



EURÓPSKA KOMISIA

V Bruseli, 16.6.2011
KOM(2011) 318 v konečnom znení

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o strednodobom hodnotení rámcového programu „Bezpečnosť a ochrana slobôd“ (2007 – 2013)

1. ÚVOD

Predkladané oznámenie pozostáva zo strednodobého hodnotenia rámcového programu „Bezpečnosť a ochrana slobôd (2007 – 2013)“ (Security and Safeguarding Liberties, ďalej len „SSL“), ktorý zahŕňa dva programy „Predchádzanie trestnej činnosti a boj proti nej“ (Prevention and Fight against Crime, ďalej len „ISEC“) a „Terorizmus a iné bezpečnostné riziká – prevencia, pripravenosť a riadenie následkov“ (Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security Related Risks, ďalej len „CIPS“).

Program ISEC sa týka prevencie organizovanej alebo inej trestnej činnosti a boja proti nej, najmä proti terorizmu, obchodovaniu s ľuďmi a trestným činom spáchaným na deťoch, nezákonnému obchodovaniu s drogami a zbraňami, korupcii a podvodom. Program CIPS sa týka kritickej infraštruktúry a ďalších bezpečnostných otázok vrátane operačných otázok v oblastiach, ako je krízové riadenie, životné prostredie, verejné zdravie, doprava, výskum a technický rozvoj.

Podľa príslušných rozhodnutí Rady má Komisia predložiť Európskemu parlamentu a Rade priebežnú hodnotiacu správu o dosiahnutých výsledkoch a kvalitatívnych a kvantitatívnych aspektoch týchto programov¹. V záujme splnenia tejto povinnosti Komisia objednala štúdiu uskutočnenú spoločnosťou Economisti Associati². Táto štúdia vychádza z rozhovorov a stretnutí so 155 partnermi z 23 členských štátov a z internetových prieskumov, ktoré zahŕňali 190 subjektov zo všetkých 27 členských štátov. Komisia okrem toho zohľadnila odporúčania uvedené v správe skupiny priateľov predsedníctva v súvislosti s programom ISEC, ktorú na jeseň 2009 iniciovalo švédske predsedníctvo a na ktorej sa podieľali zástupcovia 16 členských štátov z rôznych odborov.

Táto správa sa vzťahuje na obdobie rokov 2007 – 2009 a tiež na počiatočné údaje za rok 2010, pričom sa zameriava na posúdenie kvantitatívnych a kvalitatívnych aspektov vykonávania uvedených programov a dosiahnuté výsledky. Súčasťou toho je náležité zmapovanie činností v rámci týchto programov, analýzu realizácie financovaných projektov a preskúmanie nástrojov a mechanizmov vykonávania s cieľom stanoviť prípadné nápravné opatrenia.

Rozpočet a model riadenia

Celková suma vyčlenená na program ISEC na roky 2007 – 2013 predstavuje približne 600 miliónov EUR, pričom na program CIPS je vyhradených 140 miliónov EUR. V období rokov 2007 – 2009 bolo na program ISEC vyčlenených **167 miliónov EUR**, zatiaľ čo program CIPS dostal **46 miliónov EUR**. Oba programy sa vykonávajú prostredníctvom ročných pracovných programov, v ktorých sa stanovujú priority pre jednotlivé témy a/alebo sektory. Ich vykonávanie prebieha na základe **centralizovaného priameho riadenia**, t. j. celé plánovanie a operačnú činnosť vykonáva Európska komisia, ktorá preberá plnú zodpovednosť.

Je potrebné poznamenať, že finančné prostriedky sa pridelujú skôr na základe zisteného dopytu, ako na základe vopred stanoveného spôsobu rozdeľovania. Pridelovanie rozpočtových prostriedkov preto nevyhnutne nezodpovedá prioritám stanoveným Komisiou

¹ Rozhodnutie 2007/125/SVV, článok 15 ods. 3 písm. c) a rozhodnutie 2007/124/ES, Euratom, článok 14 ods. 3 písm. c) (Ú. v. EÚ L 58 z 24.2.2007).

² Pozri správu z 21.9.2010.

v programových dokumentoch. Súvisí to aj s nízkym dopytom v niektorých oblastiach, kde pôvodne vyhradený rozpočet nemohol byť v plnej miere pridelený, a finančné prostriedky sa teda prerozdělili na iné oblasti, v ktorých bol dopyt väčší. To na jednej strane svedčí o tom, že riadenie programu reaguje na požiadavky na financovanie dostatočne pružne. Na druhej strane z toho vyplýva, že financovanie z EÚ nebolo vždy možné do najmenších detailov zladit' s vopred stanovenými politickými prioritami. Hoci výzvy na predkladanie návrhov v rámci programov CIPS a ISEC odrážajú politické priority, skutočné pridelovanie rozpočtových prostriedkov do veľkej miery závisí od tém návrhov predkladaných žiadateľmi a od kvality týchto návrhov.

Finančné nástroje

Finančné prostriedky sa poskytujú predovšetkým prostredníctvom **grantov na činnosti** udeľovaných na základe výziev na predkladanie návrhov. Využívajú sa tri typy grantov, konkrétne:

- i) granty na činnosti určené na spolufinancovanie osobitných iniciatív udeľované na základe verejných výziev na predkladanie návrhov;
- ii) granty na činnosti udeľované na základe užších výziev na predkladanie návrhov vyhradených pre subjekty verejného sektora, s ktorými sa uzatvorili „rámcové dohody o partnerstve“ a
- iii) prevádzkové granty určené na podporu činností mimovládnych organizácií s európskym rozmerom.

Medzi ďalšie spôsoby financovania patria: **verejné zákazky** zahŕňajúce verejné výzvy na predkladanie ponúk a **administratívne dohody** so Spoločným výskumným centrom (JRC).

Agentúry EÚ, ktoré sú financované prostredníctvom dotácií z EÚ, nie sú oprávnené žiadať v rámci týchto programov o financovanie činností, za ktoré sú zodpovedné, pretože by išlo o dvojité financovanie. EUROPOL sa však agentúrou EÚ stal až 1. januára 2010. Predtým predstavoval iný typ právneho subjektu (medzivládny), a teda dostával finančné prostriedky na uskutočnenie viacerých projektov. Agentúry EÚ sa však môžu zapojiť do projektov za predpokladu, že budú znášať vlastné náklady.

2. FINANČNÁ PODPORA

2.1. Činnosti

V priebehu rokov 2007 – 2009 sa v rámci týchto programov podporilo takmer **400 projektov** a financovalo sa približne **150 verejných zákaziek** v celkovej hodnote **213 miliónov EUR**. Na program ISEC sa vyčlenilo 167 miliónov EUR, na program CIPS 46 miliónov EUR. Podstatná časť finančných prostriedkov sa vynaložila na zhruba 280 grantov na činnosti, ktoré predstavovali 61 % celkových finančných prostriedkov, a približne 100 grantov na základe rámcových dohôd o partnerstve, ktoré predstavovali 24 % prostriedkov. Verejné zákazky tvorili okolo 10 % finančných prostriedkov.

Charakter činností

V rámci uvedených programov sa podporuje *široké spektrum činností*, od odbornej prípravy po nákup vybavenia a od vyhotovenia odborných publikácií po pomoc pri cezhraničných policajných operáciách (vrátane spoločných vyšetrovacích tímov).

