



V Bruseli 12. 6. 2018
COM(2018) 455 final

**SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU
HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV**

**Hodnotiaca správa *ex post* za obdobie rokov 2007 – 2013, pokiaľ ide o akcie financované
programom „Predchádzanie a boj proti trestnej činnosti“ (ISEC) a programom
„Predchádzanie, pripravenosť a riadenie následkov terorizmu a iných bezpečnostných
rizík“ (CIPS)**

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

1 ÚVOD

Rámcový program „Bezpečnosť a ochrana slobôd“¹ na obdobie rokov 2007 – 2013 bol zložený z dvoch osobitných programov (ďalej len „programy“): „Predchádzanie a boj proti trestnej činnosti“ (ISEC) a „Predchádzanie, pripravenosť a riadenie následkov terorizmu a iných bezpečnostných rizík“ (CIPS).² Podľa rozhodnutí, ktorými sa stanovujú programy ISEC³ a CIPS⁴, bola Európska komisia povinná predložiť Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov hodnotiacu správu *ex post* za obdobie rokov 2007 – 2013.

Táto správa predstavuje hlavné prvky programov, rozsah a obmedzenia hodnotení, kľúčové výsledky hodnotenia, závery a získané skúsenosti. Vychádza zo zistení dvoch hodnotení *ex post*, v ktorých sa posudzovali programy v období rokov 2007 – 2013 na základe hodnotiacich kritérií vymedzených v usmerneniach pre lepšiu právnu reguláciu: i) účinnosť, ii) efektívnosť, iii) koherentnosť, iv) relevantnosť a v) pridaná hodnota EÚ.

Závery týchto hodnotení a získané skúsenosti dopĺňajú priebežné hodnotenie Fondu pre vnútornú bezpečnosť (ISF), keďže jeho policajná zložka je nástupcom programov ISEC a CIPS na obdobie rokov 2014 – 2020. Výsledky tohto priebežného hodnotenia spolu s výsledkami súčasných hodnotení *ex post* prispeli k formovaniu budúcich politík v oblasti migrácie a bezpečnosti, najmä k príprave nových nástrojov financovania v kontexte viacročného finančného rámca po roku 2020.

1.2 Rámcový program „Bezpečnosť a ochrana slobôd“ (2007 – 2013) – ISEC a CIPS

Politický kontext

Európska únia (EÚ) označila oblasti organizovanej trestnej činnosti a terorizmu za hlavné hrozby pre európsku vnútornú bezpečnosť. Okrem toho, článok 67 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie udeľuje Únii jasný mandát, aby poskytovala občanom vysokú úroveň bezpečnosti prostredníctvom predchádzania trestnej činnosti a boja proti nej, a najmä terorizmu, obchodovaniu s ľuďmi a trestnej činnosti páchanej na deťoch, nedovolenému obchodovaniu s drogami a nedovolenému obchodovaniu so zbraňami, korupcii a podvodom prostredníctvom opatrení na koordináciu a spoluprácu medzi policajnými a justičnými orgánmi a inými príslušnými orgánmi. Úloha EÚ v týchto oblastiach politiky sa neustále

¹ Oznámenie Komisie Rade a Európskemu parlamentu COM/2005/124 final, ktorým sa stanovuje rámcový program „Bezpečnosť a ochrana slobôd“ na obdobie rokov 2007 – 2013.

² Na programoch ISEC a CIPS sa zúčastnili tieto členské štáty: AT, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HR (od roku 2013) HU, IE, IT, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SK, SL, UK.

³ Rozhodnutie Rady 2007/125/SVV z 12. februára 2007, ktorým sa ustanovuje na obdobie rokov 2007 až 2013 ako súčasť všeobecného programu o bezpečnosti a ochrane slobôd osobitný program „Predchádzanie a boj proti trestnej činnosti“.

