EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 12.6.2018
COM(2018) 464 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

o vmesnem vrednotenju Sklada za azil, migracije in vključevanje ter Sklada za notranjo varnost

{SWD(2018) 339 final} - {SWD(2018) 340 final} - {SWD(2018) 341 final}

1 UVOD

V tem poročilu so predstavljeni rezultati vmesnega vrednotenja Sklada za azil, migracije in vključevanje ter Sklada za notranjo varnost, kot se zahteva s členom 57 Uredbe (EU) št. 514/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014[1].

Vrednotenje se nanaša na to uredbo in:

- posebno uredbo o vzpostavitvi instrumenta na področju policijskega sodelovanja, preprečevanja kriminala in boja proti njemu ter obvladovanja kriz v okviru Sklada za notranjo varnost (Sklad za notranjo varnost – policija) (Uredba (EU) št. 513/2014)[2];
- posebno uredbo o vzpostavitvi instrumenta na področju zunanjih meja in vizumov v okviru Sklada za notranjo varnost (Sklad za notranjo varnost – zunanje meje in vizumi) (Uredba (EU) št. 515/2014)[3] in
- posebno uredbo o ustanovitvi Sklada za azil, migracije in vključevanje (Uredba (EU) št. 516/2014)[4].

Sklad za notranjo varnost – policija, Sklad za notranjo varnost – zunanje meje in vizumi ter Sklad za azil, migracije in vključevanje se v nadaljevanju skupaj imenujejo skladi.

Pri vrednotenju se ocenjuje smotrnost skladov glede na merila za vrednotenje, opredeljena v smernicah za boljše pravno urejanje, in v skladu s členom 55 Uredbe (EU) št. 514/2014: (i) uspešnost, (ii) učinkovitost, (iii) skladnost, (iv) ustreznost in (v) dodana vrednost EU, (vi) vzdržnost ter (vii) poenostavitev in zmanjšanje upravnega bremena. To poročilo temelji na ugotovitvah treh vmesnih vrednotenj skladov, priloženih temu poročilu.

Vrednotenje se nanaša na obdobje od 1. januarja 2014 do 30. junija 2017 ter poroča o vseh nacionalnih programih, ukrepih Unije in nujni pomoči, ki se financirajo iz skladov. Države članice in države, ki sodelujejo v skladih, se od sklada do sklada razlikujejo v skladu s Pogodbo o delovanju EU. V Skladu za azil, migracije in vključevanje sodelujejo vse države članice EU razen Danske. V Skladu za notranjo varnost – zunanje meje in vizumi sodelujejo vse države članice EU razen Irske in Združenega kraljestva, ter Švica, Islandija, Lihtenštajn in Norveška, ki so vanj vključeni, ker v celoti izvajajo schengenski pravni red. V Skladu za notranjo varnost – policija sodelujejo vse države članice EU razen Danske in Združenega kraljestva.

EU je pred sedanjimi skladi finančno podporo v programskem obdobju 2007–2013 zagotavljala v okviru splošnega programa „Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov“

---

1 Uredba (EU) št. 514/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o splošnih določbah o Skladu za migracije, azil in vključevanje ter o instrumentu za finančno podporo na področju policijskega sodelovanja, preprečevanja kriminala in boja proti njemu ter obvladovanja kriz (UL L 150, 20.5.2014).

2 Uredba (EU) št. 513/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o vzpostavitvi instrumenta za finančno podporo na področju policijskega sodelovanja, preprečevanja kriminala in boja proti njemu ter obvladovanja kriz v okviru Sklada za notranjo varnost in o razveljavitvi Sklepa Sveta 2007/125/PNZ (UL L 150, 20.5.2014).

3 Uredba (EU) št. 515/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o vzpostavitvi instrumenta za finančno podporo na področju zunanjih meja in vizumov v okviru Sklada za notranjo varnost in o razveljavitvi Odločbe št. 574/2007/ES (UL L 150, 20.5.2014).

4 Uredba (EU) št. 516/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o ustanovitvi Sklada za azil, migracije in vključevanje (UL L 150, 20.5.2014).

(SOLID)[5], pri čemer je skupaj prispevala skoraj 4 milijarde EUR za podporo razvoju skupnih politik na področjih azila, vračanja in vključevanja, zunanjih meja in vizumov. Poleg tega je zagotovila podporo na področju boja proti terorizmu, organiziranemu kriminalu ter različnim vrstam tihotapljenja in varnostnim tveganjem, in sicer v okviru programa „Varnost in varstvo svoboščin“ (skoraj 800 milijonov EUR).

V spodnji preglednici je pregled sedanjih in prejšnjih skladov ter njihovega razvoja:

Preglednica 1: Kratek pregled skladov in programov na področju notranjih zadev v obdobjih 2007–2013 in 2014–2020

Splošni program	**Področje politike**	**Sklad / posebni program proračun, sodelovanje in cilji**	
		Prejšnji skladi (2007–2013)	**Sedanji skladi (2014–2020)**
Splošni program Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov *(od 93 % do 96 % z deljenim upravljanjem; preostanek z neposrednim centraliziranim upravljanjem)*	azil	Evropski sklad za begunce (ERF III) 614 milijonov EUR[6], vse države članice (države članice) razen Danske ▪ podpiranje in spodbujanje držav članic pri sprejemanju beguncev in razseljenih oseb ▪ nujni ukrepi ob nenadnem množičnem prihodu migrantov in prosilcev za azil	Sklad za azil, migracije in vključevanje 3 137 milijonov EUR (začetni znesek) vse države članice razen Danske ▪ okrepitev in razvoj vseh vidikov skupnega evropskega azilnega sistema ▪ podpora zakonitim migracijam v države članice in spodbujanje uspešnega vključevanja državljanov tretjih držav ▪ okrepitev pravičnih in učinkovitih strategij vračanja ter pomoč pri preprečevanju nezakonitega priseljevanja ▪ okrepitev solidarnosti in delitve odgovornosti med državami članicami, zlasti tistimi, ki so zaradi migracijskih tokov najbolj obremenjene
	vključevanje državljanov tretjih držav, zakonite migracije	Evropski sklad za vključevanje državljanov tretjih držav 825 milijonov EUR, vse države članice razen Danske ▪ podpora vključevanju državljanov tretjih držav v evropske družbe	
	vračanje	Evropski sklad za vračanje 676 milijonov EUR, vse države članice razen Danske ▪ izboljšanje upravljanja vračanja ▪ spodbujanje vzpostavitve sodelovanja med državami članicami in državami vrnitve	
	integrirano upravljanje meja in vizumi	Sklad za zunanje meje 1 820 milijonov EUR, vse države članice (vključno z Romunijo in Bolgarijo ter pridruženimi schengenskimi državami od leta 2010) razen Združenega kraljestva in Irske ▪ finančna solidarnost med schengenskimi državami ▪ upravljanje učinkovitega nadzora in tokov na zunanjih mejah ▪ izboljšanje upravljanja konzularnih organov	Sklad za notranjo varnost 3 764 milijonov EUR (začetni znesek) Sklad za notranjo varnost – meje in vizumi vse države članice razen Irske in Združenega kraljestva ter pridružene schengenske države Švica, Islandija, Lihtenštajn in Norveška
Splošni program Varnost in varstvo svoboščin *(neposredno centralizirano*	preprečevanje organiziranega kriminala in boj proti njemu	Posebni program Preprečevanje organiziranega kriminala in boj proti njemu (ISEC) 600 milijonov EUR, vse države članice ▪ preprečevanje kriminala, preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj, zaščita prič in podpora, zaščita žrtev	▪ zagotavljanje visoke stopnje varnosti v EU in lajšanje zakonitega potovanja ▪ integrirano upravljanje meja z vizumi in podporo

[5] COM(2005) 123.

[6] Po sprejetju v uradu EASO; upošteva se Sklep št. 458/2010/EU o spremembi temeljnega akta Evropskega sklada za begunce.

upravljanje)	boj proti terorizmu in drugim varnostnim tveganjem	Posebni program Preprečevanje, pripravljenost in obvladovanje posledic terorizma ter drugih tveganj, povezanih z varnostjo (CIPS) 140 milijonov EUR, vse države članice ▪ zaščita državljanov in kritične infrastrukture pred terorističnimi napadi in drugimi varnostnimi incidenti	Sklad za notranjo varnost – policija vse države članice razen Danske in Združenega kraljestva ▪ zagotavljanje visoke stopnje varnosti v EU, boj proti kriminalu, obvladovanje tveganj in kriz

2 SKLADI IN NJIHOVO STANJE IZVAJANJA

Skladi se izvajajo z deljenim, neposrednim in posrednim upravljanjem: v okviru deljenega upravljanja jih izvajajo države članice, v okviru neposrednega upravljanja jih neposredno izvaja Komisija ali pa se izvajajo posredno, tako da se del naloge izvrševanja proračuna zaupa tretji osebi (posredno upravljanje). Večletna nacionalna programa Sklada za azil, migracije in vključevanje in Sklada za notranjo varnost sta bila pripravljena na podlagi političnega dialoga na začetku programskega obdobja in sprejeta s sklepom Komisije. Nacionalne programe države članice redno spreminjajo, odobrijo pa se s sklepom Komisije. Pri neposrednem in posrednem upravljanju Komisija sprejme letne programe dela za izvajanje proračuna.

2.1 SKLAD ZA AZIL, MIGRACIJE IN VKLJUČEVANJE

Sklad za azil, migracije in vključevanje je namenjen spodbujanju učinkovitega upravljanja migracijskih tokov ter izvajanju, krepitvi in razvoju skupnega pristopa EU na področju azila in migracij. Med obdobjem izvajanja, ki je predmet pregleda, so se razmere na področju migracij močno spremenile zaradi nenadnega in nepričakovanega povečanja migracijskega pritiska na južni in jugovzhodni zunanji meji EU.