Pokiaľ ide o program **ISEC**, projekty sa väčšinou zameriavajú na päť hlavných oblastí, konkrétne na

- i) *nástroje a infraštruktúru*, ktoré sú hlavným výstupom 22 % projektov;
- ii) podporu *operácií v oblasti presadzovania práva* (18 %);
- iii) programy *odbornej prípravy* (17 %);
- iv) *publikácie* (17 %) a
- v) *konferencie* (14 %).

V prípade programu **CIPS**

- i) zahŕňa 23 % projektov prvok týkajúci sa *operačnej spolupráce a koordinácie*;
- ii) 15 % sa zameriava na *rozvoj a vytváranie sietí*;
- iii) 49 % projektov sa týka *prenosu technológií a metodík* a
- iv) ďalších 44 % sa zaoberá *analytickými činnosťami*.

Súlad s cieľmi a prioritami

V prípade programu **ISEC** sú v právnom základe stanovené štyri ciele, pričom dva z nich sa týkajú operačných prístupov (rozvoj horizontálnych metód prevencie trestnej činnosti a rozvoj spolupráce medzi orgánmi presadzovania práva a inými orgánmi) a dva sa týkajú špecifických skupín príjemcov (vypracovanie najlepších postupov na ochranu a podporu svedkov a obetí trestných činov). Mnohé projekty sa zameriavajú na viac ako jeden cieľ, pričom veľká väčšina sa sústreďuje na horizontálne metódy prevencie trestnej činnosti (79 % projektov) a/alebo na spoluprácu medzi orgánmi presadzovania práva a inými subjektmi (74 %). Ochrane obetí trestnej činnosti (14 % projektov) a ochrane svedkov (3 % projektov) sa zvyčajne venuje oveľa menšia pozornosť.

Pokiaľ ide o program **CIPS**, uvádza sa sedem cieľov, ktoré sú zhrnuté do dvoch široko koncipovaných kategórií, t. j. prevencia rizík a pripravenosť na ne a riadenie následkov. Tri štvrtiny projektov sú spojené s oboma široko koncipovanými cieľmi. Na prevenciu a pripravenosť sa celkovo zameriava 92 % projektov, zatiaľ čo riadenie následkov je cieľom 63 % z nich.

Oba programy majú do *veľkej miery nadnárodný charakter*. Nadnárodné projekty tvoria 80 % projektov v rámci programu ISEC a 64 % v rámci programu CIPS. Zúčastnené strany si vo všeobecnosti vysoko cenia nadnárodné zameranie týchto programov, pričom zdôrazňujú, aké dôležité je mať možnosť vyskúšať nové dohody o spolupráci v praxi, prípadne, ako je to v mnohých prípadoch, stavať na predchádzajúcej dlhodobej spolupráci. Z výsledkov prieskumu vyplýva, že asi 90 % príjemcov plánuje *v budúcnosti pokračovať v nadnárodnej spolupráci*, bez ohľadu na to, či sa budú ďalej do týchto programov zapájať. Táto skutočnosť

je pozitívna v tom, že na jednej strane poukazuje na dosah programov na operácie v členských štátoch a na druhej strane na ich príspevok k zavádzaniu nadnárodného prístupu.

Cieľové skupiny

Tieto programy sú zamerané na rôznorodé cieľové skupiny, od príslušníkov orgánov presadzovania práva až po členov organizácií občianskej spoločnosti, od výskumných pracovníkov po odborníkov z právnej praxe.

Hlavnú skupinu žiadateľov v rámci ISEC aj CIPS tvoria **príslušníci orgánov presadzovania práva**, ktorí tvoria 38 % účastníkov v projektoch financovaných v rámci programu ISEC a 41 % účastníkov v projektoch financovaných v rámci programu CIPS. V súvislosti s programom ISEC sú ďalšou významnou skupinou žiadateľov **mimovládne organizácie a iné organizácie občianskej spoločnosti** (12 % účastníkov) a **zamestnanci štátnej správy vo všeobecnosti** (8 %). Aj v rámci programu CIPS tvoria zamestnanci štátnej správy (najmä tí, ktorí pracujú pre bezpečnostné agentúry a agentúry pôsobiace v oblasti zaistovania bezpečnosti) významnú skupinu žiadateľov (19 %), po ktorej nasledujú **zástupcovia súkromného sektora** (10 %). Mnohé projekty financované z týchto programov sú zamerané na niekoľko skupín žiadateľov súčasne, čím **prispievajú k zvyšovaniu vzájomného porozumenia a výmene skúseností**. V tejto súvislosti majú mimoriadny význam tri typy vzťahov:

- i) vzťah medzi orgánmi presadzovania práva a súdnictvom, ktorý je veľmi bežný v projektoch v rámci ISEC;
- ii) vzťah medzi verejným a súkromným sektorom, ktorý sa mimoriadne dobre rozvíja v rámci CIPS, a
- iii) vzťah medzi praxou a výskumom, ktorý sa vzťahuje na oba programy.

Všetky uvedené skupiny sú cieľovými skupinami v rámci týchto programov, uvedené percentá však odrážajú počet žiadostí, ktoré boli v skutočnosti prijaté na základe výziev na predkladanie návrhov, a ich kvalitu.

Geografické rozloženie

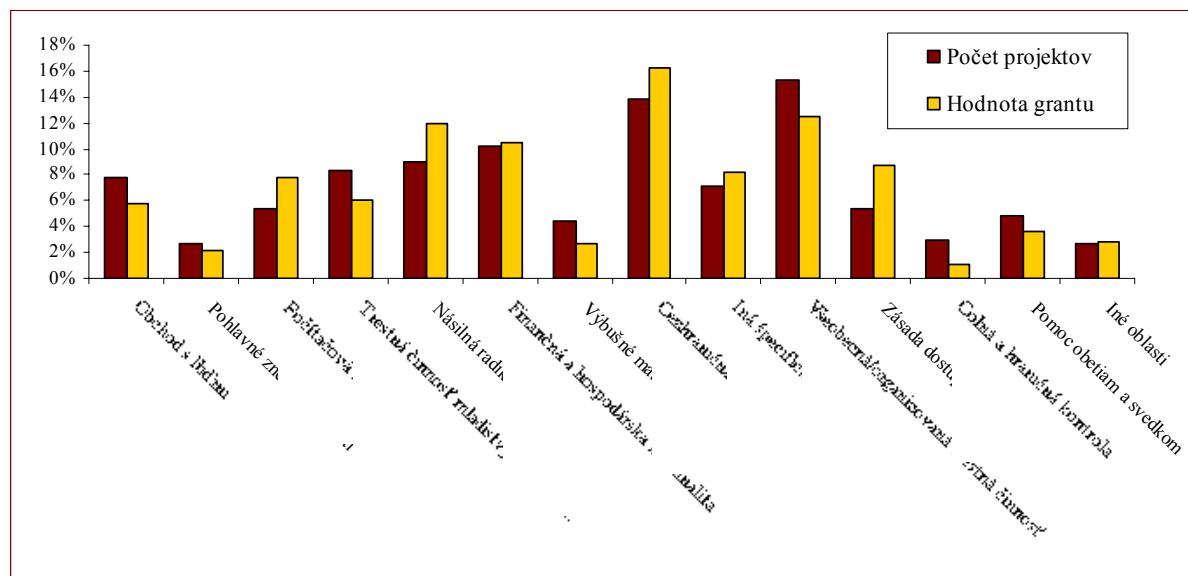
Geografické rozloženie projektov je vo všeobecnosti dosť nerovnomerné, pričom vedúcu úlohu zohráva pomerne malý počet krajín. V prípade programu **ISEC** predstavujú približne 48 % všetkých projektov a 51 % ich hodnoty štyri krajiny (Nemecko, Taliansko, Holandsko a Spojené kráľovstvo). Miera koncentrácie je dokonca ešte väčšia v prípade **CIPS**, kde 48 % projektov a 60 % ich hodnoty predstavujú len dve krajiny (Taliansko a Španielsko).

