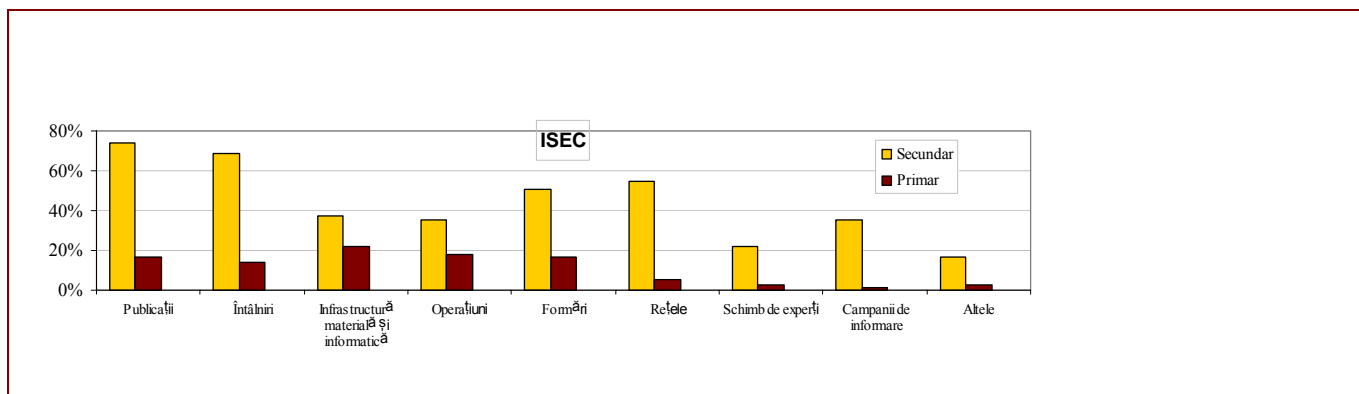
Aspecte legate de punerea în aplicare.

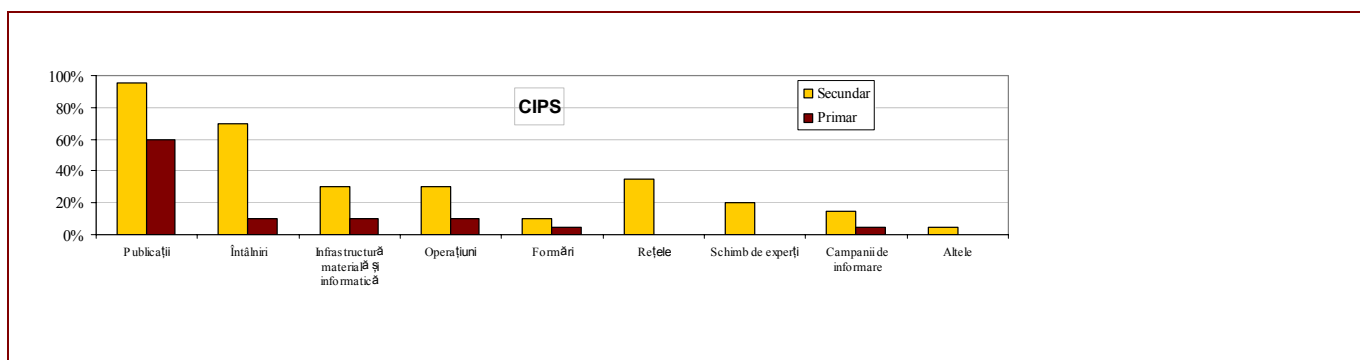
Aproximativ 75 % din proiectele care au făcut obiectul studiului s-au confruntat, pe parcursul punerii în aplicare, cu diferite tipuri de dificultăți care au afectat, la diferite niveluri, obținerea rezultatelor scontate, de exemplu întârzierile în aprobarea proiectelor și finalizarea unor acorduri de grant care au avut un impact asupra *planificării resurselor și a calendarului de punere în aplicare* ale beneficiarilor. Printre celelalte dificultăți întâmpinate de beneficiari se numără costurile mai ridicate/neprevăzute, angajamentul insuficient din partea partenerilor de proiect, ipotezele greșite și alte modificări survenite pe parcursul punerii în aplicare, ceea ce a necesitat o revizuire a activităților și/sau a rezultatelor preconizate.

3.2. Caracterul adecvat al rezultatelor programului

Programele ISEC și CIPS au produs, în general, rezultatele scontate. Graficul de mai jos ilustrează diferitele rezultate, atât rezultatele primare (dorite), cât și pe cele secundare (derivate).