Splošni cilj Sklada za azil, migracije in vključevanje naj bi bil dosežen s: (i) krepitvijo in razvojem skupnega evropskega azilnega sistema, tako da se zagotovi učinkovita in enotna uporaba zakonodaje na tem področju; (ii) podpiranjem zakonitih migracij v države članice EU glede na potrebe na trgu dela in spodbujanjem učinkovitega vključevanja državljanov tretjih držav; (iii) izboljšanjem pravičnih in učinkovitih strategij vračanja, ki prispevajo k boju proti nedovoljenim migracijam ter poudarjajo trajnost in uspešnost postopka vračanja, ter (iv) zagotavljanjem, da lahko države članice EU, ki jih migracijski in azilni tokovi najbolj prizadenejo, računajo na solidarnost drugih držav članic EU.

Stanje izvajanja

Skupna sredstva Sklada za azil, migracije in vključevanje v obdobju izvajanja 2014–2020 so bila prvotno ocenjena na 3 137 milijonov EUR. V odziv na nepredvidene potrebe, ki jih je povzročila migracijska kriza v letih 2015 in 2016, so se proračunska sredstva bistveno povečala, tako da so znašala 6 888 milijonov EUR načrtovanih prevzetih obveznosti za podporo premestitvi in preselitvi, vključevanju in vračanju ter za pripravo na izvajanje spremenjene dublinske uredbe. Ta zneska sta bila namenjena nacionalnim programom, ukrepom Unije in nujni pomoči.

Tako trenutna sredstva Sklada za azil, migracije in vključevanje znašajo približno:

– 5 391 milijonov EUR ali 78 % načrtovanih sredstev za nacionalne programe;

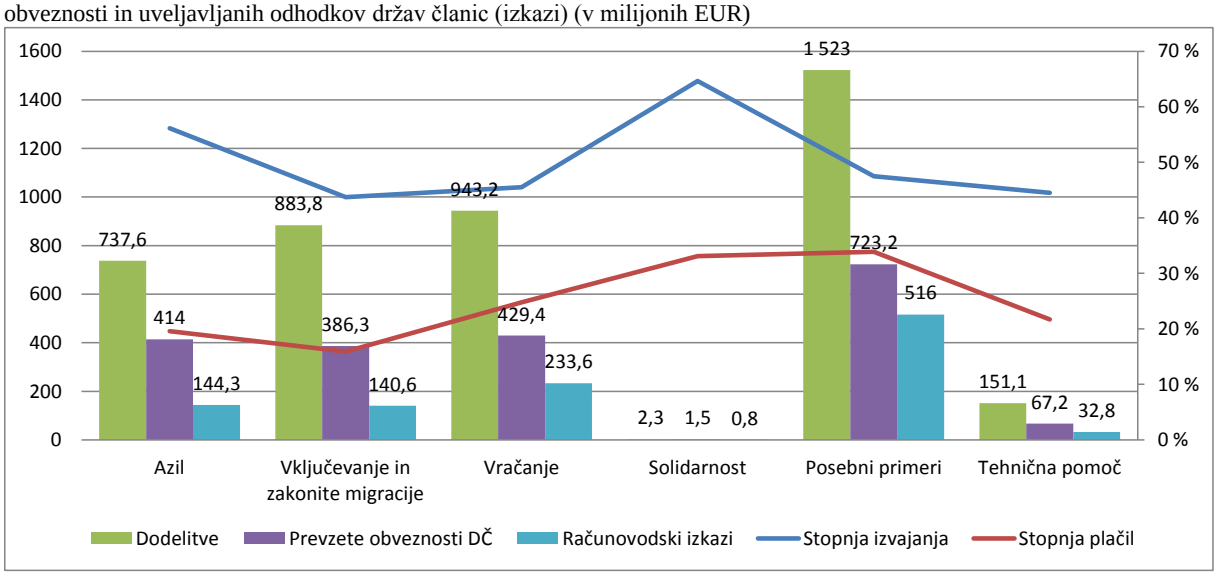
– 462 milijonov EUR ali 7 % za ukrepe Unije, ki niso nujna pomoč;

– 1 029 milijonov EUR ali 15 % za nujno pomoč.

V okviru deljenega upravljanja so države članice dodelile 17 % (738 milijonov EUR) cilju na področju azila, 21 % (884 milijonov EUR) cilju na področju vključevanja in zakonitih migracij, 22 % (943 milijonov EUR) ukrepom vračanja, 0,1 % (2,3 milijona EUR) cilju na področju solidarnosti, 36 % (1 523 milijonov EUR) preselitvi in premestitvi ter 4 % (151 milijonov EUR) tehnični pomoči. Pri teh dodelitvah (4 241 milijonov EUR) še niso upoštevana sredstva, povezana s spremembo dublinske uredbe, ki jih je še treba odobriti.

Ob upoštevanju letnih računovodskih izkazov za leto 2017, ki so jih države članice predložile v sredini februarja 2018, skupna višina plačil znaša 25 % (1 068 milijonov EUR) vseh dodeljenih sredstev, stopnja izvajanja[7] pa je 48-odstotna (2 022 milijonov EUR).

Slika 1: Stopnji izvajanja in plačil po posameznih ciljih ter na podlagi skupnih dodeljenih sredstev za nacionalne programe, obveznosti in uveljavljanih odhodkov držav članic (izkazi) (v milijonih EUR)



Do konca leta 2017 je bilo prek neposrednega in posrednega upravljanja dodeljenih 462 milijonov EUR za ukrepe Unije in dejavnosti Evropske migracijske mreže, ki se nanašajo na celotno programsko obdobje 2014–2020. 24 % tega zneska je bilo dodeljenih projektom, ki se nanašajo na specifične cilje na področju azila in solidarnosti, preostalih 76 % pa je bilo namenjenih projektom, ki se nanašajo na specifične cilje na področju zakonitih migracij, vključevanja in vračanja.

[7] Stopnja izvajanja označuje napredek držav članic pri uvedbi posebnih ukrepov in projektov, namenjenih izvajanju nacionalnih programov na terenu (obveznosti, povezane s pogodbo). Vendar iz stopnje izvajanja ni razvidna stopnja dokončanja začetih ukrepov in projektov. Poleg tega iz stopnje plačil ni razviden napredek programov na terenu, saj lahko države članice same izberejo, kdaj se predložijo zahtevki za plačila (izkazi).

2.2 Sklad za notranjo varnost – zunanje meje in vizumi

Sklad za notranjo varnost – zunanje meje in vizumi je namenjen zagotavljanju visoke stopnje varnosti v EU ter hkrati lajšanju zakonitega potovanja, pri čemer naj bi bila ta cilja dosežena z (i) enotnim in strogim nadzorom zunanjih meja ter (ii) učinkovitim obravnavanjem schengenskih vizumov.

Od leta 2009 se je število vlog za izdajo vizuma EU povečalo za 50 %, hkrati pa so se povečali tudi stroški obravnave teh vlog. Na skupno vizumsko politiko EU vpliva tudi migracijska kriza, in sicer s povečanim pritiskom na konzularno osebje po vsem svetu ter naraščanjem potrebe po sodelovanju na področju nedovoljenih migracij in vračanja. Bistvenega pomena je postala uporaba skupnih standardov na področju vizumov, saj se lahko imetniki vizuma ali dovoljenja za prebivanje na schengenskem območju prosto gibljejo iz ene države članice v drugo. Tako imajo vse države članice skupni interes za zagotovitev, da se vizumska politika uporablja učinkovito in varno. Zato Sklad za notranjo varnost – zunanje meje in vizumi v okviru tega specifičnega cilja podpira krepitev zmogljivosti držav članic za zadostno izvajanje skupne vizumske politike.

Učinkovit nadzor meja je ključnega pomena za zagotavljanje prostega gibanja državljanov EU in državljanov tretjih držav, kot so poslovneži, turisti ali druge osebe, ki zakonito prebivajo na ozemlju EU, ter za zagotavljanje notranje varnosti. Ker obrobne države članice nadzorujejo precejšen del zunanjih meja EU, so njihove odgovornosti za nadzor meja postale neobvladljive. Sklad za notranjo varnost – zunanje meje in vizumi tako z izpolnjevanjem tega specifičnega cilja podpira nadaljnjo harmonizacijo upravljanja meja in izmenjavo informacij med državami članicami ter med državami članicami in Evropsko agencijo za mejno in obalno stražo. Poleg tega je prispeval k večji solidarnosti in delitvi odgovornosti med državami članicami, zlasti s sofinanciranjem opreme, ki je na voljo za operacije Evropske agencije za mejno in obalno stražo, uvedbo avtomatiziranih izhodov za mejno kontrolo in stalnim razvojem sistema EUROSUR.