⁴ Rozhodnutie Rady 2007/124/ES, Euratom z 12. februára 2007, ktorým sa ustanovuje na obdobie rokov 2007 až 2013 ako súčasť všeobecného programu o bezpečnosti a ochrane slobôd osobitný program „Predchádzanie, pripravenosť a riadenie následkov terorizmu a iných bezpečnostných rizík“.

zvyšuje v dôsledku identifikácie silnej potreby početných spoločných opatrení v tejto oblasti. Napríklad v záveroch z Európskej rady v Tampere z roku 1999 sa opätovne potvrdila dôležitosť podpory slobody, bezpečnosti a spravodlivosti prostredníctvom predchádzania a boja proti trestnej činnosti. V tom čase sa kládol dôraz na legislatívnu činnosť na vytvorenie priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, pričom poskytovanie finančnej podpory bolo skôr doplňujúce. S rámcovým programom „Bezpečnosť a ochrana slobôd“ vstúpila činnosť EÚ v tejto oblasti do novej fázy, v ktorej prevažovala operačná implementácia.

Okrem toho, Haagsky program, v ktorom sa stanovili priority EÚ pre oblasť slobody, bezpečnosti a spravodlivosti na obdobie rokov 2004 – 2009, potvrdil význam a potrebu ďalšieho posilnenia v oblasti predchádzania terorizmu a boja proti nemu, ako aj iným formám trestnej činnosti na európskej úrovni a zdôraznil potrebu spolupráce v týchto oblastiach na úrovni EÚ. Okrem toho sa v Haagskom programe kládol väčší dôraz na posilnenie bezpečnosti a najmä na boj EÚ proti terorizmu, náboru, financovaniu, ochranu kritickú infraštruktúru a rozvoj rámca pre riadenie dôsledkov. Hoci kritická infraštruktúra patrí do veľkej miery do rozsahu pôsobnosti vnútroštátnych právomocí, EÚ poskytuje členským štátom od roku 2004 podporu v oblasti ochrany kritickú infraštruktúru.

Štokholmský program, ktorý poskytol rámec pre činnosť EÚ v otázkach občianstva, bezpečnosti, azylu, prisťahovalectva a vízovej politiky na obdobie rokov 2010 – 2014, ešte zvýšil dôležitosť rozvoja politik EÚ v oblastiach spravodlivosti a bezpečnosti. Potreba účinne implementovať stratégiu EÚ v oblasti boja proti terorizmu pozostávajúcu zo štyroch oblastí činnosti – predchádzania, sledovania, ochrany a reakcie – bola opätovne potvrdená a bola predložená výzva na posilnenie v oblasti predchádzania. V tomto programe sa okrem toho vyzýva na vytvorenie koordinátora EÚ pre boj proti obchodovaniu s ľuďmi, čo by mohlo prispieť ku konsolidácii koordinovanej a konsolidovanej politiky EÚ proti obchodovaniu s ľuďmi.

Počas posledných rokov implementácie programov bola EÚ svedkom mnohých teroristických útokov a došlo k výraznej zmene javu terorizmu, najmä v dôsledku pokračovania občianskej vojny v Sýrii a nárastu Islamského štátu v Iraku a Sýrii (ISIS).

Hlavné prvky

Programy ISEC a CIPS pokrývajú veľmi širokú oblasť politiky, ktorá v rokoch 1993 až 2009 do veľkej miery patrila do tzv. piliera EÚ pre policajnú a justičnú spoluprácu v trestných veciach zavedeného Maastrichtskou zmluvou. Politiky v rámci tohto piliera boli prevažne založené na právnom rámci, ktorý si zachovával prvky medzivládnej spolupráce medzi členskými štátmi. Znamenalo to, že pred programami existovalo na úrovni EÚ v tejto oblasti iba málo možností financovania. Vytvorenie programov predstavovalo kľúčový vývoj v politike EÚ v týchto oblastiach.

Program ISEC (2007 – 2013) nahradil rámcový program policajnej a justičnej spolupráce v trestných veciach (AGIS)⁵, ktorý sa vzťahoval na obdobie rokov 2002 – 2006 a ktorého cieľom bolo posilniť cezhraničnú spoluprácu EÚ medzi políciou, inými orgánmi presadzovania práva a súdnymi orgánmi. Celkový rozpočet vyčlenený na program ISEC predstavoval 522 miliónov EUR na celé obdobie. Všeobecnými cieľmi programu ISEC bolo predchádzať trestnej činnosti a bojovať proti nej, najmä terorizmu, obchodovaniu s ľuďmi, trestnej činnosti páchanej na deťoch, obchodovaniu s drogami, obchodovaniu so zbraňami, počítačovej kriminalite, korupcii a podvodom, a prispieť k vytváraniu politik na úrovni EÚ. Štyri konkrétne ciele programu boli zamerané na štyri hlavné oblasti:

- predchádzanie trestnej činnosti a kriminológia,
- vynútiteľnosť práva,
- ochrana a podpora svedkov,
- ochrana obetí.