Figura 3: Clasificarea rezultatelor proiectelor ISEC și CIPS





Procentajele reprezintă proporția proiectelor care au dus la rezultat în cauză.

Pentru rezultatele secundare (produsele secundare), sunt posibile mai multe elemente, astfel încât totalul nu ajunge la 100 %.

Prin intermediul programului ISEC Comisia contribuie la:

- punerea în aplicare integrală de către statele membre a Deciziei Prüm (Decizia 2008/615/JAI a Consiliului și Decizia 2008/616 a Consiliului) privind intensificarea cooperării transfrontaliere, în special în domeniul combaterii terorismului și al criminalității transfrontaliere;

- o mai bună cooperare în domeniul aplicării legii prin înființarea și dezvoltarea operațională a unor centre de cooperare vamală și polițienească⁹;

- punerea în aplicare a planului UE pentru perioada 2005-2009 privind cele mai bune practici, normele și procedurile pentru combaterea și prevenirea traficului de persoane prin proiecte menite să promoveze schimbul de bune practici și de informații, prin studii și cercetări privind diferitele aspecte ale fenomenului de trafic de persoane, prin campanii de sensibilizare, prin formare, prin colectarea datelor și îmbunătățirea cooperării internaționale;

- lupta împotriva criminalității informatice și a abuzului sexual practicat online asupra copiilor, prin intermediul unor proiecte privind tehnicile de anchetă în materie de criminalitate informatică, al unor campanii de sensibilizare privind protecția victimelor din rândul copiilor și al unor schimburi internaționale de cele mai bune practici și de know-how;

- promovarea unei abordări orizontale în materie de prevenire a criminalității prin intermediul unor evenimente axate pe schimbul de cele mai bune practici, cercetare și studii privind tehnicile de prevenire a criminalității, transferul de cunoștințe și cooperarea operațională în materie de prevenire a criminalității;

- prevenirea și lupta împotriva criminalității financiare, inclusiv a spălării de bani și a fraudei, precum și promovarea unor tehnici de anchetă financiară prin intermediul unor întruniri de experți care au ca obiectiv schimbul de cele mai bune practici și de informații, prin cooperare operațională, prin programe de formare privind analiza financiară, studiile și cercetarea în domeniul noilor tipuri de infracțiuni financiare și de tehnici conexe;

- constituirea de echipe comune de anchetă în cadrul luptei împotriva criminalității organizate transfrontaliere.

⁹ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu: consolidarea cooperării polițienești și vamale în Uniunea Europeană [COM (2004) 376 final.

Prin programul CIPS, Comisia contribuie, în diverse moduri, la punerea în aplicare a **Programului european privind protecția infrastructurilor critice (PEPIC)**¹⁰ și a normelor sectoriale ale UE, cum ar fi Directiva Consiliului privind identificarea și desemnarea infrastructurilor critice europene și evaluarea necesității de îmbunătățire a protecției acestora¹¹.

Rezultatele obținute de programele ISEC și CIPS s-au dovedit a fi mai bune în abordarea deficiențelor infrastructurii, cum ar fi interconectarea forțelor statelor membre în contextul Deciziei Prüm sau/și al SIENA¹², față de cele referitoare la sprijinirea cooperării polițienești operaționale. Cu toate acestea, mijlocul prin care acest dezechilibru poate fi remediat nu constă într-o modificare a obiectivelor actuale ale programului, ci într-o reflecție mai profundă asupra soluțiilor procedurale și administrative de a face față, în mod integrat și armonios, obiectivelor programelor, nevoilor de politică și solicitărilor părților interesate, ținând seama de resursele umane disponibile și respectând normele financiare.

4. ÎMBUNĂȚIREA PUNERII ÎN APLICARE A PROGRAMULUI

Pe baza rezultatelor menționate în secțiunile anterioare, se poate considera că punerea în aplicare a ambelor programe a fost destul de reușită. Dat fiind că mecanismele de punere în aplicare reprezintă cheia succesului acestui program, prezenta secțiune abordează aspectele operaționale pe care Comisia sau părțile interesate consideră că este important să le îmbunătățească și furnizează unele exemple de schimbări pozitive care s-au realizat deja.