Jedným z faktorov, ktorými možno vysvetliť toto geografické rozloženie iniciatív v rámci programov ISEC/CIPS, je povaha predkladaných a schvaľovaných návrhov, najmä z hľadiska ich hodnoty. Napríklad v prípade programu ISEC sa na akcie súvisiace s vykonávaním průmskej zmluvy (ktoré si niekedy vyžadujú nákup vybavenia), poskytovaním podpory pre spoločné vyšetrovacie tímy alebo vytvorením komplexných sietí (napr. FIU.NET) zvyčajne požadujú vyššie sumy grantov. Pokiaľ ide o CIPS, rozsah projektov väčšinou závisí od charakteru prijímajúcich organizácií, t. j. komerčné subjekty a/alebo výskumné inštitúcie zvyčajne navrhujú väčšie projekty, zatiaľ čo projekty podporované verejnými subjektmi bývajú porovnateľne menšie.

2.2. Primeranosť finančnej podpory programov

V nasledujúcom grafe je uvedená miera podpory jednotlivých oblastí v rámci programu ISEC. V sledovanom období činnosti v rámci tohto programu do značnej miery zodpovedali prioritám a politikám EÚ.

Obrázok 1: Granty v rámci programu ISEC – Rozloženie 334 financovaných projektov podľa oblastí opatrení



EÚ v roku 2008 prijala akčný plán na zvýšenie bezpečnosti výbušnín, na základe ktorého sa financujú mnohé projekty. V súvislosti s hrozbami útoku chemickými, biologickými, rádiologickými alebo nukleárnymi zbraňami (ďalej len „CBRN“) EÚ v roku 2009 na návrh Komisie prijala akčný plán pre oblasť CBRN, ktorý je základom pre mnohé iniciatívy (projekty aj štúdie) financované v rámci programu ISEC. Vzhľadom na strategický význam akčného plánu pre oblasť CBRN sa Komisia zaviazala poskytnúť do roku 2013 finančné prostriedky do výšky 100 miliónov EUR na jeho vykonávanie. Okrem toho majú pre EÚ strategický význam aj opatrenia v oblasti boja proti radikalizácii, ako vyplýva z akčného plánu EÚ na boj proti radikalizácii a z veľkého dôrazu, ktorý sa na túto otázku kladie v Štokholmskom programe.

Počiatočné priority programu ISEC boli **opätovne potvrdené** v oznámení Komisie z 22. novembra 2010 o **stratégii vnútornej bezpečnosti** ako súčasť budúcich strategických cieľov a prioritných opatrení v oblasti vnútornej bezpečnosti. Komisia zabezpečí, aby budúce pracovné programy boli aj naďalej v čo najväčšom súlade so stratégiou vnútornej bezpečnosti.

Tieto priority tiež do veľkej miery zodpovedajú prioritám stanoveným v Haagskom akčnom pláne a v Štokholmskom akčnom pláne. Pokiaľ ide o boj proti organizovanej kriminalite, v rámci ISEC sa sponzorovali činnosti, ktoré prispeli k vykonávaniu „strategického plánu boja proti organizovanému zločinu“ prijatého Komisiou v roku 2005 v kontexte Haagskeho akčného plánu. Napríklad v máji 2007 sa Komisia rozhodla navrhnúť súbor opatrení na lepšiu koordináciu v boji proti počítačovej kriminalite tak medzi orgánmi presadzovania práva, ako aj medzi týmito orgánmi a súkromným sektorom. V rámci ISEC sa následne financovali dva projekty týkajúce sa vyšetrovania počítačovej kriminality a rôzne špecializované konferencie a workshopy pre príslušníkov orgánov presadzovania práva. Z programu ISEC sa financovalo

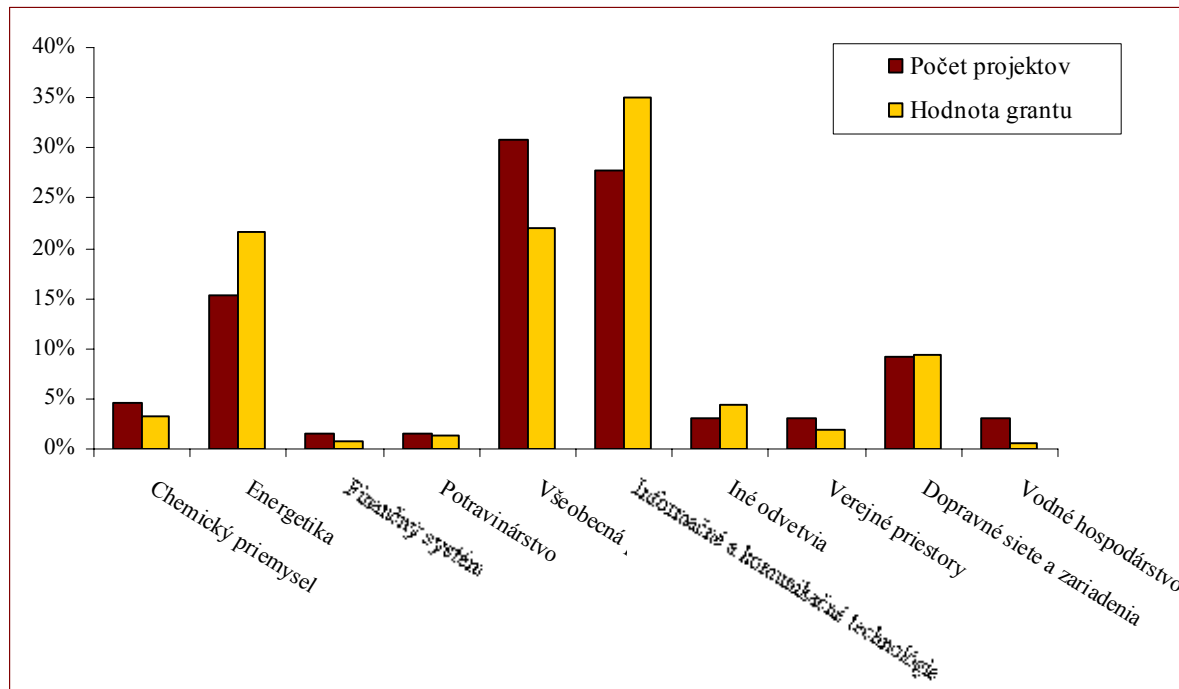
vytvorenie Finančnej koalície proti detskej pornografii, ktorá umožňuje subjektom vydávajúcim kreditné karty, orgánom presadzovania práva a poskytovateľom internetových služieb spolupracovať v boji proti komerčnej detskej pornografii, a to prostredníctvom opatrení zameraných na platobné systémy, ktoré sa využívajú na financovanie týchto nelegálnych činností.