Program CIPS (2007 – 2013) bol zameraný na kritickú infraštruktúru a iné bezpečnostné otázky vrátane operačných otázok v oblastiach, ako sú riadenie krízy a pripravenosť v rôznych sektoroch kritického významu. Celkový rozpočet vyčlenený na program ISEC predstavoval 126,8 milióna EUR na celé obdobie. Program CIPS mal dva všeobecné ciele, predchádzanie, ako aj pripravenosť a riadenie následkov, ktoré boli ďalej rozdelené do siedmich konkrétnych cieľov⁶. Tieto ciele zahŕňali tieto tematické oblasti:

- krízové riadenie,
- terorizmus a iné bezpečnostné riziká v priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti vrátane rizík týkajúcich sa životného prostredia, verejného zdravia, dopravy, výskumu a technologického vývoja, a hospodárskej a sociálnej súdržnosti.

Programy sa implementovali v rámci priameho riadenia podľa ročných pracovných programov na obdobie rokov 2007 – 2013.⁷ Finančná podpora sa implementovala prostredníctvom projektov podporovaných grantmi na akcie, ktoré udelila Komisia, prostredníctvom zmlúv o poskytovaní služieb uzatvorených na základe výziev na predkladanie ponúk, ktoré uverejnila Komisia, alebo prostredníctvom administratívnych dohôd so Spoločným výskumným centrom (JRC). V rámci priameho riadenia si Európska komisia ponechala plnú zodpovednosť za implementáciu a vykonala celé plánovanie a operačnú činnosť.

Pokiaľ ide o typ zainteresovaných strán, ktoré by mohli požiadať o financovanie, program ISEC zahŕňal orgány presadzovania práva, iné verejné a/alebo súkromné subjekty, účastníkov a inštitúcie vrátane miestnych, regionálnych a vnútroštátnych orgánov, sociálnych partnerov,

⁵ Rozhodnutie Rady 2002/630/SVV z 22. júla 2002 ustanovujúce rámcový program policajnej a justičnej spolupráce v trestných veciach (AGIS)

⁶ Rozšírený zoznam konkrétnych cieľov sa nachádza v pracovnom dokumente útvarov Komisie o hodnotení *ex post* programu „Predchádzanie, pripravenosť a riadenie následkov terorizmu a iných bezpečnostných rizík“ 2007 – 2013 (CIPS).

⁷ Politické priority a ciele projektov sú vymedzené v ročných pracovných programoch Komisie, ktoré sa každoročne prijímajú, a po schválení každoročného pracovného programu sa predložia výzvy na predkladanie návrhov.

univerzít, štatistických úradov, mimovládnych organizácií, verejno-súkromných partnerstiev a príslušných medzinárodných orgánov. Program CIPS zahŕňal verejné orgány (vnútroštátne, regionálne a miestne), súkromný sektor, univerzity a výskumné ústavy. Na rozdiel od programu ISEC by subjekty orientované na zisk mohli viesť projekty v rámci programu CIPS.

Z hľadiska implementácie oboch programov neboli udelené všetky dostupné finančné prostriedky z rôznych výziev, a to najmä z toho dôvodu, že žiadosti o projekty nespĺňali kritériá oprávnenosti alebo kritérium kvality na získanie financovania z prostriedkov EÚ. Z rozpočtu vyčleneného na program ISEC vo výške 522 miliónov EUR bolo viazaných viac ako 413 miliónov EUR a vynaložených 304 miliónov EUR. Počas programového obdobia dosiahol program ISEC celkovú mieru čerpania 74 %.⁸ Pokiaľ ide o program CIPS, z celového vyčleneného rozpočtu vo výške 126,8 milióna EUR bolo viazaných 74,6 milióna EUR a vynaložených 60,4 milióna EUR. Celková miera čerpania programu CIPS bola počas programového obdobia 83 %.⁹

2 HODNOTENIE *EX POST*

Metodika

Podrobné zistenia hodnotenia a použitá metodika sú opísané v pracovnom dokumente útvarov Komisie priloženom k tejto správe¹⁰. Príprava pracovného dokumentu útvarov Komisie sa opierala o štúdiu, ktorú vykonal externý dodávateľ.