1. Este necesar să se permită potențialilor solicitanți să își planifice mai eficient participarea la cererile de propuneri în ceea ce privește mobilizarea de resurse umane pentru pregătirea propunerilor și, în special, pentru obținerea cofinanțării. În acest scop, Comisia va **îmbunătăți planificarea cererilor sale de propuneri**, asigurându-se că acestea sunt publicate după cum s-a anunțat în programul de lucru anual. Astfel, potențialii solicitanți își pot pregăti propunerile în cunoștință de cauză, în conformitate cu aceste date și cu propria programare. În termeni mai generali, ar trebui făcut un efort pentru a **îmbunătăți calendarul cererilor de propuneri** în vederea evitării lansării unor cereri prea apropiate unele de altele, precum și a unor cereri având termene-limită în ultimele luni ale anului și care nu pot fi soluționate de către entitățile publice. Cu alte cuvinte, trebuie să se facă un efort mai mare la nivel de planificare inițială și de respectare riguroasă a acesteia.

În acest sens, *zilele de informare* care au avut loc în 2008 și 2009 au contribuit la difuzarea de informații referitoare la programe și, în special, la realizarea unei mai bune înțelegeri a aspectelor practice ale cererilor de propuneri, cum ar fi punerea în aplicare a proiectului, aspectele financiare etc. Cu toate acestea, este cunoscut faptul că vizitele la Bruxelles implică o investiție semnificativă în materie de timp și de cheltuieli de călătorie, ceea ce va limita, în mod inevitabil, participarea solicitanților potențial interesați din întreaga UE. Astfel, se pot obține rezultate mai bune prin **organizarea unui anumit număr de zile de informare în fiecare țară**. În conformitate cu necesitatea unei participări sporite a statelor membre la activitățile aferente programelor, **zilele de informare ar trebui organizate în strânsă**

¹⁰ COM(2006) 786 final.

¹¹ DIRECTIVA 2008/114/CE A CONSILIULUI.

¹² SIENA sprijină atât inițiativele Europei privind infrastructura informatică distribuită, cât și Comisia Europeană în eforturile sale îndreptate înspre elaborarea unei viitoare foi de parcurs a infrastructurilor electronice care va ține seama de necesitățile inițiativelor europene și naționale.

colaborare cu autoritățile statelor membre, care ar trebui să fie invitate să difuzeze informațiile în mediile vizate, să trimită invitații anumitor părți interesate și să asigure asistența logistică.

2. Exercițiu de revizuire a bugetului proiectelor. Practica inițială de revizuire aprofundată a bugetelor propuse de solicitanți după notificarea atribuirii granturilor și înainte de finalizarea acordurilor de grant necesita un timp considerabil, prelungind astfel durata globală de prelucrare. Această revizuire a bugetelor propunerilor nu este lipsită de fundament, deoarece, în trecut, a permis reducerea anumitor posturi la niveluri mai realiste și/sau identificarea costurilor neeligibile, în special în măsura în care bugetele a circa 2/3 din proiecte sunt supraestimate. Cu toate acestea, din raportul cost-eficacitate reiese că procesul trebuie accelerat, iar abordarea acestuia trebuie schimbată radical. **Din 2010, a fost instituit un nou mecanism** pentru a răspunde acestei preocupări, prin care examinarea bugetului se derulează în timpul procesului de evaluare, astfel încât, odată notificați cu privire la acceptarea sau neacceptarea proiectelor lor, beneficiarii sunt, de asemenea, informați simultan cu privire la calitatea/statutul bugetului lor. Comisia propune solicitantului schimbări (nu se limitează doar la sublinierea erorilor sau a inconsecvențelor) care, dacă sunt acceptate, vor fi incluse în acordul de grant care, prin urmare, poate fi trimis **în termen de câteva zile/săptămâni** (în loc de câteva luni, așa cum era cazul în cadrul practicii inițiale descrise mai sus). Întregul proces de evaluare permite, în prezent, încheierea de contracte cu beneficiarii **în termen de 6 luni** de la data-limită a cererii de propuneri, față de 12 luni în 2008 și 10 luni în 2009.

Dat fiind că termenul de 6 luni de aprobare a proiectelor rămâne în continuare lung, în special pentru proiectele de mai mică anvergură, și poate influența disponibilitatea cofinanțării statelor membre, Comisia analizează modalitățile de **reducere în continuare a perioadelor de prelucrare** și de a permite o mai bună punere în aplicare a activităților programului, în conformitate cu așteptările părților interesate și care să răspundă nevoilor unei mai bune coordonări cu programarea bugetară în cadrul statelor membre. În acest context, Comisia a lansat o cerere de propuneri orientată către anumite domenii de acțiune și are în vedere posibilitatea de a autoriza proceduri simplificate prin semnarea unor **acorduri cadru** cu părțile interesate specializate sau cu administrațiile naționale pentru a facilita finanțarea proiectelor în domenii de acțiune specifice.