Pokiaľ ide o „zásadu dostupnosti“, na základe ktorej by informácie, ktoré sú k dispozícii orgánom presadzovania práva v jednom členskom štáte, mali byť sprístupnené aj podobným orgánom v iných členských štátoch, v tejto oblasti nebolo predložených toľko projektov, ako by sa dalo očakávať. Možno to vysvetliť tým, že táto správa sa vzťahuje na obdobie rokov 2007 – 2009, ktoré sa zhoduje so začiatkom vykonávania prűmského rozhodnutia³ (termín ukončenia vykonávania je august 2011). Jednoznačné závery, pokiaľ ide o vplyv financovania z programu ISEC v tejto oblasti, ešte nie je možné vyvodiť, najmä preto, že prűmské rozhodnutie bolo prijaté len v júni 2008 a príslušné projekty, ktoré sa financujú, stále prebiehajú. Z predbežnej analýzy však vyplýva, že program ISEC podporuje vykonávanie prűmského rozhodnutia.

Ako sa opätovne potvrdilo v stratégii vnútornej bezpečnosti, cezhraničná policajná spolupráca a najmä vytváranie spoločných vyšetrovacích tímov majú a naďalej budú mať veľmi dôležité postavenie v boji proti medzinárodnej organizovanej trestnej činnosti.

V nasledujúcom grafe je uvedená miera podpory jednotlivých oblastí v rámci programu CIPS.

Obrázok 2: Granty v rámci programu CIPS – Rozloženie 65 financovaných projektov podľa oblastí opatrení



³ Rozhodnutie Rady 2008/615/SVV z 23. júna 2008 o zintenzívnení cezhraničnej spolupráce, najmä v boji proti terorizmu a cezhraničnej trestnej činnosti.

Zodpovedá to prioritám a politikám dohodnutým v oblasti ochrany kritickej infraštruktúry⁴, ktoré boli potvrdené v rámci Štokholmského programu. V oznámení Komisie z 22. novembra 2010 sa opätovne potvrdil celkový význam ochrany kritickej infraštruktúry, najmä v odvetví energetiky, dopravy a informačných a komunikačných technológií.

Komisia zabezpečí, aby budúce pracovné programy v tejto oblasti boli naďalej v úzkom súlade so stratégiou vnútornej bezpečnosti.

3. VÝSTUPY A VÝSLEDKY: HLAVNÉ ÚSPECHY

3.1. Údaje a príklady

Projekty podporované z uvedených programov sú vo všeobecnosti *pomerne úspešné, pokiaľ ide o dosahovanie plánovaných výstupov*. V prípade takmer dvoch tretín projektov sa však očakáva, že sa nevyčerpajú všetky dostupné finančné prostriedky, najmä preto, že počiatočné odhady nákladov boli nadhodnotené, ale aj preto, že došlo k zrušeniu niektorých činností. Celkový počet prijatých žiadostí mohli navyše nepriaznivo ovplyvniť pomerne zdĺhavé administratívne postupy predkladania žiadostí, ktoré zvyčajne nie sú zladené s administratívnymi rozpočtovými postupmi v členských štátoch. V dôsledku toho *oba programy predkladajú každý rok správu o nedostatočnom čerpaní platobných rozpočtových prostriedkov*.

Plánované a dosiahnuté **výsledky** však odrážajú rôznorodú povahu financovaných projektov, pričom sa pohybujú od operačných výsledkov (napr. zaistenie osôb alebo vecí atď.) až po menej hmatateľné výsledky ako vytváranie povedomia alebo rozvoj nových prístupov. Najbežnejším typom dosiahnutých výsledkov je *rozvoj a prijímanie nových nástrojov a metodík, ako sú napríklad databázy, a šírenie najlepších postupov*, ale mnohé projekty prispeli aj k *prehĺbeniu znalostí o konkrétnych problémoch a/alebo riešeniach*. Bežným a veľmi ceneným „vedľajším produktom“ mnohých projektov je aj väčšie vzájomné porozumenie politikám a právnym a správnym systémom v jednotlivých členských štátoch, hoci tento výstup zriedka býva hlavným cieľom projektov. V niektorých prípadoch dosiahli projekty s operačným zameraním veľmi hmatateľné výsledky (príklady sú uvedené ďalej). Celkovo možno povedať, že *miera dosahovania výsledkov je vo veľkej miere uspokojivá*, pričom v prípade 60 % projektov je v súlade s počiatočnými očakávaniami a v prípade 34 % projektov je nad očakávania.

Príklady výsledkov projektov v jednotlivých oblastiach

Policajná spolupráca. Spoločná colná operácia, do ktorej sa zapojilo niekoľko krajín, viedla k zaisteniu 4,5 tony kokaínu. V rámci ďalšieho projektu sa podporila medzinárodná spolupráca v boji proti obchodovaniu s deťmi. Táto operácia sa ešte neskončila, ale do polovice roka 2010 bolo už obvinených 26 z približne 90 vyšetrovaných podozrivých. Podobne, ďalšia operácia zameraná proti východoeurópskym gangom zapojeným do nelegálneho prisťahovalectva viedla k zatknutiu 90 ľudí.

Vzájomné porozumenie. Zvyčajne ide o vedľajší produkt, ktorý je však napriek tomu dôležitým výsledkom. Napríklad projekty zamerané na vytváranie sietí [ako napríklad sieť európskych protiteroristických jednotiek ATLAS a sieť jednotiek finančného vyšetrovania (FIU)] zohrali dôležitú

⁴ Napr. Európsky program na ochranu kritickej infraštruktúry (EPCIP), smernica Rady 2008/114/ES z 8. decembra 2008 o identifikácii a označení európskych kritických infraštruktúr a zhodnotení potreby zlepšiť ich ochranu.

úlohu pri zvyšovaní znalostí o rôznych systémoch a právnych rámcoch existujúcich v jednotlivých členských štátoch. Prvé kontakty a pokusy o nadviazanie vzťahov v týchto prípadoch viedli k vytvoreniu pevných trvalých štruktúr. V oblasti boja proti terorizmu platí to isté pre štúdie na tému radikalizácie.