Stanje izvajanja

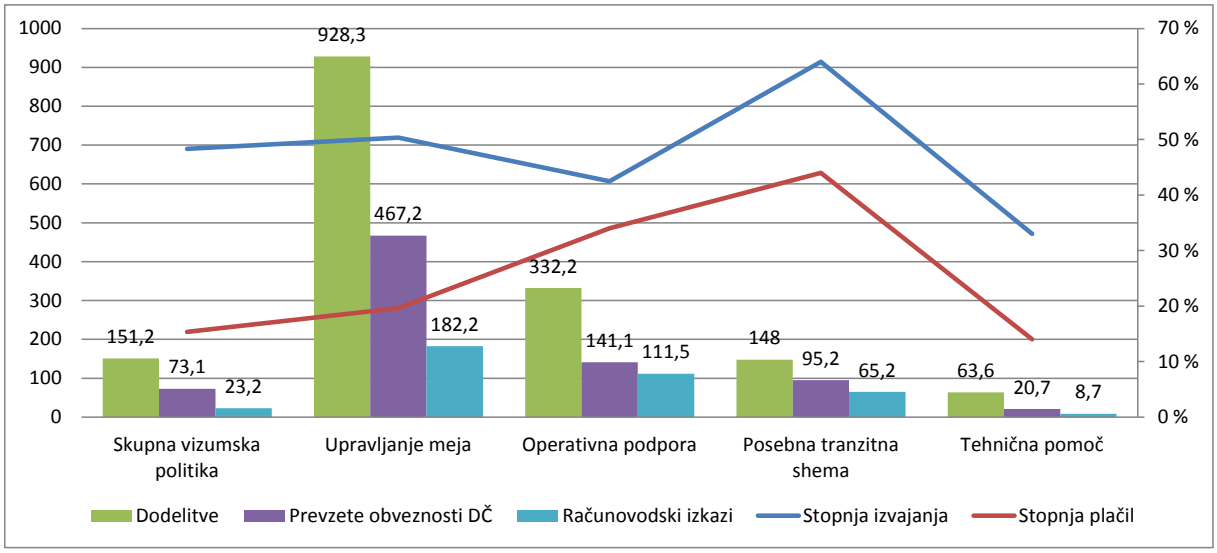
Skupna sredstva za izvajanje Sklada za notranjo varnost – zunanje meje in vizumi v obdobju 2014–2020 so bila prvotno ocenjena na 2 760 milijonov EUR. Ta znesek je bil pozneje spremenjen na 2,61 milijarde EUR zaradi povečanja sredstev, dodeljenih za nujno pomoč in opremo agencije Frontex (glej spodaj), in prenosa dela sredstev, dodeljenih za informacijske sisteme, ki podpirajo upravljanje migracijskih tokov na zunanjih mejah (npr. sistem vstopa/izstopa, evropski sistem za potovalne informacije in odobritve (ETIAS)), agenciji eu-LISA. Približno 65 % celotnega zneska (1,6 milijarde EUR) je dodeljenih nacionalnim programom. Vendar pa znesek za posebno tranzitno shemo za Litvo ostaja nespremenjen. V odziv na nepredvidene potrebe, ki jih je povzročila migracijska kriza, se je znesek, dodeljen za nujno pomoč, močno povečal s prvotnih 1,3 % na 14,8 % vseh sredstev sklada. Nasprotno so se ukrepi Unije zmanjšali za četrtino, da bi se tako lahko povečala sredstva za nujno pomoč. Države članice so prejele dodaten znesek v višini 192 milijonov EUR za nakup opreme, ki naj bi se uporabila pri skupnih operacijah Evropske agencije za mejno in obalno stražo.

Države članice so namenile 9 % (151 milijonov EUR) cilju na področju skupne vizumske politike, 57 % (928 milijonov EUR) cilju na področju upravljanja meja, 21 %

(333 milijonov EUR) operativni podpori, 9 % (148 milijonov EUR) posebni tranzitni shemi in 4 % (64 milijonov EUR) tehnični pomoči (slika 2).

Ob upoštevanju letnih računovodskih izkazov za leto 2017, ki so jih države članice predložile v sredini februarja 2018, skupna višina plačil znaša 24 % (391 milijonov EUR) vseh dodeljenih sredstev, stopnja izvajanja pa je 49-odstotna (797 milijonov EUR).

Slika 2: Stopnji izvajanja in plačil po posameznih ciljih ter na podlagi skupnih dodeljenih sredstev za nacionalne programe, obveznosti in uveljavljanih odhodkov držav članic (izkazi) (v milijonih EUR)



Pri neposrednem upravljanju je bilo v okviru letnih programov dela za obdobje 2014–2017 do 30. junija 2017 financiranih 123 ukrepov (46 ukrepov nujne pomoči in 77 ukrepov Unije) v skupnem znesku 383 milijonov EUR. Sredstva za nujno pomoč je izkoristilo sedem držav članic (Bolgarija, Grčija, Francija, Hrvaška, Madžarska, Italija in Slovenija), ena agencija EU (Evropski urad za podporo azilu) in ena mednarodna organizacija (UNHCR). Ukrepi Unije so bili zagotovljeni z nepovratnimi sredstvi (skupno sedem na področjih vizumov in meja) in javnimi naročili (skupno 70, od teh je bilo več kot polovica schengenskih ocenjevanj).

Komisija je v obdobju 2014–2017 naloge izvrševanja proračuna prenesla na tri subjekte: agencijo eu-LISA za preskusno fazo pilotnega projekta za pametne meje, Mednarodni center za razvoj migracijske politike za instrument partnerstva za mobilnost ter urad UNHCR za podporo Grčiji pri razvoju sistema žariščnih točk/programa za premestitev in pri povečanju zmogljivosti za sprejem prosilcev za azil.

2.3 Sklad za notranjo varnost – policija

Namen Sklada za notranjo varnost – policija je zagotoviti visoko stopnjo varnosti v EU s podpiranjem boja proti kriminalu ter uspešnim obvladovanjem tveganj in kriz. Sklad ima dva specifična cilja: (i) preprečevanje kriminala ter (ii) obvladovanje tveganj in kriz.

V okviru cilja preprečevanja kriminala Sklad za notranjo varnost – policija podpira boj proti vsem oblikam kriminala, vključno s terorizmom in organiziranim kriminalom, ter pomaga

krepiti usklajevanje in sodelovanje med različnimi organi pregona na nacionalni ravni in ravni EU ter med Europolom in drugimi mednarodnimi organizacijami.

V okviru cilja obvladovanja tveganj in kriz Sklad za notranjo varnost – policija zagotavlja krepitev, izboljšanje in učinkovitost zmogljivosti vseh držav članic za uspešno obvladovanje tveganj, povezanih z varnostjo. Poleg tega je ta cilj osredotočen na potrebo po zagotovitvi pripravljenosti kritične infrastrukture in ljudi na kakršne koli napade, zlasti teroristične. Precejšen napredek je bil dosežen tudi pri uvajanju sistemov, namenjenih izvajanju sklepa Sveta k Prümski pogodbi o avtomatizirani izmenjavi podatkov, direktive o evidenci podatkov o potnikih, zajemu in izmenjavi biometričnih podatkov ter medsebojnemu povezovanju s sistemi agencij na področju pravosodja in notranjih zadev, kot je Europol.

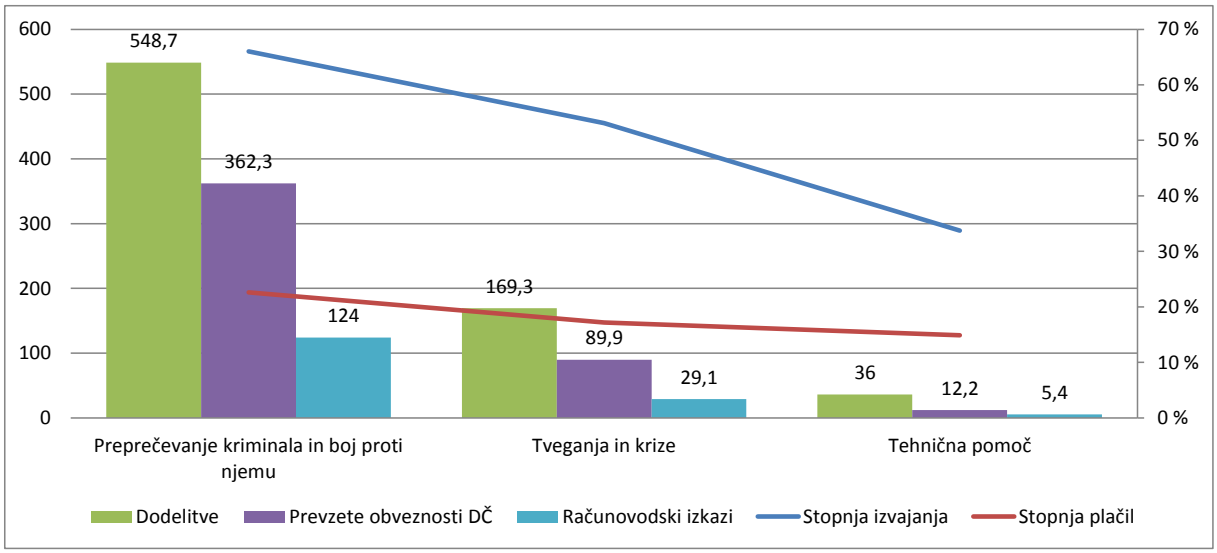
Stanje izvajanja

Skupni znesek sredstev za izvajanje Sklada za notranjo varnost – policija v obdobju 2014–2020 je bil prvotno ocenjen na 1 004 milijone EUR. V odziv na nepredvidene varnostne grožnje v zadnjih letih se je proračun povečal za dodatnih 70 milijonov EUR, namenjenih podpori državam članicam pri izvajanju direktive o evidenci podatkov o potnikih, ter še dodatnih 22 milijonov EUR, namenjenih razvoju orodij za izmenjavo informacij in interoperabilnost.

V okviru deljenega upravljanja so države članice dodelile 73 % (549 milijonov EUR) za cilj preprečevanja kriminala ter 22 % (169 milijonov EUR) za cilj obvladovanja kriz in tveganja, preostalih 5 % (36 milijonov EUR) pa je namenjenih tehnični pomoči.