În viitor, Comisia va analiza, de asemenea, posibilitatea de a simplifica și mai mult procesul de depunere a cererilor, mai ales în ceea ce privește bugetele. Ideea este aceea de a introduce conceptul de **sume forfetare** pentru posturile bugetare care presupun un număr mare de mici subposturi, despre care este dificil să se obțină informații detaliate *ex ante*. În plus, atunci când proiectele presupun anumite tipuri de activități standard, de exemplu ateliere/seminarii și conferințe, ar trebui să fie posibil să se recurgă la **tarife forfetare** (adică o anumită sumă pe zi pentru fiecare participant).

3. Sistem de monitorizare. Lipsa actuală a unui mecanism de monitorizare a proiectelor nu permite adoptarea la timp a acțiunilor corective. Modificarea acordurilor de grant în vederea includerii unei obligații ca beneficiarii să prezinte **rapoarte de monitorizare** periodice a fost discutată și ar putea fi adoptată începând cu anul 2011. Pentru a atinge obiectivul fixat fără a constitui o povară excesivă pentru solicitanți, rapoartele de monitorizare ar trebui să fie **documente** relativ **scurte, focalizate**, în special, **pe aspectele de fond** și prezentate numai la **intervale rezonabile** (de exemplu, o dată pe an). Pentru a evita ca obligația de monitorizare să devină o simplă etapă administrativă, revizuirea rapoartelor de monitorizare ar trebui **să fie efectuată de către funcționari ai Comisiei sau de către experți mandatați în domeniu**. Aceasta ar trebui să includă, probabil, **vizite la sediul beneficiarilor** pentru a obține o mai

bună înțelegere asupra a ceea ce este în desfășurare/în curs de elaborare/realizat. De asemenea, reprezentantul Comisiei ar putea discuta despre dificultățile întâmpinate de către beneficiari și i-ar putea sfătui pe aceștia în consecință.

4. Conținutul informațional al site-ului internet. Site-ul internet al DG HOME este considerat, în general, ca având un caracter informativ limitat, ceea ce este valabil și pentru secțiunea „Finanțare” care ar trebui să furnizeze informații privind programele ISEC și CIPS. Materialele disponibile pentru ambele programe se limitează, în principiu, la anunțurile privind cererile de propuneri și la PLA. În acest sens, două proiecte par deosebit de utile:

publicarea, pe site-ul internet, în timp util, a rezultatelor cererilor de propuneri. Publicarea în timp util a rezultatelor cererilor de propuneri este importantă pentru statele membre, care o consideră ca fiind o contribuție importantă spre o mai mare transparență în gestionarea programelor. Aceasta este destul de ușor de pus în aplicare, din punct de vedere tehnic, deoarece presupune simpla încărcare a unui document existent;

publicarea, pe site-ul internet, a informațiilor privind proiectele și beneficiarii. Acest tip de informații sunt considerate utile de către mulți beneficiari, deoarece ar permite identificarea mai ușoară a ***potențialilor parteneri*** pentru depunerea cererilor, precum și identificarea posibilelor sinergii sau suprapuneri. În practică, acest lucru ar putea fi realizat prin includerea pe site-ul internet al DG HOME a unei ***baze de date a proiectelor***, care să cuprindă informații privind anumite aspecte, cum ar fi identitatea beneficiarului, o descriere a proiectului, natura activităților desfășurate, țările implicate etc. Există, în prezent, un prototip de bază de date care conține aceste elemente. Comisia intenționează să încarce aceste informații utile pe site-ul său internet în anul 2011.

5. Gama de *instrumente disponibile* este, în general, suficientă pentru a permite atingerea obiectivelor programelor, același lucru putând fi spus despre alocările bugetare rezervate diferitelor instrumente. Cu toate acestea, unele schimbări par să fie oportune în cazul a două instrumente ISEC:

- ***întreruperea granturilor de funcționare ISEC.*** Până în prezent, acest instrument nu a avut prea mult succes, un singur grant de funcționare fiind acordat pe parcursul unei perioade de trei ani. Costul aferent resurselor umane implicate în analiza cererilor a fost semnificativ. Datele disponibile indică faptul că numai o mică parte din ONG-uri sunt în măsură să răspundă criteriilor de eligibilitate și de atribuire și, prin urmare, este probabil ca și cererea să rămână scăzută în viitorul apropiat. Astfel, pare să fie evident că ***cererile de propuneri pentru granturile de funcționare trebuie suprimate.***
- ***îmbunătățirea conceptului de parteneriat cadru.*** Conceptul de „acord cadru de parteneriat” este întotdeauna apreciat de părțile interesate și, atât beneficiarii, cât și reprezentanții statelor membre împărtășesc aproape în unanimitate părerea că este foarte important să se construiască o relație pe termen lung cu Uniunea Europeană. Cu toate acestea, atunci când atenția se concentrează asupra modalităților de funcționare adoptate în prezent, evaluarea este, în general, mai puțin pozitivă, lăsând impresia că acordurile cadru de parteneriat nu sunt diferite de granturile de acțiune „standard”. În 2010 s-au adus unele îmbunătățiri recente (de exemplu, simplificarea formularelor de cerere, mai multe posibilități de a face apel la subcontractanți).

Este necesar să se elaboreze o versiune „îmbunătățită” a acordului cadru de parteneriat, care să permită un nivel mai ridicat de flexibilitate în ceea ce privește tipul de activități care trebuie efectuate și utilizarea resurselor. Acest instrument ar putea fi rezervat pentru proiectele promovate de un grup de organizații din sectorul public care doresc să efectueze un anumit

număr de anchete transfrontaliere și care ar putea fi precalificate ca și parteneri cadru. Această flexibilitate mai mare ar trebui să se reflecte în dispozițiile contractuale, care ar trebui să permită în mod explicit:

- (i) o definiție largă a domeniului de activitate, astfel încât să permită o adaptare rapidă în funcție de evoluția necesităților;
- (ii) o definiție la fel de largă a posturilor bugetare, în vederea facilitării realocării resurselor;
- (iii) o alocare orientativă a fondurilor între parteneri, din nou, pentru a facilita ajustările prin realocare, în funcție de necesități și
- (iv) posibilitatea de a modifica fără constrângeri lista personalului care participă la operațiuni.

5. PERSPECTIVELE VIITOARE

Până în prezent, sprijinul financiar în temeiul programelor ISEC și CIPS a acoperit o gamă variată de domenii de intervenție. Acest sprijin subliniază importanța tot mai mare a politicilor Uniunii în spațiul de libertate, securitate și justiție, odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona și cu orientările oferite de Programul de la Stockholm și de planul de acțiune aferent acestuia. Recenta comunicare a Comisiei din 22 noiembrie 2010, „*Strategia de securitate internă a UE în acțiune: cinci pași către o Europă mai sigură*” propune, în următorii patru ani, cinci obiective strategice pentru securitatea internă și sugerează acțiuni concrete pentru fiecare dintre acestea. Prezenta comunicare va prezenta, în special, orientări privind prioritățile în materie de sprijin financiar acordat de Uniune în cadrul actualelor programe ISEC și CIPS.

Ținând seama de succesul rezonabil al ambelor programe, Comisia propune o continuare a acestora pe perioada rămasă, și anume până la sfârșitul anului 2013, fără a le schimba temeiurile juridice actuale, luând în considerare preocupările identificate în raportul de evaluare și îmbunătățind procedura de aprobare a granturilor, precum și procesul de evaluare pentru a garanta o mai bună utilizare a bugetelor celor două programe și pentru a încuraja prezentarea de proiecte de înaltă calitate.

Cu toate acestea, în vederea următorului cadru financiar multianual pentru perioada 2014-2020 și a noilor provocări cărora trebuie să li se facă față cu resurse umane limitate, ar trebui avute în vedere noi abordări. Comisia analizează, în prezent, configurația viitoare a finanțării din partea UE în domeniul afacerilor interne, în special în ceea ce privește prioritățile de finanțare, mecanismele de executare și alocările bugetare. Atunci când se examinează diferitele opțiuni pentru finanțarea viitoare din partea UE, începând cu 2014, ar trebui avută în vedere experiența prețioasă dobândită în cadrul programelor ISEC și CIPS, inclusiv soluțiile identificate pentru a răspunde lacunelor evidențiate în punerea în aplicare a acestor programe. Pentru moment, Comisia intenționează să continue punerea în aplicare a programelor actuale, luând în considerare prezentul raport de evaluare și concentrându-se asupra noilor priorități de acțiune în domeniul afacerilor interne, astfel cum sunt prevăzute, în special, în comunicarea sa „*Strategia de securitate internă a UE în acțiune: cinci pași către o Europă mai sigură*”, în măsura în care aceste priorități nu sunt acoperite de alte mecanisme și programe de finanțare specifice unui anumit sector.