Cezhraničná spolupráca. Príkladom **spoločného vyšetrovacieho tímu** je projekt „COSPOL FII“ zameraný na riešenie nelegálnej migrácie z východnej Európy a rozloženie zločineckých gangov zapojených do tejto činnosti. Tieto projekty pozostávali zo štyroch operácií zahŕňajúcich koordinované akcie v 10 krajinách, ktoré viedli k zadržaniu viac ako 90 osôb, záchytu nelegálne prevádzaných prisťahovalcov na vonkajších hraniciach EÚ a zaisteniu hotovosti, motorových vozidiel, falšovaných dokumentov, vybavenia atď. Príkladom koordinovanej cezhraničnej činnosti zameranej proti nezákonnému obchodovaniu s drogami je projekt „MAOC-N“ (Maritime Analysis and Operations Centre-Narcotics), ktorý od roku 2007 napomohol zhabať 52 ton kokaínu a 47 ton konopy. Medzinárodná spolupráca bola do veľkej miery pozitívna, hoci výsledky, pokiaľ ide o zaistenie drog, boli pomerne obmedzené. Významné výsledky v oblasti **vzájomného poskytovania spravodajských a iných informácií** sa dosiahli aj prostredníctvom rôznych projektov súvisiacich s průmskou zmluvou, ako napríklad „Zpracovanie ustanovení průmskej zmluvy do právných predpisov EÚ“ a „Rozvoj softvérových aplikácií s cieľom umožniť a zlepšiť automatickú výmenu a porovnávanie údajov o DNA profile a identifikačných údajov motorových vozidiel“ a „Rozšírenie vnútroštátneho komunikačného rozhrania NG SIS II“.

Pomoc obetiam. V rámci projektu „Sieť podpory pre obeť trestných činov“ sa zriadilo 15 centier, ktoré doteraz zasahovali v približne 37 000 prípadoch (právna pomoc, psychologická podpora atď.). K účinnej prevencii násilia založeného na rodovej príslušnosti prispel aj projekt „Zavedenie platformy pre zasielanie správ pre integrálny systém monitorovania v prípadoch násilia založeného na rodovej príslušnosti a domáceho násilia“. Zo štatistík vyplýva, že vo všetkých krajinách sa značne znížil počet obetí násilia založeného na rodovej príslušnosti.

Informovanosť zainteresovaných strán a tvorcov politík o konkrétnych témach. Mnohé projekty v podstate spočívali v organizácii konferencií, fór a sympózií, pričom niektoré z nich sa konali raz za rok. K nim patria napríklad medzinárodné sympóziá pre vyšetrovateľov bombových útokov a pyrotechnikov, fóra o počítačovej kriminalite a letná škola boja proti korupcii. Táto kategória výsledkov zahŕňa tiež štúdie zamerané na prehĺbenie znalostí o konkrétnych témach. K najrozsiahlejším patria tieto štúdie Spoločného výskumného centra: i) štúdia „Identifikácia a posúdenie európskych kritických infraštruktúr“ a ii) štúdia „Program pre odhaľovanie nelegálneho obchodu s rádioaktívnymi látkami“.

V rámci programu CIPS sa financovali prípravné akcie pre vytvorenie a prevádzku **varovnej informačnej siete kritickej infraštruktúry** (CIWIN). Prostredníctvom verejných zákaziek sa na tento účel vyčlenilo približne 0,7 milióna EUR.

Vplyv. Väčšina projektov financovaných v rámci uvedených programov sa stále realizuje alebo bola práve dokončená a posúdenie ich vplyvu je preto iba predbežné. Ukazuje sa, že najbežnejším vplyvom je dosiahnutie **zmien v operačných postupoch/praktikách** (ktoré sa očakáva v prípade 87 % projektov), ale väčšina projektov by podľa očakávaní mala mať aj **účinok na rozvoj kapacít** a mala by prispievať k **diskusii o podobe politík**. Mimoriadny význam má príspevok mnohých projektov k **vykonávaniu konkrétnych politík alebo právnych predpisov EÚ**. K nim patrí průmské rozhodnutie (ktoré sa značne podporuje v rámci programu ISEC), rámcové rozhodnutie Rady o násilí voči deťom⁵ (podporované prostredníctvom štúdií a operačných projektov), rozhodnutie o spravodajských informáciách

⁵ RÁMCOVÉ ROZHODNUTIE RADY 2004/68/SVV z 22. decembra 2003 o boji proti pohlavnému zneužívaniu detí a detskej pornografii.

v oblasti financií⁶ (podporované prostredníctvom financovania siete FIU.NET)⁷ a Európsky program na ochranu kritickéj infraštruktúry⁸ (ku ktorému prispelo viacero projektov v rámci CIPS).

Udržateľnosť. 70 % príjemcov, ktorí dostali grant, sa domnieva, že bude ťažké zabezpečiť udržateľnosť výsledkov ich projektu, pokiaľ nedostanú ďalšie finančné prostriedky z EÚ. Táto skutočnosť je v prevažnej miere dôsledkom nedávnej finančnej krízy, ktorá ohrozuje *rozpočty mnohých verejných subjektov* a mohla by znemožniť výdavky potrebné na zachovanie a/alebo ďalší rozvoj výsledkov dosiahnutých s podporou týchto programov.

Zviditeľnenie a reputácia. Program ISEC a najmä program CIPS sú v *príslušných odborných kruhoch pomerne dobre známe*, hoci približne jedna štvrtina ľudí zapojených do prieskumu sa domnieva, že informácií o týchto programoch je stále málo a je potrebné vyvinúť väčšie úsilie, aby sa dostali k prípadným záujemcom. Informačné podujatia pod názvom *Informačné dni*, ktoré sa konali v roku 2008 a 2009, prispeli k šíreniu informácií o týchto programoch, hoci príjemcovia sa vyjadrili, že by uvítali viac informačno-komunikačných aktivít.

Problémy s vykonávaním.

Približne 75 % sledovaných projektov uviedlo, že sa pri realizácii stretli s ťažkosťami rôznej povahy, ktoré v rôznej miere ovplyvnili dosiahnutie plánovaných výsledkov. K nim patrilo napríklad oneskorenie pri schvaľovaní projektov a finalizácii grantových zmlúv, čo malo vplyv na *plánovanie zdrojov* zo strany príjemcov a ich *harmonogram realizácie* projektov. Príjemcovia sa okrem toho stretli s ťažkosťami ako vyššie/neočakávané náklady, neoptimálna angažovanosť zo strany projektových partnerov, nesprávne predpoklady a iné zmeny, ktoré sa objavili počas realizácie a vyžadovali si revíziu činností a/alebo plánovaných výsledkov.

3.2. Primeranosť výstupov a výsledku programov

Programy ISEC a CIPS dosiahli želané výsledky na pomerne dobrej úrovni. V nasledujúcom grafe sú uvedené jednotlivé výstupy, ktoré sa dosiahli buď ako primárny (želaný) výstup alebo ako sekundárny (vedľajší) výstup.