Ob upoštevanju letnih računovodskih izkazov za leto 2017, ki so jih države članice predložile v sredini februarja 2018, skupna višina plačil znaša 21 % (158 milijonov EUR) vseh dodeljenih sredstev, stopnja izvajanja pa je 62-odstotna (464 milijonov EUR).

Slika 3: Stopnji izvajanja in plačil po posameznih ciljih ter na podlagi skupnih dodeljenih sredstev za nacionalne programe, obveznosti in uveljavljanih odhodkov držav članic (izkazi) (v milijonih EUR)



Pri neposrednem upravljanju je bilo v okviru letnih programov dela za obdobje 2014–2016[8] skupno dodeljenih 122,5 milijona EUR za ukrepe Unije in 6,5 milijona EUR za nujno pomoč . Poleg tega je bilo od tega skupnega zneska (129 milijonov EUR) 118,5 milijona EUR izvršenih v okviru neposrednega upravljanja in 10,5 milijona EUR v okviru posrednega upravljanja. V prvih treh letih je bilo objavljenih devet razpisov za zbiranje predlogov in odobrenih devet dodelitev neposrednih nepovratnih sredstev v skupnem znesku 12,6 milijona EUR. Nujna pomoč je bila v letih 2016 in 2017 odobrena za pet projektov, in sicer v Belgiji (2), Franciji (1) in za Europol (2).

3 VMESNA VREDNOTENJA

3.1 Omejitve

Vrednotenje poteka komaj tri leta po začetku skladov in komaj dve leti, odkar se zaradi poznega sprejetja pravnih aktov dejansko izvajajo. Večina projektov, ki so pretežno večletni, se še vedno izvaja, zato je njihovo ocenjevanje zelo zahtevno. Z vmesnim vrednotenjem tako ni mogoče zagotoviti popolne slike o rezultatih in učinkih ali izpeljati dokončnih ugotovitev.

Druga omejitev je pomanjkanje referenčnih meril, da bi se primerjala smotrnost, zlasti ker sta Sklad za azil, migracije in vključevanje ter Sklad za notranjo varnost prva programa na področju notranjih zadev, ki imata skupni okvir za spremljanje in vrednotenje[9] ter nabor kazalnikov (skupni, rezultati in učinki). Na splošno sta pomanjkljivi tudi kakovost podatkov in kakovost letnih poročil držav članic o izvajanju, deloma tudi zato, ker so bili skupni okvir za spremljanje in vrednotenje ter vse smernice za vrednotenje na voljo šele v poznejših fazah tega postopka (na začetku leta 2017).

3.2 Vrednotenje Sklada za azil, migracije in vključevanje

V smislu **uspešnosti** je imel Sklad za azil, migracije in vključevanje pomembno vlogo pri izboljšanju azilnih sistemov in krepitvi zmogljivosti za sprejem v državah članicah. Zaradi migracijske krize so morale države članice in Komisija prednostno obravnavati naložbe na področju azila, da bi zlasti izboljšale infrastrukturo in storitve za nastanitev velikega števila novih beguncev in prosilcev za azil. Med letoma 2013 in 2017 se je na primer število ljudi v ciljnih skupinah, ki jim je bila zagotovljena pomoč iz sklada, povečalo z 18 944 na 184 122. Poleg tega se je število ljudi, ki so se usposabljali v okviru sklada, povečalo z manj kot 1 000 v letu 2015 na 7 031 v letu 2017.

Velik napredek je sklad dosegel tudi v zvezi z najranljivejšimi skupinami, vključno z mladoletniki brez spremstva (število primernih mest za to skupino se je s komaj 183 v letu 2014 povečalo na 17 070 v letu 2017), ter begunci in prosilci za azil iz težavnih regij, kot

---

8 Letni program dela za leto 2017 je bil sprejet septembra 2017, zato ni zajet z obdobjem vrednotenja.

9 Delegirana uredba Komisije (EU) 2017/207 z dne 3. oktobra 2016 o skupnem okviru za spremljanje in vrednotenje iz Uredbe (EU) št. 514/2014 Evropskega parlamenta in Sveta o splošnih določbah o Skladu za migracije, azil in vključevanje ter o instrumentu za finančno podporo na področju policijskega sodelovanja, preprečevanja kriminala in boja proti njemu ter obvladovanja kriz (UL L 33, 8.2.2017).

sta severna Afrika in Afriški rog, in sicer zaradi boljše opremljenosti njegove zunanje razsežnosti (16 ukrepov v različnih državah je prejelo 30 milijonov EUR v okviru dveh programov za regionalni razvoj in zaščito). Vendar ni veliko dokazov o povečani zmogljivosti za razvoj, spremljanje in vrednotenje azilnih sistemov. Medtem ko je program EU za preselitev že dosegel velik napredek, je sklad le omejeno prispeval k vzpostavitvi, razvoju in izvajanju nacionalnih programov za preselitev. Do konca leta 2017 je bilo v okviru programa EU za preselitev ter izjave EU in Turčije o zakonitem sprejemu preseljenih skoraj 26 000 ljudi (od skupno 74 000). Preselitve zdaj izvaja 81 % od 27 držav članic, ki so uporabile Sklad za azil, migracije in vključevanje, medtem ko je bilo v prejšnjem obdobju financiranja takih samo 15 %.

Sklad za azil, migracije in vključevanje je dosegel dober napredek pri vprašanjih vključevanja. Prednost pred dolgoročnimi ukrepi (predpoklicno usposabljanje, nadaljnje izobraževanje itd.) so imeli predvsem kratkoročni ukrepi vključevanja (začetni tečaji državljanske vzgoje, učenje jezikov itd.). Pomoč pri vključevanju iz sklada je do zdaj na primer prejelo 1 432 612 državljanov tretjih držav, povečal pa se je tudi delež tistih, ki so pridobili status rezidenta za daljši čas, in sicer s 30 % v letu 2013 na 44 % v letu 2016. Napredek v zvezi s ciljem na področju zakonitih migracij je za zdaj omejen, verjetno zaradi kontekstualnih dejavnikov.

Potreba po pravičnih, vzdržnih in učinkovitih strategijah vračanja postaja vse pomembnejši cilj v večini držav članic, pri čemer se s podporo iz sklada stopnji prostovoljnih in prisilnih vrnitev vztrajno zvišujeta. Število oseb v postopku vračanja, katerih vrnitev je sofinanciral sklad, se je s 5 904 v letu 2014 povečalo na 39 888 v letu 2015, nato pa se je zmanjšalo na 36 735 v letu 2017; število prostovoljno vrnjenih oseb, ki jim je pomagal sklad, se je povečalo za desetkrat, število odstranitev, ki jih je sofinanciral sklad, pa se je s komaj 10 v letu 2013 povečalo na kar 6 065 v letu 2016.

Okrepitev solidarnosti in delitve odgovornosti med državami članicami je bila dosežena predvsem z nujno pomočjo, mehanizmi za premestitev in programi EU za preselitev.

Nujna pomoč iz Sklada za azil, migracije in vključevanje je bila ključni instrument pri podpori državam članicam med migracijsko krizo leta 2015 in ob nadaljnjem ukrepanju v zvezi njo. Izkazala se je kot zmogljivo orodje za krepitev solidarnosti ter je omogočila hiter in bolj usmerjen odziv na krizo.

Kar zadeva **ustreznost**, so vrednotenja programa SOLID pokazala, da je potreben nadaljnji napredek pri usklajevanju prednostnih nalog s potrebami, zlasti na področju azila. Sklad za azil, migracije in vključevanje je to pomanjkljivost odpravil ter pokazal dovolj prožnosti, širine in celovitosti pri odzivanju na različne potrebe, večina nacionalnih programov pa je še vedno usklajenih s potrebami držav članic. Vendar pa so imele države članice v obdobju izvajanja spremenljive in različne potrebe, zaradi katerih bo treba ureditev dodeljevanja med obdobjem izvajanja verjetno prilagoditi. To bi bilo mogoče doseči na primer s prilagoditvijo dodelitvenega ključa in temeljitejšim vmesnim pregledom.

V fazah zasnove in načrtovanja sklada so bili sprejeti ukrepi za zagotovitev **skladnosti** in dopolnjevanja z drugimi finančnimi instrumenti EU in zadevnimi ključnimi strategijami politike EU. Službe Komisije so v fazi izvajanja dejavno sodelovale med seboj in z državami članicami, večinoma v ad hoc okoljih, da bi zagotovile usklajeno porabo sredstev EU za podobne cilje. Na nacionalni ravni je velika večina držav članic zagotovila skladnost in

dopolnjevanje z vzpostavitvijo usklajevalnih mehanizmov, predvsem odborov za spremljanje, ki vključujejo različne organe, vključene v izvajanje sklada.

Vendar pa se zdi, da je mogoče še izboljšati komunikacijo v zvezi z notranjo usklajenostjo (med instrumenti Sklada za azil, migracije in vključevanje), saj upravičenci niso dovolj seznanjeni z ukrepi Unije in nujne pomoči. Kljub temu ni veliko dokazov o notranji in zunanji neusklajenosti, prekrivanjih in podvajanjih.

Na splošno je Sklad za azil, migracije in vključevanje ustvaril pomembno **dodano vrednost EU** kljub razmeroma majhnim sredstvom glede na velike izzive, ki so posledica krize v tem obdobju. Glavna korist na ravni EU izhaja iz nadnacionalne razsežnosti nekaterih ukrepov (posebni ukrepi, ukrepi Unije in Evropska migracijska mreža) ter delitve bremena na ravni EU, predvsem s podporo nujne pomoči in mehanizma za premestitev v okviru nacionalnih programov, pri čemer je oboje zanesljiv dokaz, da se je uporabilo načelo solidarnosti.