Obmedzenia

Hodnotenia oboch programov významne obmedzil chýbajúci východiskový bod, t. j. jasný opis situácie pred začiatkom programov, ktorý by mohol slúžiť ako základ pre posúdenie ich vplyvov. Okrem toho, časový posun medzi implementáciou programov a hodnoteniami *ex post* bránil procesu hodnotenia, keďže zástupcovia príslušných príjemcov a vnútroštátnych orgánov a orgánov EÚ už často nepracovali na rovnakej pozícii, a preto ich bolo ťažké zastihnúť. Prejavuje sa to aj v nízkej miere odpovedí na verejné konzultácie a online prieskumy vykonávané počas hodnotení.

Okrem toho boli k dispozícii len obmedzené dôkazy o výsledkoch a vplyvoch programov. Ako už bolo uvedené, výsledky nebolo možné zmerať pre chýbajúci východiskový bod, ale aj z dôvodu chýbajúcich cieľov *ex ante* a centrálného registra výsledkov projektov ISEC/CIPS.

⁸ Na základe údajov o grantoch a obstarávaní. Konečné údaje o výdavkoch na projekty neboli v čase písania hodnotiacej správy (do marca 2017) k dispozícii, preto nebolo možné poskytnúť odhad konečnej vynaloženej sumy v rámci grantov na akciu, ani na činnosti Spoločného výskumného centra.

⁹ Idem.

¹⁰ SWD(2018) o hodnotení *ex post* programu „Predchádzanie, pripravenosť a riadenie následkov terorizmu a iných bezpečnostných rizík“ 2007 – 2013 (CIPS) a SWD(2018) o hodnotení *ex post* programu „Predchádzanie a boj proti trestnej činnosti“ 2007 – 2013 (ISEC).

Problémy boli zaznamenané aj v súvislosti s monitorovaním napredovania projektu, čo bránilo posúdeniu účinnosti, efektívnosti a pridanej hodnoty EÚ. Napríklad nebolo možné vykonať podrobné porovnanie nákladov v dôsledku chýbajúcich porovnateľných údajov o projektoch vzhľadom na širokú škálu oblastí politiky a druhov činností zahrnutých do programov. Takisto bolo zložité porovnať náklady na projekt a zmerať, do akej miery boli tie isté ciele splnené v rôznych druhoch projektov.

2.2 Hlavné výsledky

Relevantnosť

So zreteľom na význam zásady subsidiarity v oblasti vnútornej bezpečnosti nebolo financovanie programov ISEC a CIPS určené na nahradenie vnútroštátneho financovania, ale skôr na jeho doplnenie a poskytnutie zvýšenej podpory pre cezhraničnú spoluprácu. Členské štáty celkovo považovali ciele programu ISEC za relevantné pre svoje potreby týkajúce sa predchádzania trestnej činnosti a boja proti nej.¹¹ Podobne sa usudzovalo, že program CIPS má neustály význam pre predchádzanie, pripravenosť a riadenie následkov terorizmu a iných bezpečnostných rizík počas celého obdobia hodnotenia. Program okrem toho dobre reagoval na skutočnú potrebu nadnárodnej spolupráce a koordinácie v oblastiach predchádzania, pripravenosti a riadenia následkov terorizmu a iných bezpečnostných rizík. Je to dôležité najmä vzhľadom na potrebu akcií na úrovni EÚ v týchto oblastiach a na nedostatok alternatívnych vnútroštátnych zdrojov financovania z dôvodu finančnej krízy z roku 2008 a jej následkov na vnútroštátne rozpočty.