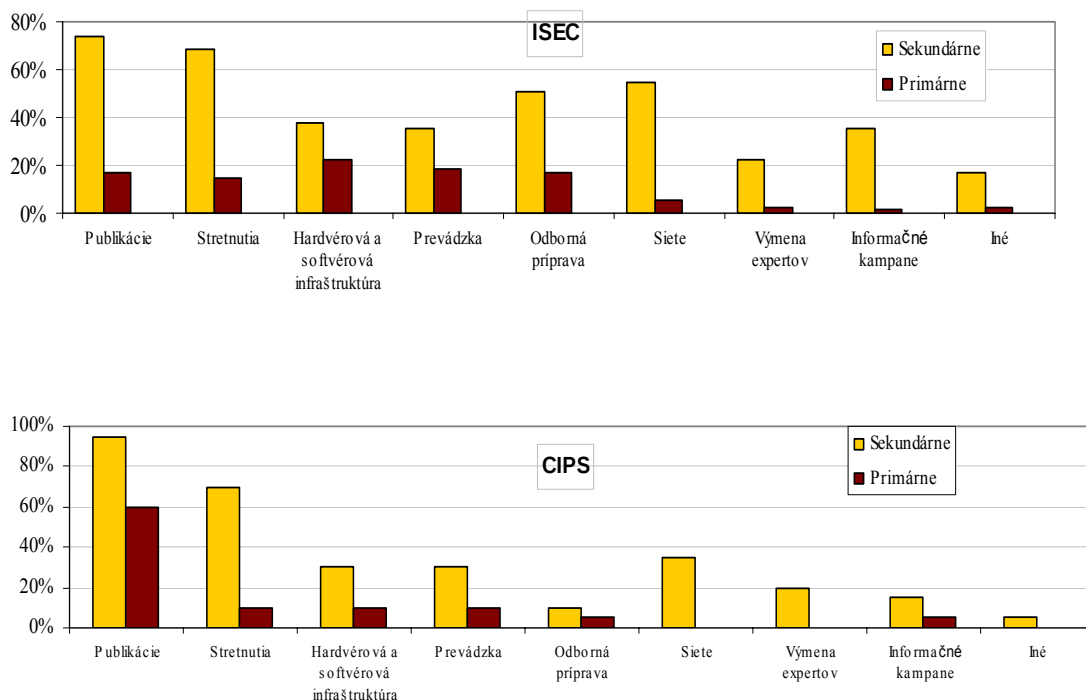
Obrázok 3: Klasifikácia výstupov projektov v rámci programov ISEC a CIPS



⁶ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES z 26. októbra 2005 o predchádzaní využívania finančného systému na účely prania špinavých peňazí a financovania terorizmu.

⁷ FIU.NET je zabezpečená decentralizovaná počítačová sieť medzi spravodajskými jednotkami finančnej polície v rámci EÚ, ktorá slúži na výmenu príslušných údajov. FIU.NET podporuje spoluprácu a umožňuje uvedeným jednotkám, aby si rýchlo, bezpečne a účinne vymieňali spravodajské informácie. Hlavným účelom tejto spolupráce je prehĺbiť boj proti praniu špinavých peňazí a financovaniu teroristických aktivít.

⁸ Oznámenie Komisie z 12. decembra 2006 o Európskom programe na ochranu kritickéj infraštruktúry [KOM(2006) 786 v konečnom znení].



Percentuálne hodnoty predstavujú podiel projektov, v rámci ktorých sa dosiahol daný výstup.

Pokiaľ ide o sekundárne (vedľajšie) výstupy, jednotlivé projekty môžu mať niekoľko vedľajších výstupov, takže ich súčet sa nerovná 100 %.

Prostredníctvom programu ISEC Komisia prispieva k:

- plnému vykonávaniu prírodného rozhodnutia (rozhodnutie Rady 2008/615/SVV a rozhodnutie Rady 2008/616) týkajúceho sa zintenzívnenia cezhraničnej spolupráce, najmä v boji proti terorizmu a cezhraničnej trestnej činnosti, zo strany členských štátov,
- lepšej spolupráci v oblasti presadzovania práva prostredníctvom vytvárania a operačného rozvoja centier policajnej a colnej spolupráce⁹,
- uskutočňovaniu plánu EÚ na roky 2005 – 2009 týkajúceho sa najlepších postupov, štandardov a spôsobov práce pre boj proti obchodovaniu s ľuďmi a jeho prevenciu prostredníctvom projektov zameraných na podporu výmeny najlepších postupov a informácií, štúdií a výskumu s ohľadom na rôzne aspekty fenoménu obchodovania s ľuďmi, prostredníctvom osvetových kampaní, odbornej prípravy, zhromažďovania údajov a rozširovania foriem medzinárodnej spolupráce,
- boju proti počítačovej kriminalite a pohlavnému zneužívaniu detí na internete prostredníctvom projektov zameraných na metódy vyšetrovania počítačovej kriminality, osvetových kampaní zameraných na ochranu obetí z radov detí, zavedenia medzinárodnej výmeny najlepších postupov a znalostí,

⁹ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade: Posilňovanie policajnej a colnej spolupráce v Európskej únii [KOM (2004) 376 v konečnom znení].

- podpore horizontálneho prístupu k prevencii trestnej činnosti prostredníctvom podujatí zameraných na výmenu najlepších postupov, prostredníctvom výskumu a štúdií o metódach prevencie trestnej činnosti, prostredníctvom odovzdávania znalostí a operačnej spolupráce v oblasti prevencie trestnej činnosti,

- prevencii finančnej kriminality a boju proti nej vrátane prania špinavých peňazí a podvodov a k propagovaniu metód vyšetrovania finančnej kriminality prostredníctvom stretnutí expertov zameraných na výmenu najlepších postupov a informácií, ako aj prostredníctvom operačnej spolupráce; ďalej prostredníctvom programov odbornej prípravy v oblasti finančných analýz a štúdií a výskumu na tému nových typov a metód finančnej kriminality,

- vytváraniu spoločných vyšetrovacích tímov v boji proti cezhraničnej organizovanej trestnej činnosti.

Komisia prostredníctvom programu CIPS prispieva rôznymi spôsobmi k vykonávaniu **Európskeho programu na ochranu kritickéj infraštruktúry (EPCIP)**¹⁰ a právnych predpisov EÚ platných pre jednotlivé oblasti, ako je smernica Rady o identifikácii a označení európskych kritických infraštruktúr a zhodnotení potreby zlepšiť ich ochranu¹¹.

Oba programy, ISEC aj CIPS boli úspešnejšie pri riešení nedostatkov v infraštruktúre (ako napríklad prepojenie policajných zborov členských štátov a ich ostatných orgánov presadzovania práva v kontexte príslušného rozhodnutia a/alebo iniciatívy SIENA¹²) ako pri podpore operačnej policajnej spolupráce. Riešenie tejto nerovnováhy však nespočíva v zmene súčasných cieľov programu, ale v hlbšej úvahe o procesných a administratívnych riešeniach pri plnení cieľov programov, potrebách, pokiaľ ide o politiky, a požiadavkách zainteresovaných strán integrovaným a plynulým spôsobom pri súčasnom zohľadnení dostupných ľudských zdrojov a pri dodržiavaní finančných pravidiel.

4. ZLEPŠENIE VYKONÁVANIA PROGRAMOV

Na základe zistení uvedených v predchádzajúcich častiach možno dospieť k záveru, že vykonávanie oboch programov bolo pomerne úspešné. Keďže kľúčom k úspechu programov sú mechanizmy vykonávania, táto časť sa zaoberá operačnými aspektmi, ktoré je podľa Komisie alebo zainteresovaných strán nevyhnutné zlepšiť, a uvádza niektoré pozitívne zmeny, ku ktorým už došlo.