Sklad za azil, migracije in vključevanje je prinesel precejšnjo dodano vrednost EU, saj je: (i) zagotovil učinkovito in uspešno upravljanje migracijskih tokov na ravni EU (količinski učinki); (ii) optimiziral postopke, povezane z upravljanjem migracij, ter izboljšal strokovno znanje in zmogljivost (procesni učinki); (iii) državam članicam omogočil, da dosežejo večje število migrantov, prosilcev za azil, beguncev in državljanov tretjih držav (učinki obsega); (iv) uvedel inovacije, ustvarjene na nacionalni in evropski ravni (učinki vloge), čeprav v manjšem obsegu.

Brez financiranja iz Sklada za azil, migracije in vključevanje se EU ne bi mogla kakovostno odzvati na migracijsko krizo, države članice pa bi težko med seboj sodelovale in uvedle rešitve. Prekinitev podpore bi verjetno vodila do (i) zmanjšanja obsega in kakovosti izvajanih ukrepov, (ii) zamud pri izvajanju ali (iii) celo do ustavitve ukrepov, vključno z uporabo načel solidarnosti in medsebojnega zaupanja.

Sklad za azil, migracije in vključevanje zagotavlja **vzdržnost** s kontrolnimi mehanizmi, vzpostavljenimi v fazah načrtovanja in izvajanja pri večini instrumentov, čeprav je bilo to z nujno pomočjo zaradi narave ukrepov zagotovljeno v manjšem obsegu. Obstajajo možnosti za izboljšave, tako da se pri oblikovanju intervencij v okviru Sklada za azil, migracije in vključevanje upoštevajo merila vzdržnosti ter da se pridobljena spoznanja dosledno beležijo in preoblikujejo v nacionalno zakonodajo, prakso in postopke, da se tako prepreči večkratno financiranje istih (manj inovativnih) izdelkov.

Vzdržnost učinkov ukrepov se bo verjetno razlikovala glede na prednostna področja (rezultati na področju vključevanja in azila bodo verjetno trajni, če se z njimi obravnavajo dolgoročnejše potrebe, rezultati na področju vračanja pa so trajnejši, če temeljijo na programih prostovoljnega vračanja in so podprti s prizadevanji za reintegracijo).

3.3 Vrednotenje Sklada za notranjo varnost – zunanje meje in vizumi

Kar zadeva **uspešnost**, se Sklad za notranjo varnost – zunanje meje in vizumi šteje za uspešnega na področju skupne vizumske politike in integriranega upravljanja meja. Ta sklad je pomagal (i) olajšati zakonito potovanje, saj je povečal nacionalne zmogljivosti držav članic z njihovim sofinanciranjem pri nakupu opreme za preverjanje verodostojnosti dokumentov, ki se uporabljajo pri vlogah za izdajo vizuma, in razvoju informacijskega sistema za usklajevanje vlog za izdajo vizumov, ter (ii) priskrbeti varnostno opremo za konzularna predstavništva v tretjih državah. Kljub priporočilu v naknadnem vrednotenju Sklada za

zunanje meje, naj se zviša stopnja sofinanciranja, je bil prispevek sklada h konzularnemu sodelovanju v številnih državah članicah omejen zaradi zamud pri začetku izvajanja. Podprt je bil tudi razvoj skupne vizumske politike, in sicer z vzpostavitvijo in delovanjem informacijskih sistemov, s posebnim poudarkom na nacionalnem vizumskem informacijskem sistemu.

Prispeval je k učinkovitemu nadzoru zunanjih meja, saj je podprl ukrepe, osredotočene na nakup, posodobitev, nadgradnjo in zamenjavo opreme za mejne kontrole in varovanje meje (npr. naprave za kontrolo dokumentov, komunikacijska oprema). Zmogljivost za upravljanje meja je bila obravnavana z uvedbo avtomatiziranih izhodov za mejno kontrolo, s katerimi se pospešijo kontrole na mejnih prehodih ter ki so povezani z nacionalnimi in mednarodnimi informacijskimi sistemi, tako da postane izmenjava informacij učinkovitejša. K oblikovanju skupne vizumske politike je ključno prispeval razvoj vizumskega informacijskega sistema. Z usposabljanjem se je podprla tudi uskladitev praks pri izdajanju vizumov, saj so bile konzularnemu osebju zagotovljene tehnične in posodobljene informacije o temah, povezanih z vizumi in povezanimi sistemi.

Sklad je ljub migracijski in varnostni krizi učinkovito podpiral razvoj integriranega upravljanja meja v skladu s členom 3(2)(b) uredbe o ustanovitvi sklada. Do zdaj je bilo približno 200 milijonov EUR porabljenih za posebne ukrepe, namenjene podpori 14 državam članicam pri nakupu opreme Evropske agencije za mejno in obalno stražo, ki naj bi se uporabila v usklajenih skupnih operacijah Evropske agencije za mejno in obalno stražo. Tako se je povečala solidarnost med državami članicami, to pa je tudi prispevalo k razvoju sistema EUROSUR in informacijskih sistemov za upravljanje meja.

Sklad je olajšal sodelovanje med državami članicami ter med državami članicami in Evropsko agencijo za mejno in obalno stražo, kar je vključevalo nakup opreme, ki naj bi se uporabljala pri operacijah agencije.

Kar zadeva neposredno upravljanje, je zelo težko izpeljati kakršne koli zaključke glede uspešnosti nepovratnih sredstev za ukrepe, dodeljenih v okviru ukrepov Unije ali nujne pomoči, saj je bilo v obdobju, zajetem z vmesnim vrednotenjem, dokončanih le zelo malo ukrepov. Nujna pomoč se je uporabila v sedmih državah članicah, večinoma v Grčiji, Italiji in Bolgariji, ter je imela pomembno vlogo pri obravnavanju nujnih potreb na začetku obdobja in pri odpravi vrzeli v financiranju do sprejetja nacionalnih programov (za eno od držav članic je bil znesek podpore za nujno pomoč v obdobju 2014–2017 na primer trikrat višji od dodelitve v okviru nacionalnega programa za celotno obdobje 2014–2020).

Prvotna utemeljitev in cilji sklada so tudi po migracijski krizi še vedno **ustrezni**. Ustrezni mehanizmi za obravnavanje spremenljivih potreb so bili vzpostavljeni v fazah načrtovanja in izvajanja. Pri odzivanju na te spremenljive potrebe je pomagala prožnost, ki jo sklad omogoča s prenosi denarnih sredstev med različnimi cilji. Vendar bi države članice potrebovale še več prožnosti, ki bi jo bilo mogoče doseči z minimalnimi dodelitvami sredstev za cilje, ki niso več nujni, in zmanjšanjem števila nacionalnih ciljev.

Sklad se šteje za **skladnega** z drugimi intervencijami EU in nacionalnimi intervencijami. Skladnost in dopolnjevanje z drugimi instrumenti financiranja EU sta bila zagotovljena z usklajevalnimi mehanizmi v fazi načrtovanja, ki so bili nato uvedeni v fazi izvajanja. Večina držav članic je sprejela različne usklajevalne mehanizme, da bi se zagotovila skladnost s podobnimi intervencijami v okviru drugih skladov EU. Med intervencijami v okviru Sklada za notranjo varnost – zunanje meje in vizumi in nacionalnimi intervencijami na področju

vizumov in meja ni bilo ugotovljenega prekrivanja. Izboljšati bi bilo mogoče skladnost pri izvajanju z drugimi programi EU. Ker imata program EU Carina 2020 in Sklad za notranjo varnost – zunanje meje in vizumi skupne cilje v zvezi z varnostnimi vprašanji in usposabljanjem, so bile ugotovljene možnosti za sinergije. Vendar pa bi bilo mogoče usklajevanje med pobudama izboljšati.

Sklad je zagotovil **dodano vrednost EU** z inovativnimi naložbami v infrastrukturo in opremo. Podprl je sodelovanje med državami članicami. Dejavnosti usposabljanja, ki jih je omogočil sklad, so prispevale k uskladitvi praks med državami članicami. Višjo dodano vrednost EU bi bilo mogoče pričakovati na področjih konzularnega sodelovanja, sodelovanja s tretjimi državami in informacijskih sistemov.

Ker obsežni informacijski sistemi zahtevajo ogromne naložbe, bi bili brez intervencije EU nacionalni informacijski sistemi verjetno še naprej različni, kar bi vplivalo na zmožnost EU, da doseže splošne cilje svoje politike na področju meja in vizumov. Na področju vizumov je uporaba novih tehnologij dodala vrednost v smislu učinkovitosti pri obravnavi vizumov, s čimer se je izboljšala izmenjava podatkov in informacij znotraj držav članic in med njimi. Na področju meja je dodana vrednost EU privedla do razvoja interoperabilnih sodobnih tehnologij, s čimer sta se izboljšali učinkovitost in hitrost schengenskega informacijskega sistema in vizumskega informacijskega sistema. Tako se je okrepila medsebojna povezava s schengenskimi partnerji, kar je prispevalo k temeljitejšim mejnim kontrolam in spremljanju. Zato se naložbe v nadgradnjo interoperabilnosti informacijskih sistemov štejejo za nujne.

Vzdržnost ukrepov, financiranih iz Sklada za notranjo varnost – zunanje meje in vizumi, je odvisna od kontinuitete financiranja EU, saj se zdi, da nacionalno financiranje ne zadostuje za zagotovitev enake ravni naložb. Zlasti naložbe v infrastrukturo, objekte in naprave ter informacijske sisteme imajo razmeroma visoko vzdržnost, saj navadno zahtevajo nižje stroške vzdrževanja v primerjavi z začetnimi naložbami. Pri zagotavljanju dolgoročne vzdržnosti ukrepov imajo pomembno vlogo tudi dejavnosti usposabljanja.