Podstatou oboch programov bolo poskytnúť finančné prostriedky tam, kde bol najväčší dopyt, a to v súlade s prioritami uvedenými v ročných pracovných programoch, ktoré boli vytvorené spolu s členskými štátmi. Ukázalo sa, že ich vytvorenie bolo všeobecne do veľkej miery orientované na dopyt než na politiku, keďže bolo založené na verejných súťažiach na predkladanie návrhov a zainteresovaným stranám umožnilo požiadať o financovanie na základe návrhu projektu. V dôsledku toho prispel návrh programov orientovaný na dopyt k výraznej geografickej nerovnováhe v implementácii, najmä pokiaľ ide o sídlo koordináčnych organizácií. Komisia z tohto dôvodu prijala opatrenia na podporu geografického rozšírenia, najmä prostredníctvom organizovania regionálnych informačných dní v členských štátoch. Implementácia programov napriek tomu do veľkej miery závisela od aktivity zástupcov členských štátov a potenciálnych žiadateľov. S cieľom umožniť členským štátom spravodlivejší prístup k financovaniu a zlepšiť ich účasť na všetkých kľúčových

¹¹ Napríklad konkrétny cieľ týkajúci sa „koordinácie, spolupráce a vzájomného porozumenia medzi orgánmi presadzovania práva, inými národnými orgánmi a príslušnými orgánmi EÚ“ bol považovaný za vysoko relevantný pre potreby sektora. Rôzne typy zainteresovaných strán považovali takúto cezhraničnú spoluprácu za veľmi potrebnú, najmä v kontexte internacionalizácie trestnej činnosti a profesionalizácie zločineckých skupín. Zainteresované strany, s ktorými sa viedli konzultácie, podobne považovali ostatné konkrétne ciele programu ISEC za relevantné, zatiaľ čo konkrétne ciele týkajúce sa ochrany svedkov trestných činov a podpory svedkov boli spomedzi všetkých najmenej populárne. Okrem toho, otázky týkajúce sa svedkov a obetí by boli zahrnuté prevažne do programu Daphne III.

prioritách bezpečnostnej politiky bol pre nástupnícky fond, Fond pre vnútornú bezpečnosť – polícia¹², zavedený prechod na režim zdieľaného riadenia. Na rozdiel od programov ISEC a CIPS, ktoré boli implementované iba v rámci priameho riadenia, sa Fond pre vnútornú bezpečnosť – polícia implementuje na základe kombinácie, pričom približne 60 % dostupných finančných prostriedkov bolo v rámci zdieľaného riadenia pôvodne vyčlenených na vnútroštátne programy a 40 % bolo vyčlenených na akcie Únie v rámci priameho riadenia. Očakáva sa, že táto zmena bude mať pozitívny vplyv na efektívnosť a účinnosť riadenia Fondu pre vnútornú bezpečnosť Komisiou a na implementáciu kľúčových bezpečnostných politík všetkými členskými štátmi.

Medzi formuláciou priorít v rámci ročných pracovných programov a ich skutočnou implementáciou bol tiež zaznamenaný určitý časový posun, pretože ročné pracovné programy odrážali priority stanovené v predchádzajúcom roku, čo znamenalo, že medzi stanovením priorít a ich implementáciou bol ročný rozdiel. Niekedy sa tým obmedzila relevantnosť programu.

Účinnosť

Celkovo zo zistení hodnotenia vyplýva, že program ISEC do istej miery prispel ku všetkým svojim cieľom a že financované projekty dosiahli očakávané výstupy. Preto možno tvrdiť, že program prispel k predchádzaniu trestnej činnosti a v konečnom dôsledku k väčšej bezpečnosti občanov EÚ, aj keď je ťažké stanoviť priamy príčinný vzťah. Hlavnými výsledkami identifikovanými z projektov programu ISEC bolo rozšírené vytváranie sietí a posilnená výmena informácií a najlepších postupov, ako aj zvýšená úroveň vedomostí a zručností odborníkov. Projekty programu ISEC obzvlášť účinným spôsobom prispievali k rozvoju nadnárodnej spolupráce medzi členskými štátmi a orgánmi presadzovania práva, ako aj k lepšej výmene informácií, najmä v oblasti forenzných vied, drog, osobných záznamov o cestujúcich, počítačovej kriminality a obchodovania s ľuďmi.