1. Je potrebné umožniť potenciálnym žiadateľom, aby mohli efektívnejšie plánovať svoju účasť na výzvach na predkladanie návrhov, pokiaľ ide o vyčlenenie ľudských zdrojov na prípravu návrhu a najmä zabezpečenie spolufinancovania. Aby to bolo možné dosiahnuť, Komisia **zlepší plánovanie svojich výziev na predkladanie návrhov**, a to tak, že zabezpečí, aby sa zverejňovali v súlade s ročným pracovným programom. Tým by sa malo zabezpečiť, že potenciálni žiadatelia o nich budú vedieť a budú môcť pripraviť svoje návrhy v súlade so stanovenými termínmi a s ohľadom na vlastný program. Všeobecnejšie povedané, je potrebné usilovať sa o **zlepšenie načasovania výziev na predkladanie návrhov** tak, aby sa

¹⁰ KOM(2006) 786 v konečnom znení.

¹¹ SMERNICA RADY 2008/114/ES.

¹² SIENA podporuje európske iniciatívy v oblasti distribuovanej počítačovej infraštruktúry a Európsku komisiu pri spoločnom vytváraní budúcej cestovnej mapy elektronických infraštruktúr, ktorá bude zodpovedať potrebám európskych a vnútroštátnych iniciatív.

nezverejňovali v krátkom čase za sebou, a tak, aby termíny predkladania návrhov nepripadali na posledné mesiace roku, pretože subjekty verejného sektora nie sú schopné na ne reagovať. Inými slovami, je potrebné vyvinúť väčšie úsilie na úrovni počiatočného plánovania a na dodržiavanie takéhoto pôvodného plánu.

V súvislosti s tým je potrebné uviesť, že podujatie *Informačné dni*, ktoré sa konalo v rokoch 2008 a 2009, prispelo k šíreniu informácií o programoch a najmä k zlepšeniu porozumenia praktickým aspektom výziev na predkladanie návrhov, ako je realizácia projektov, finančné aspekty atď. Nemožno však poprieť, že návštevy Bruselu si vyžadujú nemalé investície v podobe času a cestovných nákladov, čo nevyhnutne obmedzí účasť potenciálne zainteresovaných žiadateľov z celej EÚ. Z tohto hľadiska by bolo možné dosiahnuť lepšie výsledky prostredníctvom **zorganizovania určitého počtu Informačných dní v jednotlivých krajinách**. V súlade s potrebou väčšieho zapojenia členských štátov do činností v rámci týchto programov by sa **Informačné dni mali organizovať v úzkej spolupráci s orgánmi členských štátov**, ktoré by mali byť požiadané, aby rozšírili informácie v príslušných kruhoch, zaslali pozvánky vybraným zainteresovaným stranám a poskytli logistickú podporu.

2. Preskúvanie rozpočtov projektov. Počiatočný postup rozsiahlej kontroly rozpočtov navrhnutých žiadateľmi po oznámení udelenia grantov a pred finalizáciou grantových zmlúv si vyžadoval značné množstvo času a výsledkom bolo predĺženie celkového času spracovania. Postup preskúvania rozpočtov návrhov má svoj význam, keďže v minulosti umožnil znížiť výšku niektorých položiek na realistickejšiu úroveň a/alebo identifikovať neoprávnené náklady, najmä s ohľadom na skutočnosť, že približne dve tretiny rozpočtov projektov sú nadhodnotené. Ak sa však vezme do úvahy efektívnosť nákladov, bolo by potrebné tento proces urýchliť, a dokonca radikálne zmeniť prístup. **V roku 2010 sa zaviedol nový mechanizmus**, ktorý je odpoveďou na tento problém, pričom preskúvanie rozpočtu prebieha v rámci procesu hodnotenia, takže pri oznámení o prijatí, resp. neprijatí ich návrhu sú príjemcovia súčasne informovaní o kvalite/stave svojho rozpočtu. Komisia navrhuje žiadateľovi zmeny (a nielen upozorňuje na chyby a nezrovnalosti), ktoré sa po prijatí žiadateľom zapracujú do grantovej zmluvy, ktorá môže byť vďaka tomu odoslaná v priebehu **niekoľkých dní/týždňov** (a nie mesiacov, ako to bolo pri opísanom pôvodnom postupe). Celý proces hodnotenia v súčasnosti umožňuje uzatvoriť zmluvu s príjemcami **v priebehu šiestich mesiacov** od termínu výzvy na predkladanie návrhov, na rozdiel od 12 mesiacov v roku 2008 a 10 mesiacov v roku 2009.

Vzhľadom na to, že šesťmesačné obdobie schvaľovania projektov je, najmä pre menšie projekty, ešte stále príliš dlhé a môže ovplyvniť dostupnosť spolufinancovania zo strany členských štátov, Komisia zvažuje, ako **ešte skrátiť obdobie spracovania návrhov** a umožniť plynulejšie vykonávanie činností v rámci programov v súlade s očakávaniami zainteresovaných strán a s potrebou lepšej koordinácie s plánovaním rozpočtu v členských štátoch. V tejto súvislosti Komisia uverejnila účelovú výzvu na predloženie návrhov v niektorých oblastiach politiky a uvažuje o možnosti povolenia zjednodušených postupov prostredníctvom podpísania **rámcových dohôd** s osobitnými zainteresovanými stranami alebo štátnymi správami s cieľom zjednodušiť financovanie projektov v určitých oblastiach politiky.

Komisia v budúcnosti tiež podrobí analýze možnosť ďalšieho zjednodušenia procesu predkladania žiadostí, najmä pokiaľ ide o rozpočty. Predstava je taká, že pre rozpočtové položky zahŕňajúce veľký počet drobných podpoložiek, o ktorých nie je možné získať podrobné informácie vopred, sa zavedú **paušálne sumy**. Okrem toho by v prípadoch, keď projekty budú zahŕňať vykonávanie určitých typov štandardných aktivít, ako sú napríklad

workshopy/semináre a konferencie, malo byť možné uplatniť *paušálne sadzby* (t. j. určitá suma na účastníka a deň).

3. Systém monitorovania. V dôsledku toho, že v súčasnosti neexistuje mechanizmus monitorovania projektov, nie je možné prijímať nápravné opatrenia včas. Diskutovalo sa o zmene grantových zmlúv tak, aby zahŕňali povinnosť príjemcov predkladať pravidelné *monitorovacie správy*, ktorá by sa mohla uskutočniť od roku 2011. V záujme dosiahnutia zamýšľaného účelu bez nadmerného zaťaženia žiadateľov by monitorovacie správy mali byť pomerne *krátke dokumenty*, ktoré sa budú predovšetkým *zameriavať na podstatné aspekty* a budú sa predkladať len *v určitých časových intervaloch* (napr. raz za rok). Aby sa povinnosť monitorovania nestala iba administratívnym krokom, monitorovacie správy by mali *preskúmať úradníci Komisie alebo poverení odborníci na jednotlivé oblasti politiky*. To by malo pravdepodobne zahŕňať *návštevy v priestoroch príjemcov* s cieľom lepšie porozumieť tomu, čo je rozpracované, čo sa vyvíja prípadne dosahuje. Zástupca Komisie by mohol tiež prípadne diskutovať o problémoch, s ktorými sa príjemcovia stretli, a náležite im poradiť.