3.4 Vrednotenje Sklada za notranjo varnost – policija

Opozoriti je treba, da je Sklad za notranjo varnost – policija prvi program financiranja EU na področju policijskega sodelovanja, boja proti hudim oblikam organiziranega kriminala in terorizma ter obvladovanja kriz in tveganj, ki se izvaja tudi v okviru deljene odgovornosti z državami članicami (način deljenega upravljanja), saj je prejšnja sklada CIPS in ISEC izvajala le neposredno Komisija (neposredno upravljanje).

Sklad je bil večinoma **učinkovit** ter je prispeval k večji varnosti v EU s preprečevanjem čezmejnega, hudega in organiziranega kriminala, vključno s terorizmom, in bojem proti njemu ter s spodbujanjem usklajevanja in sodelovanja med organi pregona. Sodelovanje je potekalo z izmenjavo informacij o čezmejnem kriminalu, vzpostavitvijo nadnacionalnih mrež in projektov ter sodelovanjem držav članic v skupnih preiskovalnih skupinah in ciklu politike Evropske večdisciplinarne platforme proti grožnjam kriminala (EMPACT). Nacionalni ukrepi, financirani iz Sklada za notranjo varnost – policija, so prispevali tudi k izboljšanju človeških zmogljivosti in človeških virov, zlasti s financiranjem usposabljanja in zaposlovanjem dodatnega osebja.

Kar zadeva rezultate, so navedeni ukrepi, financirani v okviru deljenega upravljanja, prispevali k ukrepom za razbitje organiziranih kriminalnih združb, zlasti z (i) zasegi gotovine (več kot 1,6 milijarde EUR); (ii) ukinitvijo spletišč; (iii) aretacijami; (iv) zasegi ukradenega

blaga (v vrednosti več kot 90 milijonov EUR) in (v) zasegi prepovedanih drog, kot sta heroin in kokain (več kot 4 milijone EUR).

Sklad je pomagal tudi izboljšati zmogljivost držav članic za učinkovito obvladovanje varnostnih tveganj in kriz ter, v manjši meri, zaščito ljudi in kritične infrastrukture pred terorističnimi napadi in drugimi varnostnimi incidenti.

Razpoložljivi dokazi kažejo, da je sklad prispeval k povečanju zmogljivosti držav članic za razvoj celovitega sistema ocenjevanja groženj in tveganj, čeprav je projektov, financiranih iz Sklada za notranjo varnost – policija, na nacionalni ravni in ravni EU razmeroma malo. Projekti so bili osredotočeni na primer na zaščito kritične infrastrukture, razvoj informacijskih sistemov in znanja o eksplozivih, usposabljanje za prepoznavanje morebitnih „tujih borcev“ ter razvoj analiz groženj s kemičnimi, biološkimi, radiološkimi in jedrskimi eksplozivi (KBRJ-E).

Usklajevanje in sodelovanje med državami članicami, Europolom ali drugimi ustreznimi organi EU je bilo olajšano z razvojem informacijskih sistemov, medsebojnih povezav med podatkovnimi zbirkami in aplikacijami organov pregona ter platform za izmenjavo informacij. Države članice so sklad zlasti izkoristile zlasti za izpolnitev obveznosti, povezanih z izvajanjem pravnih instrumentov EU, kot sta Prümska pogodba in direktiva o evidenci podatkov o potnikih.

Kar zadeva ukrepe Unije, je bilo več ukrepov financiranih na področju zgodnjega opozarjanja in sodelovanja za preprečitev kriz: npr. mreža ATLAS, namenjena okrepitvi pripravljenosti in učinkovitosti posebnih enot za intervencije z vajami in drugimi čezmejnimi izmenjavami, med drugim v kriznih razmerah ter pri nakupu in souporabi taktične opreme v podporo posebnim operacijam.

Vendar so države članice kljub razpoložljivem financiranju v okviru Sklada za notranjo varnost – policija dosegle omejen napredek pri (i) krepitvi svojih upravnih in operativnih zmogljivosti za zaščito kritične infrastrukture, (ii) zaščiti žrtev ter (iii) razvoju shem usposabljanja in programov izmenjav. Omejen napredek je bil dosežen tudi pri sodelovanju s tretjimi državami in mednarodnimi organizacijami, čeprav se večina projektov v zvezi s temi operativnimi cilji še izvaja. Kar zadeva zaščito žrtev, so bili izvedeni ukrepi osredotočeni na trgovino z ljudmi, žrtve terorizma, otroke, ki so žrtve zlorabe, nasilje v družini, nedovoljen promet s prepovedanimi drogami in finančni kriminal.

Prvotna utemeljitev in cilji sklada so tudi po migracijski in varnostni krizi še vedno **ustrezni**. Ustrezni mehanizmi za obravnavanje spremenljivih potreb so bili vzpostavljeni v fazah načrtovanja in izvajanja. Države članice so v svojih nacionalnih programih opredelile ustrezna področja politike, ki so bila vključena v cikel politike platforme EMPACT. Vendar se nekatere osredotočajo tudi na področja, na katerih se srečujejo z izzivi, kot so prepovedane droge, trgovina z ljudmi, kibernetska kriminaliteta, finančni kriminal ali korupcija.

Pri obravnavanju spremenljivih potreb je pomagala prožnost, ki jo sklad omogoča s prenosi finančnih sredstev med različnimi cilji. Vendar bi si države članice želele še več prožnosti, ki bi izhajala iz minimalnih dodelitev sredstev za cilje, ki niso več nujni, in zmanjšanja števila nacionalnih ciljev.

Sklad se šteje za **skladnega**, njegovi ukrepi pa se dopolnjujejo z drugimi nacionalnimi politikami. Skladnost in dopolnjevanje sklada z drugimi instrumenti financiranja EU sta bila zagotovljena v fazah zasnove, načrtovanja in izvajanja. Vzpostavljeni so bili usklajevalni

mehanizmi za zagotovitev skladnosti in dopolnjevanja v fazi izvajanja. Odbori za spremljanje in odgovorni organi imajo ključno vlogo pri zagotavljanju skladnosti, različni načini izvajanja pa se med seboj dopolnjujejo. Kljub temu se zdi, da so še mogoče izboljšave v zvezi z agencijami EU in notranjo skladnostjo, saj so upravičenci slabo seznanjeni z ukrepi in projekti, ki se izvajajo v okviru Sklada za notranjo varnost.

Na splošno je sklad zagotovil **dodano vrednost EU** v smislu izboljšanja čezmejnega sodelovanja, izmenjave znanja in dobrih praks, zaupanja med organi pregona držav članic ter uporabe in izvajanja ključnih politik EU (procesni učinki).

Sklad je pomagal razširiti obseg in izboljšati kakovost ukrepov v smislu naložb na zapostavljenih ali visoko specializiranih področjih. Z nakupom najsodobnejše opreme so se povečale zmogljivosti nacionalnih organov za izvajanje specializiranih intervencij s širšim obsegom. Sklad je omogočil tudi večjo raznolikost pri izmenjavi znanja in usposabljanju organov pregona (učinki obsega).

Sklad je dokazano prispeval k harmonizaciji raziskav na ravni EU o preprečevanju kriminala, poleg tega pa je omogočil večje naložbe in se osredotočil na dolgoročne ukrepe na tem področju. Omogočil je tudi obsežne naložbe, zlasti v informacijske sisteme, usposabljanje in specializirano opremo (količinski učinki).

Brez financiranja iz Sklada za notranjo varnost – policija se EU ne bi mogla kakovostno odzvati na čezmejno sodelovanje, države članice pa bi težko uvedle inovativne rešitve (učinki vloge).

V prejšnjem obdobju financiranja sta imela programa ISEC in CIPS močno nadnacionalno razsežnost, saj je bilo nadnacionalno sodelovanje pogoj za financiranje. Vendar je bila geografska porazdelitev usklajevalnih in partnerskih organizacij, ki so prejele sredstva, zelo neenakomerna in osredotočena v nekaj državah članicah. Z vzpostavitvijo načina deljenega upravljanja v okviru Sklada za notranjo varnost – policija (prvotno 60 % celotnega programa in več kot 70 % po dodatkih) je imel slednji boljšo geografsko pokritost v vseh državah članicah, čeprav je za ukrepe Unije še vedno značilna enaka geografska neuravnoteženost, kot je obstajala pri prejšnjih skladih.

Vzdržnost sklada je bila zagotovljena z usklajenostjo in dopolnjevanjem njegovih ukrepov z ukrepi, razvitimi v odziv na nacionalne prednostne naloge ali zahteve EU. Celoviti ukrepi in mehanizmi, ki zagotavljajo vzdržnost, so bili vzpostavljeni v fazi načrtovanja in izvajanja tako v okviru deljenega kot tudi neposrednega upravljanja. Vendar je glede na tekoče izvajanje večine projektov težko ugotoviti, ali bodo učinki na cilje skupine in na posamezna področja dejansko trajni.

3.5 Učinkovitost, poenostavitev in zmanjšanje upravnega bremena

Kar zadeva **učinkovitost** na splošno in v mejah razpoložljivih podatkov, je vrednotenje pokazalo, da so bili rezultati skladov doseženi z razumnimi stroški tako v smislu človeških virov kot tudi finančnih sredstev. Vendar ima večina držav članic težave s smernicami EU, skupnimi kazalniki in časovnim razporedom poročanja/spremljanja. Kljub izboljšavam s poenostavitvijo se lahko zaznano upravno breme šteje za dejavnik, ki zmanjšuje učinkovitost.