Pokiaľ ide o program CIPS, z hodnotenia vyplynulo, že program vo všeobecnosti dosiahol svoje všeobecné ciele a väčšinu svojich konkrétnych cieľov, čo pozitívne prispelo k oblasti politiky ochrany kritickej infraštruktúry. Dôležitým prvkom mnohých projektov programu CIPS bolo zameranie sa na vzájomné závislosti a predchádzanie „kaskádovým efektom“ v prípade narušenia a zničenia kritickej infraštruktúry počas teroristického útoku alebo iných bezpečnostných rizík. Mohla by sa zlepšiť spolupráca v celej EÚ a spolupráca pri ochrane kritickej infraštruktúry.

V hodnotení sa zistilo, že vytvorenie centrálného registra obsahujúceho podrobné údaje o jednotlivých projektoch by umožnilo vývoj systému monitorovania na zber a analýzu údajov o finančnom pokroku, výstupoch a výsledkoch projektov. Poskytnutie primeraného rozpočtu na technickú pomoc by mohlo zlepšiť technické znalosti počas celého životného cyklu projektov a šírenie výsledkov.

¹² Nariadenie (EÚ) č. 513/2014 zo 16. apríla 2014, ktorým sa ako súčasť Fondu pre vnútornú bezpečnosť zriaďuje nástroj pre finančnú podporu v oblasti policajnej spolupráce, predchádzania trestnej činnosti, boja proti trestnej činnosti a krízového riadenia.

Efektívnosť

Pokiaľ ide o finančné zdroje, z výsledkov hodnotenia vyplýva, že poskytnuté financovanie z prostriedkov EÚ považovala prevažná väčšina zainteresovaných strán, s ktorými sa viedli konzultácie, za dostatočné pri všetkých činnostiach implementovaných v rámci programov ISEC a CIPS. Usúdilo sa, že vytvorenie sietí dosahovalo vysokú kvalitu v pomere k nákladom. Pokiaľ ide o úrovne financovania z prostriedkov EÚ, z celkového hodnotenia vyplýva, že finančné prostriedky EÚ boli dostatočné na implementáciu plánovaných činností. Iba obmedzený počet zainteresovaných strán upozornil na potrebu ďalších finančných prostriedkov a na skutočnosť, že určité náklady boli podhodnotené, t. j. náklady na zamestnancov. Pokiaľ ide o využívané ľudské zdroje, z hodnotenia vyplýva, že sa považovali za dostatočné pre pomerne malý počet projektov počas celého programového obdobia.

Absencia partnerského preskúmania výsledkov projektu a absencia centrálného registra boli vnímané ako aspekty, ktoré znižujú celkovú efektívnosť programov. Tieto aspekty zatiaľ neboli realizované v rámci Fondu pre vnútornú bezpečnosť, ale mohli by sa zohľadniť v nasledujúcom viacročnom finančnom rámci.

Napriek zmenám, ktoré Komisia zaviedla do implementačných procesov, vnímali niektoré zainteresované strany administratívne zaťaženie ako vysoké. Zainteresované strany tiež poukázali na potrebu zjednodušenia podávania správ.

Koherentnosť

Hodnotenie bolo zamerané na koherentnosť programov s inými programami EÚ v tej istej oblasti¹³ a s národnými programami a iniciatívami, aby bolo možné posúdiť, do akej miery nebola intervencia v rozpore s inými intervenciami, ani nevytvárala duplicitu. Dospelo sa k záveru, že činnosti implementované v rámci rôznych nástrojov EÚ v príslušných oblastiach boli vo všeobecnosti koherentné s programami a nezaznamenali výrazné prekrývanie.

Program ISEC podporil implementáciu záväzkov EÚ a cezhraničnú spoluprácu medzi členskými štátmi vo veľkom počte oblastí trestnej činnosti. V kontexte finančnej krízy však boli národné finančné prostriedky pre túto spoluprácu veľmi obmedzené alebo neboli k dispozícii, čím sa predišlo značnému riziku duplicity finančných prostriedkov EÚ s vnútroštátnymi finančnými tokmi. V hodnotení sa tiež zistil značný priestor pre koherentnosť a komplementárnosť medzi programom ISEC a inými programami EÚ, konkrétne JPEN, DAPHNE III, RP7 a Hercule II. Vďaka spolupráci medzi útvarmi Komisie sa dosiahla súčinnosť medzi programom DAPHNE III a dvoma konkrétnymi cieľmi programu ISEC, ktoré sa týkali podpory a rozvoja najlepších postupov na ochranu a podporu svedkov a obetí trestných činov, najmä v oblasti obchodovania s ľuďmi. Účinná koordinácia vo fáze navrhovania, implementácie a realizácie bola kľúčová pre maximalizovanie potenciálu koherentnosti a komplementárnosti a na to, aby sa predišlo riziku duplicity. Na základe získaných dôkazov možno dospieť k záveru, že sa to vo veľkej miere podarilo dosiahnuť.