4. Informačný obsah webovej stránky. Stránka GR pre vnútorné záležitosti sa vo všeobecnosti považuje za neinformatívnu, a to platí aj pre časť „Financovanie“, ktorá by mala poskytovať informácie o programoch ISEC a CIPS. Materiály, ktoré sú pre oba programy k dispozícii, v podstate zahŕňajú len oznámenia o výzvach na predkladanie návrhov a ročný pracovný program. Z tohto hľadiska sa zdajú byť mimoriadne užitočné dva projekty:

Včasné zverejňovanie výsledkov výziev na predkladanie návrhov na webovej stránke. Členské štáty považujú za dôležité včasné zverejňovanie výsledkov výziev, pričom sa domnievajú, že ide o významný príspevok k väčšej transparentnosti v riadení týchto programov. Z technického hľadiska je realizácia tejto požiadavky pomerne jednoduchá, keďže treba len jednoducho uložiť existujúci dokument na stránku.

Zverejňovanie informácií o projektoch a príjemcoch na webovej stránke. Mnohí príjemcovia považujú tento typ informácií za užitočný, pretože by im umožnili jednoduchšie identifikovať *potenciálnych partnerov* pre predkladanie žiadostí, ako aj stanoviť prípadné spolupôsobenie či presah projektov. Z praktického hľadiska by sa to dalo uskutočniť tak, že do webovej stránky GR pre vnútorné záležitosti sa začlenení *databáza projektov* s informáciami o vybraných aspektoch, ako je totožnosť príjemcu, opis projektu, povaha uskutočňovaných činností, zúčastnené krajiny atď. V súčasnosti existuje prototyp databázy, ktorá tieto prvky zahŕňa. Komisia plánuje umiestniť tieto užitočné informácie na svojej webovej stránke v roku 2011.

5. Škála dostupných nástrojov je do veľkej miery dostatočná na to, aby umožňovala dosiahnuť ciele týchto programov, a to isté možno povedať v súvislosti s rozpočtovými prostriedkami vyhradenými pre jednotlivé nástroje. Zdá sa však, že v prípade dvoch nástrojov v rámci programu ISEC by boli vhodné určité zmeny:

- *Ukončenie poskytovania prevádzkových grantov v rámci ISEC.* Tento nástroj doteraz zaznamenal značný neúspech, pričom v priebehu troch rokov bol udelený len jeden prevádzkový grant. Jeho udelenie si vyžiadalo značné náklady, pokiaľ ide o ľudské zdroje, ktoré sa venovali analýze žiadostí. Z dostupných informácií vyplýva, že kritériá oprávnenosti a udelenia grantu dokáže splniť len malý počet mimovládnych organizácií, a preto sa dopyt v blízkej budúcnosti pravdepodobne nezvýši. Z toho v konečnom dôsledku *vyplýva, že je potrebné ďalej neuverejňovať výzvy na predkladanie návrhov na prevádzkové granty*.

- **Zlepšenie koncepcie rámcového partnerstva.** Koncepciu „rámcovej dohody o partnerstve“ oceňujú všetky zainteresované strany bez výnimky a príjemcovia aj zástupcovia členských štátov v podstate jednomyselne zdôrazňujú význam budovania dlhodobého vzťahu s Európskou úniou. Keď sa však do úvahy vezmú pravidlá, ktoré sa v súčasnosti na tieto dohody uplatňujú, výsledok posúdenia je celkovo menej priaznivý, pričom vzniká dojem, že rámcové dohody o partnerstve sa nelíšia od „štandardných“ grantov na činnosti. V roku 2010 sa uskutočnili nejaké zlepšenia (napr. zjednodušenie formulárov žiadostí, väčšie možnosti využívania subdodávateľov).

To si vyžaduje vypracovanie „rozšírenej“ verzie rámcovej dohody o partnerstve, ktorá umožní väčšiu flexibilitu, pokiaľ ide o druh činností, ktoré sa majú vykonávať, a využívanie prostriedkov. Tento nástroj by mohol byť vyhradený pre projekty navrhované skupinou organizácií z verejného sektora, ktoré sú ochotné uskutočniť určitý počet cezhraničných vyšetřovaní a ktoré by už mohli mať status partnera v rámci rámcových partnerstiev. Väčšia flexibilita by sa mala odraziť v zmluvných podmienkach, ktoré by mali výslovne umožňovať:

- i) široké vymedzenie rozsahu činností, aby bolo možné rýchlo uskutočniť úpravy v závislosti od vývoja potrieb;
- ii) rovnako široké vymedzenie rozpočtových položiek, aby sa uľahčilo prerozdelenie zdrojov;
- iii) orientačné pridelenie finančných prostriedkov jednotlivým partnerom, opäť v záujme zjednodušenia zmeny rozdelenia prostriedkov v závislosti od potrieb, a
- iv) neobmedzené úpravy zoznamu zamestnancov zapojených do jednotlivých činností.

5. VÝHLAD DO BUDÚCNOSTI

Finančná podpora v rámci programov ISEC a CIPS sa doteraz vzťahovala na opatrenia v rôznych oblastiach. Po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy sa touto podporou zdôrazňuje rastúci význam politik Únie v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, pričom usmernenia k ich vykonávaniu poskytuje Štokholmský program a súvisiaci akčný plán. V nedávnom oznámení Komisie z 22. novembra 2010 „*Stratégia vnútornej bezpečnosti EÚ: päť krokov k bezpečnejšej Európe*“ sa na nasledujúce štyri roky navrhuje päť strategických cieľov v oblasti vnútornej bezpečnosti a tiež konkrétne opatrenia v rámci každého z nich. Základom pre stanovenie priorít finančnej podpory Únie v rámci existujúcich programov ISEC a CIPS bude práve toto oznámenie.

Vzhľadom na pomerný úspech oboch programov Komisia navrhuje, aby sa v období, ktoré zostáva do konca roka 2013, pokračovalo v týchto programoch bez zmeny ich súčasného právneho základu a zároveň sa riešili problémy stanovené v hodnotiacej správe a zlepšil sa postup schvaľovania grantov a proces hodnotenia s cieľom zvýšiť čerpanie rozpočtu v rámci oboch programov a podporiť predkladanie vysoko kvalitných projektov.

Pokiaľ sa však vezme do úvahy ďalší viacročný finančný rámec na roky 2014 – 2020 a nové výzvy, ktorým je potrebné čeliť s obmedzenými ľudskými zdrojmi, je potrebné uvažovať o nových prístupoch. Komisia v súčasnosti uvažuje o budúcom nastavení financovania z EÚ v oblasti vnútorných záležitostí, najmä pokiaľ ide o priority financovania, mechanizmy plnenia a pridelenie rozpočtových prostriedkov. Pri zvažovaní jednotlivých možností

budúceho financovania z EÚ od roku 2014 by sa mali zohľadniť cenné skúsenosti získané v rámci programov ISEC a CIPS vrátane riešení zistených nedostatkov vo vykonávaní týchto programov. Pokiaľ ide o súčasnosť, Komisia zamýšľa pokračovať vo vykonávaní súčasných programov pri zohľadnení tejto hodnotiacej správy a so zameraním sa na nové priority v rámci politík v oblasti vnútorných záležitostí, ktoré sú stanovené predovšetkým v jej oznámení „*Stratégia vnútornej bezpečnosti EÚ: päť krokov k bezpečnejšej Európe*“, pokiaľ sa na tieto priority nevzťahujú iné mechanizmy financovania a programy špecifické pre jednotlivé oblasti.