Ugotovljeno je bilo, da je enotni nabor postopkov, ki je v horizontalni uredbi (Uredba (EU) št. 514/2014) določen za vsa področja, zajeta s skladi, ter tako za Sklad za azil, migracije in vključevanje kot tudi za Sklad za notranjo varnost, privedel do **poenostavitve**. Možnost

poenostavljenega obračunavanja stroškov se je uporabila samo v nekaterih državah članicah, ki so prepoznale njegovo učinkovitost pri **zmanjševanju upravnega bremena**. Vendar so ukrepi, ki se s skladi izvajajo za poenostavitev in zmanjšanje upravnega bremena, le deloma dosegli načrtovane cilje. Kljub izboljšavam s poenostavitvijo v tej fazi ni veliko dokazov, da se je upravno breme bistveno zmanjšalo. Ukrepi spremljanja, poročanja in preverjanja se še vedno dojemajo kot breme in države članice so zaprosile za dodatne smernice glede upoštevanja zahtev EU. Upravno breme naj bi povečevale tudi zahteve glede poročanja in neustreznost nekaterih skupnih kazalnikov.

4 VMESNI PREGLED

To poročilo o vmesnem vrednotenju v skladu s členom 57 Uredbe (EU) št. 514/2014 vključuje tudi oceno vmesnega pregleda, načrtovanega za vse tri sklade.

Splošni postopek se je začel junija 2017, ko je bil državam članicam poslan vprašalnik za oceno potreb. Cilj je bil državam članicam omogočiti, da pretehtajo, ali in v kakšnem obsegu bi bilo morda treba spremeniti nacionalne programe, ter ocenijo svoje (finančne) potrebe v preostalem obdobju 2018–2020. Vprašalniku je bil priložen dopis, v katerem so bili na kratko predstavljeni glavni dosežki politik EU v zadnjih letih, ki naj bi se upoštevali pri presoji prihodnjih potreb. Komisija je nato podrobno analizirala odgovore držav članic, med njo in večino držav članic pa so bili organizirani dvostranski razgovori, da bi podrobno razpravljali o stanju izvajanja skladov, izraženih potrebah in obetih za zadnja leta.

Na podlagi teh razprav so bila posebna dodatna sredstva v višini 128 milijonov EUR za nacionalne programe, ki naj bi bila razdeljena v okviru vmesnega pregleda, namenjena izključno instrumentu za meje in vizume, in sicer v skladu s pravno podlago tega instrumenta. Razlog za to je bilo zlasti dejstvo, da za Sklad za azil, migracije in vključevanje ter Sklad za notranjo varnost – policija ni bilo načrtovano dodatno financiranje ter da je bila večina nacionalnih programov držav članic v okviru teh dveh skladov v zadnjih dveh letih večkrat spremenjena zaradi migracijske in varnostne krize.

Vmesni pregled je torej omogočil ponovno uskladitev prednostnih nalog nacionalnih programov z novimi pobudami politike ter prilagoditev novim razmeram na področjih varnosti, meja in migracij. Najpomembnejši pa je bil za Sklad za notranjo varnost – zunanje meje in vizumi, pri katerem so bila na voljo dodatna finančna sredstva, tako da se je bilo mogoče znova osredotočiti na nekatere posebne prednostne naloge in potrebe na ravni držav članic. Poleg tega bodo finančne potrebe, ki so jih države članice v zvezi s tem izrazile (prošnja za dodatna sredstva v osnutku proračuna za leto 2019 za področji vračanja in žariščnih točk), skrbno proučene v okviru letnih proračunskih postopkov.

5 SKLEPNE UGOTOVITVE IN NADALJNJI UKREPI

5.1 Uspešnost

Skladi se štejejo za pretežno uspešne in so se na splošno izkazali kot pomembni instrumenti pri obvladovanju težavnih razmer v smislu migracij in varnosti, čeprav so se izzivi, ki so jih morali obravnavati, precej povečali.

Sklad za azil, migracije in vključevanje se je izkazal kot pomemben instrument pri obvladovanju težavnih razmer, saj je zagotovil kratkoročno nujno pomoč in dolgoročnejšo krepitev zmogljivosti na področjih azila, vključevanja in vračanja. Zlasti je prispeval h krepitvi zmogljivosti držav članic za sprejem in obravnavo, ko se soočajo z zahtevnimi migracijskimi tokovi. Čeprav je bil dosedanji napredek na področju zakonitih migracij omejen, so države članice zmerno napredovale na področju vključevanja, med drugim pri krepitvi zmogljivosti. Kratkoročni ukrepi vključevanja so imeli prednost pred dolgoročnimi, njihovi rezultati pa še niso vidni, saj je vključevanje dolgoročni proces. Sklad je pomagal pri postopnem zviševanju stopnje vračanja.

Sklad za notranjo varnost – zunanje meje in vizumi je dokazal svojo uspešnost pri lajšanju zakonitega potovanja, njegov prispevek h konzularnemu sodelovanju in krepitvi sodelovanja s tretjimi državami pa je bil omejen. Podprl je tudi razvoj skupne vizumske politike z usposabljanjem ter vzpostavitvijo in delovanjem informacijskih sistemov (zlasti vizumskega informacijskega sistema).

Sklad za notranjo varnost – policija je prispeval k večji varnosti v EU, saj je okrepil zmogljivosti držav članic za preprečevanje čezmejnega, hudega in organiziranega kriminala, vključno s terorizmom, ter boj proti njemu, in sicer z: (i) ukrepi proti finančnemu in gospodarskemu kriminalu, kibernetski kriminaliteti ter nedovoljenemu prometu s prepovedanimi drogami, (ii) naložbami v informacijske sisteme in operativno opremo, (iii) sodelovanjem med državami članicami, kot je sodelovanje v skupnih preiskovalnih skupinah, ter (iv) ciklom politike platforme EMPACT.

Na področju varnostnih tveganj in kriz je Sklad za notranjo varnost – policija prispeval k povečanju zmogljivosti držav članic za učinkovito obvladovanje varnostnih tveganj in kriz z (i) razvojem celovitega sistema ocenjevanja groženj in tveganj, (ii) vzpostavitvijo sektorskih sistemov zgodnjega opozarjanja, (iii) mehanizmi sodelovanja ter (iv) nadgradnjo in nakupom opreme, ki omogoča boljši odziv na krizne ali izredne razmere.

5.2 Učinkovitost

Razpoložljivi podatki kažejo, da so bili rezultati skladov na splošno doseženi z razumnimi stroški v smislu človeških virov in finančnih sredstev, vendar z nekaterimi omejitvami. Učinkovitost je bila zagotovljena s pridobitvijo pomembnega strokovnega in drugega znanja na podlagi izkušenj s preteklimi projekti ter prožnostjo nacionalnih programov.

Obstajajo tudi nekatera vprašanja, ki so po mnenju držav članic negativno vplivala na učinkovitost, in sicer zahteva po dodelitvi minimalnih deležev nacionalnim ciljem, zapletena in pogosta poročila, nezadostno razviti skupni kazalniki ter neusklajenost časovnega razporeda spremljanja in poročanja.

Na splošno so ukrepi nujne pomoči, ukrepi Unije in ukrepi posrednega upravljanja svoje cilje dosegli z razumnimi stroški v smislu finančnih in človeških virov.

5.3 Poenostavitev in zmanjšanje upravnega bremena

Sklad za azil, migracije in vključevanje ter Sklad za notranjo varnost sta v primerjavi s preteklostjo privedla do poenostavitve, čeprav za zdaj ni veliko dokazov, da se je upravno breme bistveno zmanjšalo. Z večletnim načrtovanjem je bilo mogoče obravnavati nove potrebe skozi celoten sedemletni časovni okvir in dolgoročno upravljati velike naložbe. Na

splošno je večina inovativnih ukrepov (npr. možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov, večletno načrtovanje, poenostavljen sistem upravljanja in nadzora) veljala za še posebej koristno in je privedla do poenostavitve, čeprav so se zahtevale dodatne smernice (npr. možnost poenostavljenega obračunavanja stroškov se dojema kot pozitivna, vendar njene koristi še niso bile pojasnjene upravičencem, ki zato njeni uporabi niso naklonjeni). Kljub izboljšani poenostavitvi se zdi, da so nacionalna pravila in postopki, ki se uporabljajo v okviru nacionalnih programov, povzročili zmerno upravno breme. Kar zadeva neposredno upravljanje, so se postopki pokazali kot ustrezni, jasni in pregledni, ne da bi se državam članicam ali upravičencem povzročalo dodatno breme.

5.4 Ustreznost

Pokazalo se je, da so skladi, njihove prednostne naloge in cilji, kot so določeni v posebnih uredbah in letnih programih dela, še vedno ustrezni. Kljub raznolikosti in spremembam nacionalnih okvirov so obravnavali potrebe držav članic. Opozoriti je treba, da je bilo zaradi migracijske in varnostne krize potrebno precejšnje povečanje proračuna, tako da so se razpoložljiva proračunska sredstva v višini 6,9 milijarde EUR za programsko obdobje 2014–2020 povečala na 10,8 milijarde EUR. K ustreznosti skladov je prispevala nujna pomoč (ki je bila višja, kot je bilo prvotno načrtovano).

Med glavnimi opredeljenimi mehanizmi za zagotovitev ustreznosti skladov so bili (i) politični dialog[10] in posvetovalna metoda, sprejeta v fazi načrtovanja, (ii) vloga spremljanja, ki so jo imeli odgovorni organi in odbori za spremljanje, (iii) možnost prilagoditve in prenosov proračunskih sredstev ter (iv) vmesni pregled.