¹³ Pre program ISEC – program na podporu trestného súdnicstva (JPEN), Daphne III (Boj proti násiliu), 7. rámcový program v oblasti výskumu a technického rozvoja (RP7) a program boja proti podvodom (Hercule II). Pre program CIPS – RP7 a finančný nástroj civilnej ochrany.

Podobne sa zistilo, že akcie programu CIPS vykonávané v rámci ročných pracovných programov na obdobie rokov 2007 – 2013 boli koherentné s činnosťami financovanými v rámci podobných fondov EÚ, konkrétne RP7 a finančného nástroja civilnej ochrany. V skutočnosti existovalo iba málo dôkazov alebo neexistovali žiadne dôkazy o prekryvaní medzi týmito nástrojmi financovania z dôvodu ich odlišných charakteristík z hľadiska tematického zamerania, oprávnených akcií a oprávnených zainteresovaných strán a cieľových skupín.

Pridaná hodnota EÚ

Pridaná hodnota programov úzko súvisí s „významom“ financovania z prostriedkov EÚ pre zúčastnené organizácie a jeho schopnosťou posilniť nadnárodnú spoluprácu, ku ktorej by veľakrát nedošlo, keby sa projekty spoliehali iba na vnútroštátne financovanie. Zo zistení vyplýva, že organizácie často nemali prístup k vnútroštátnym možnostiam financovania na implementáciu činností programov. Na základe toho možno predpokladať, že veľká časť projektov by pri absencii financovania v rámci programov ISEC a CIPS nebola vypracovaná.

Oba programy mali silný nadnárodný rozmer, pretože podporovali buď nadnárodné projekty, alebo vnútroštátne projekty s potenciálnom prenosnosti do iných členských štátov. Kľúčový aspekt ich pridanej hodnoty EÚ tak spočíva v ich schopnosti posilniť nadnárodnú spoluprácu. Dôležitý prínos financovania z programu ISEC pre nadnárodnú spoluprácu a implementáciu právnych predpisov EÚ v rôznych oblastiach, na ktoré sa vzťahuje predchádzanie a boj proti trestnej činnosti, bol zdôraznený počas veľkého množstva rozhovorov so všetkými typmi zainteresovaných strán. Dospelo sa k záveru, že program ISEC významnou mierou prispel k užšej nadnárodnej spolupráci vnútroštátnych orgánov presadzovania práva, k vybudovaniu vzájomnej dôvery a k vytvoreniu nových vzťahov medzi organizáciami, ktoré pracujú s partnermi v iných členských štátoch. Pridaná hodnota EÚ programu CIPS bola takisto pozitívne vyhodnotená vďaka jeho prínosu k rozvoju politik Únie v oblasti predchádzania, pripravenosti a riadenia následkov terorizmu a iných bezpečnostných rizík a posilnenia koordinácie a spolupráce medzi príslušnými subjektmi na úrovni EÚ v oblasti ochrany kritickej infraštruktúry.

Pridanú hodnotu EÚ však mohla znížiť skutočnosť, že projekty realizované v rámci programov väčšinou viedli koordinačné organizácie z obmedzeného počtu členských štátov. Prechod na zdieľané riadenie do istej miery vyriešil geografickú nerovnováhu.

3 Závery

Z hodnotenia vyplynulo, že ciele a výsledky programov ISEC a CIPS boli celkovo **relevantné** pre potreby členských štátov v oblastiach, na ktoré sa tieto programy vzťahujú, aj napriek obavám týkajúcim sa návrhu programov, ktoré sa javili ako väčšmi orientované na dopyt než na politiku. To viedlo k významnej geografickej nerovnováhe pri implementácii. Očakávalo sa, že prechod na zdieľané riadenie následného nástroja, t. j. Fondu pre vnútornú bezpečnosť – polícia, tento problém vyrieši a že zvýši účinnosť a efektívnosť fondov EÚ. Aj časový

posun zistený medzi zostavením priorít v rámci ročných pracovných programov a ich skutočnou implementáciou bol čiastočne riešený vo Fonde pre vnútornú bezpečnosť – polícia prostredníctvom začlenenia núdzovej pomoci „na riešenie naliehavých a špecifických potrieb“.¹⁴

Pokiaľ ide o **účinnosť**, programy vo všeobecnosti dosiahli svoje ciele, ale mohol by sa vytvoriť podrobnejší centrálny register výsledkov a výstupov projektov, ktorý by sa mohol spoločne využívať, napríklad prostredníctvom Európskej siete na predchádzanie trestnej činnosti, varovnej informačnej siete kritickej infraštruktúry (CIWIN), webového sídla koordinátora EÚ pre boj proti obchodovaniu s ľuďmi¹⁵ alebo prostredníctvom iných útvarov Komisie. Mohlo by sa to zohľadniť v ďalšom viacročnom finančnom rámci. Mohol by sa zväziť aj posilnený systém monitorovania. Kľúčovými prvkami tohto systému monitorovania by mohli byť napríklad monitorovacie návštevy a IT systém na systematické zaznamenávanie údajov o projektoch. Do istej miery sa to riešilo v rámci nástupníckeho fondu, t. j. Fondu pre vnútornú bezpečnosť – polícia, napríklad prostredníctvom využívania pozorovateľských misií týkajúcich sa implementácie projektov a možnosti každoročne prispievať na činnosti technickej pomoci¹⁶.

Pokiaľ ide o **efektívnosť**, prevažná väčšina zainteresovaných strán, s ktorými sa viedli konzultácie, považovala financovanie z prostriedkov EÚ za dostatočné a pomer medzi kvalitou a cenou medzi všetkými činnosťami bol vnímaný ako dobrý až veľmi vysoký. Ako však už bolo uvedené, absencia centrálného registra do istej miery takisto znížila efektívnosť programov. Hoci v rámci súčasného fondu sa monitorovanie do istej miery zlepšilo¹⁷, absencia partnerského preskúmania a primeraného šírenia výsledkov projektov stále predstavujú nedostatky, ktoré by bolo potrebné riešiť v rámci nasledujúcej generácie fondov. Pri riešení administratívneho zaťaženia a na dosiahnutie zjednodušenia existuje priestor na zlepšenie.

Hodnotením sa preukázalo, že programy boli **koherentné** a bez zásadného prekrývania s podobnými iniciatívami na vnútroštátnej úrovni a na úrovni EÚ. Bolo to najmä vďaka spolupráci medzi útvarmi Komisie, ktoré sa podieľajú na riadení ostatných iniciatív.

Nakoniec sa zistilo, že oba programy mali podstatnú **pridanú hodnotu EÚ**. V prípade absencie fondov EÚ by väčšina činností vykonávaných v rámci programov vôbec nevznikla alebo by nedosiahli rovnaké výsledky, najmä nie na nadnárodnej úrovni. Pridaná hodnota EÚ však mohla byť vyššia, ak by sa podporili a ďalej šírili prenosné výsledky projektov na úrovni EÚ. Mohlo by k tomu prispieť zriadenie centrálného registra na úrovni Komisie, ktorý by

¹⁴ Článok 2 písm. j) a článok 10 nariadenia (EÚ) č. 513/2014.

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

¹⁶ Článok 9 nariadenia (EÚ) č. 513/2014.

¹⁷ Zlepšilo sa, keďže členské štáty musia predkladať ročnú správu o implementácii v rámci zdieľaného riadenia a príjemcovia grantov na akcie musia predkladať predbežné a záverečné správy v rámci priameho riadenia.

získaval všetky výsledky projektov. Pridaná hodnota EÚ by sa takisto posilnila, keby boli koordináčne organizácie rovnomernejšie rozšírené v rámci členských štátov.