Kljub zbranim dokazom glede ustreznosti skladov je bilo ugotovljeno, da je potrebna večja prožnost pri izvajanju nacionalnih programov. Glavna ugotovljena težava je bila razdrobljenost ukrepov na več nacionalnih ciljev, ki je onemogočila združevanje sredstev v okviru ključnih prednostnih nalog in otežila izvajanje projektov z različnimi cilji. Poleg tega se z določitvijo dodeljenih sredstev na začetku programskega obdobja na podlagi statističnih podatkov ne upoštevajo spremembe potreb držav članic med obdobjem izvajanja.

5.5 Skladnost in dopolnjevanje

Skladi so skladni ter se dopolnjujejo z drugimi skladi in pobudami, prekrivanja in podvajanja pa niso bila ugotovljena. Notranji instrumenti (nacionalni programi, nujna pomoč itd.) se dopolnjujejo med seboj ter z drugimi instrumenti financiranja EU (kot so evropski strukturni in investicijski skladi – skladi ESI) in nacionalnimi proračuni.

Večina držav članic je v fazi izvajanja sprejela različne usklajevalne mehanizme za zagotovitev, da so skladi skladni in se dopolnjujejo s podobnimi intervencijami v okviru drugih skladov EU. Ti mehanizmi vključujejo medinstitucionalno izmenjavo informacij in sodelovanje med organi, odgovornimi za različne sklade EU, ter posebne institucionalne ureditve za zagotovitev njihovega usklajevanja in sinergij. Odbori za spremljanje in

[10] Pri pripravi večletnih nacionalnih programov za Sklad za azil, migracije in vključevanje ter Sklad za notranjo varnost so bili prvič uvedeni politični dialogi z državami članicami. So pomemben element pri oblikovanju nacionalnih programov. To je omogočilo celosten pristop k vsem elementov nacionalnih programov držav članic, vključno z obsežno razpravo o ciljih politik EU in nacionalnih prednostnih nalogah.

odgovorni organi imajo osrednjo vlogo pri zagotavljanju sinergij ter preprečevanju prekrivanj in dvojnega financiranja, tako da redno sodelujejo z drugimi nacionalnimi institucijami, ki izvajajo druge sklade (vključno s skladi EU), in s podobnimi organi v drugih državah članicah.

Kar zadeva neposredno upravljanje, nujna pomoč in ukrepi Unije kažejo skladnost in dopolnjevanje z ukrepi, podprtimi iz drugih skladov EU, ali ukrepi, ki jih podpirajo agencije EU. Vendar je bilo ugotovljeno, da so možne nekatere izboljšave, saj upravičenci projektov niso dovolj seznanjeni z drugimi ukrepi, ki se globalno izvajajo v okviru skladov.

5.6 Dodana vrednost EU

Na splošno so skladi kljub sorazmerno majhnemu obsegu glede na izzive, ki jih je povzročila kriza, ustvarili pomembno dodano vrednost EU, in sicer s (i) podpiranjem ukrepov z nadnacionalno razsežnostjo, (ii) delitvijo bremena med državami članicami, (iii) povečanjem nacionalnih zmogljivosti, (iv) optimizacijo postopkov v zvezi z upravljanjem migracij, (v) zagotavljanjem sinergij, (vi) okrepljenim sodelovanjem med akterji, ki obravnavajo vizume, (vii) izmenjavo informacij in dobrih praks, (viii) čezmejnimi projekti, (ix) zaupanjem med organi pregona, (x) usposabljanjem itd. Brez skladov bi se poslabšala kakovost odziva EU na migracijsko krizo in varnostne izzive (npr. z manj osebja in zmanjšanimi storitvami bi bila okrnjena zmožnost nacionalnih organov, da zagotovijo učinkovito pomoč prosilcem za azil, beguncem in drugim državljanom tretjih držav).

S finančnega vidika nacionalno financiranje brez teh skladov EU ne bi omogočilo učinkovitega in uspešnega izvajanja ukrepov na področjih, kot so preselitev, boj proti terorizmu ali oprema na mejah, med drugim tudi za Evropsko agencijo za mejno in obalno stražo. Ob nezadostnih nacionalnih sredstvih bi se ukrepi izvajali veliko težje, poleg tega pa se tudi ne bi izvajali v dejansko načrtovanem obsegu ali časovnem okviru.

Kar zadeva neposredno upravljanje, bi samo nacionalno financiranje brez sredstev, zagotovljenih za nujno pomoč in ukrepe Unije, privedlo do veliko težjega in manj obsežnega izvajanja, kar bi imelo manjše splošne učinke. Med glavnimi prednostmi teh ukrepov je bilo tesnejše sodelovanje med državami članicami in znotraj njih, vključno z izmenjavo informacij, strokovnega znanja in dobrih praks. To je omogočilo pravočasno in učinkovito obvladovanje migracijskih tokov in s tem povezanih nujnih primerov.

Ukrepi, financirani v okviru posrednega upravljanja, so zagotovili dodano vrednost EU s krepitvijo obstoječih sinergij med zainteresiranimi stranmi na različnih ravneh (mednarodno, EU, države članice), s čimer so razvili usklajen odziv EU na nove izzive.

5.7 Vzdržnost

Vzdržnost je bila obravnavana v okviru vseh izvedbenih mehanizmov skladov, čeprav zaradi nujne narave ukrepov v manjšem obsegu z nujno pomočjo.

Kar zadeva Sklad za azil, migracije in vključevanje, se vzdržnost učinkov, ki trajajo tudi po koncu intervencije, razlikuje glede na različne instrumente in države članice:

- rezultati na področju vključevanja in azila bodo verjetno trajali dlje, če se že od začetka obravnavajo dolgoročnejše potrebe,

- rezultati na področju vračanja pa so vzdržni, če temeljijo na programih prostovoljnega vračanja in so podprti s prizadevanji za ponovno vključevanje.

Kar zadeva Sklad za notranjo varnost, so številni ukrepi dolgoročni, saj so običajno zasnovani tako, da delujejo tudi po koncu podpore iz sklada (naložbe v infrastrukturo, objekte in naprave ter informacijske sisteme). Drugi ukrepi (usposabljanje in mehanizmi sodelovanja) so prispevali k vzdržnosti ukrepov z izboljšanjem strokovnega in drugega znanja ter usposobljenosti osebja, vključenega v upravljanje in izvajanje projektov.

Finančna vzdržnost (ukrepi, ki se lahko nadaljujejo tudi po končanem financiranju iz skladov) je prav tako različna. Nekateri ukrepi, kot so večletni projekti ali projekti usposabljanja izvajalcev usposabljanj, se zdijo bolj samozadostni, medtem ko se za druge zdi, da niso samozadostni (npr. Evropska migracijska mreža). Poleg tega je vzdržnost nekaterih drugih ukrepov (ukrepov Unije, nacionalnih programov in nujne pomoči) odvisna od njihove prednostne ravni in/ali nujnosti in razpoložljivosti drugih sredstev.

5.8 Vprašanja, ki jih bo treba obravnavati v prihodnje

- Celostno zasnovo in strukturo mehanizmov skladov (tj. nacionalni programi, katerih namen je okrepiti dolgoročne zmogljivosti, nujna pomoč, katere namen je ublažiti neposreden pritisk, ter ukrepi Unije, ki so jasno in logično zasnovani tako, da se medsebojno podpirajo) bi bilo treba ohraniti ter ju uporabiti kot model za prihodnje programsko obdobje. Prav tako bi bilo treba ohraniti ločevanje med zunanjimi mejami in vizumi.
- Da bi se izboljšala uspešnost skladov in bi se državam članicam omogočila prednostna razvrstitev nekaterih ciljev, ki bi lahko privedli do boljših rezultatov, bi morali biti nacionalni programi bolj osredotočeni.
- Prihodnji skladi (in njihov obseg) morajo biti zasnovani tako, da bo z njimi mogoče obravnavati celovit sklop potreb in da bodo v primeru sprememb zagotavljali prožnost. Da bi se povečala prožnost, bi bilo treba ponovno proučiti razdrobljenost nacionalnih programov v okviru več ciljev z minimalnimi deleži financiranja.
- Obseg Sklada za notranjo varnost bo morda treba v prihodnosti dodatno prilagoditi, da bi se zajele nove pobude politik za okrepitev operativnega sodelovanja in izmenjave informacij.
- Večletno načrtovanje bi bilo treba ohraniti tudi za prihodnje obdobje financiranja.
- Instrument za nujno pomoč bi bilo treba ohraniti in dodatno okrepiti njegovo zmožnost, da se lahko hitro in učinkovito odzove na spremenljive okoliščine.
- Celovit skupni okvir za spremljanje in vrednotenje bi bilo treba oblikovati že v fazi zasnove, da bi se že na začetku zagotovilo dosledno in enotno spremljanje napredka in uspešnosti. To bi moralo vključevati bolje opredeljene kazalnike z osnovnimi in ciljnimi vrednostmi ter poenostavljene postopke, smernice in časovne razporede.
- Sistem razdeljevanja sredstev (dodelitveni ključ in vmesni pregled) bi moral biti prilagodljiv, da bi se ustrezno odzival na spremenljive potrebe.

- Potrebna so nadaljnja prizadevanja za izboljšanje sodelovanja, usklajevanja in strateškega usmerjanja pri izvajanju skladov, različnih vrst njihovih ukrepov in drugih pobud na ravni EU.
- Zagotavljanje podpore prek skladov in vseh njihovih instrumentov bi se moralo nadaljevati, da se pošlje jasno sporočilo o pomembnosti solidarnosti in sodelovanja med državami članicami.
- Vzdržnost v smislu finančne vzdržnosti in vzdržnosti učinkov bi bilo treba upoštevati v fazah zasnove in izbire projektov.