EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 12.6.2018
COM(2018) 464 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

om den preliminära utvärderingen av Asyl-, migrations- och integrationsfonden och Fonden för inre säkerhet

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

1 INLEDNING

I denna rapport beskrivs resultatet av halvtidsutvärderingen av asyl-, migrations- och integrationsfonden och fonden för inre säkerhet i enlighet med artikel 57 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 514/2014 av den 16 april 2014[1].

Utvärderingen omfattar denna förordning och

- den särskilda förordningen (EU) nr 513/2014 om inrättande, som en del av fonden för inre säkerhet, av ett instrument för ekonomiskt stöd till polissamarbete, förebyggande och bekämpning av brottslighet och krishantering (nedan kallat *instrumentet för ekonomiskt stöd till polissamarbete*)[2],
- den särskilda förordningen (EU) nr 515/2014 om inrättande, som en del av fonden för inre säkerhet, av ett instrument för ekonomiskt stöd för yttre gränser och visering (nedan kallat *instrumentet för ekonomiskt stöd för yttre gränser och visering*)[3], och
- den särskilda förordningen (EU) nr 516/2014 om inrättande av asyl-, migrations- och integrationsfonden (Amif)[4].

I det följande kallas instrumenten för ekonomiskt stöd till polissamarbete, yttre gränser och visering och Amif tillsammans för *fonderna*.

Vid utvärderingen har fondernas resultat bedömts i förhållande till de utvärderingskriterier som anges i riktlinjerna för bättre lagstiftning och i enlighet med artikel 55 i förordning (EU) nr 514/2014: i) ändamålsenlighet, ii) effektivitet, iii) samstämmighet, iv) relevans och v) mervärde för EU, vi) hållbarhet, samt vii) förenkling och minskning av den administrativa bördan. Denna rapport baseras på resultatet av de tre utvärderingarna av fonderna, som åtföljer rapporten.

Utvärderingen omfattar perioden 1 januari 2014–30 juni 2017 och avser alla nationella program, alla EU-åtgärder och allt katastrofbistånd som har finansierats genom fonderna. Vilka medlemsstater och länder som deltar i fonderna varierar från fond till fond, i enlighet med fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Alla EU-medlemsstater utom Danmark deltar i Amif. Alla EU-medlemsstater utom Irland och Storbritannien deltar i fonden för inre säkerhet, yttre gränser och visering. Schweiz, Island, Liechtenstein och Norge, som är associerade till fonden, deltar också, eftersom de fullt ut tillämpar Schengenbestämmelserna. Slutligen deltar alla EU-medlemsstater utom Danmark och Storbritannien i instrumentet för ekonomiskt stöd till polissamarbete.

---

1 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 514/2014 av den 16 april 2014 om allmänna bestämmelser för asyl-, migrations- och integrationsfonden och om ett instrument för ekonomiskt stöd till polissamarbete, förebyggande och bekämpande av brottslighet samt krishantering (EUT L 150, 20.5.2014, s. 112).

2 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 513/2014 av den 16 april 2014 om inrättande, som en del av fonden för inre säkerhet, av ett instrument för ekonomiskt stöd till polissamarbete, förebyggande och bekämpande av brottslighet samt krishantering och om upphävande av rådets beslut 2007/125/RIF (EUT L 150, 20.5.2014, s. 93).

3 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 515/2014 av den 16 april 2014 om inrättande, som en del av fonden för inre säkerhet, av ett instrument för ekonomiskt stöd för yttre gränser och visering och om upphävande av beslut nr 574/2007/EG (EUT L 150, 20.5.2014, s. 143).

4 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 516/2014 av den 16 april 2014 om inrättande av asyl-, migrations- och integrationsfonden, om ändring av rådets beslut 2008/381/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets beslut nr 573/2007/EG och nr 575/2007/EG och rådets beslut 2007/435/EG (EUT L 150, 20.5.2014, s. 168).

Under programperioden 2007–2013, innan de nuvarande fonderna inrättades, tillhandahöll EU finansiellt stöd genom det allmänna programmet ”Solidaritet och hantering av migrationsströmmar”[5]. Sammanlagt anslogs nästan 4 miljarder euro till stöd för utvecklingen av en gemensam politik inom områdena för asyl, återvändande och integration, yttre gränser och visering. Dessutom gav EU stöd till kampen mot terrorism, organiserad brottslighet, olika typer av människohandel och säkerhetsrisker genom programmet om säkerhet och skydd av friheter (nästan 800 miljoner euro).

I följande tabell visas en översikt över de nuvarande och föregående fonderna och deras utveckling:

Tabell 1: Översikt över fonderna och programmen för inrikes frågor 2007–2013 och 2014–2020

<table>
<tr><th rowspan="2">Allmänt program</th><th rowspan="2">Politikområde</th><th colspan="2">Fond/särskilt program
budget, deltagande och mål</th></tr>
<tr><th>Föregående fonder (2007–2013)</th><th>Nuvarande fonder (2014–2020)</th></tr>
<tr><td rowspan="4">Allmänna programmet ”Solidaritet och hantering av migrationsströmmar”

(93 %–96 % delad förvaltning, resterande del undercentraliserad direkt förvaltning)</td><td>Asyl</td><td>Europeiska flyktingfonden
614 miljoner euro[6]. Alla medlemsstater (medlemsstater) utom Danmark

▪ Ge stöd till medlemsstaterna och uppmuntra dem att ta emot flyktingar och fördrivna personer.
▪ Krisåtgärder för att hantera plötsliga massinflöden av migranter och asylsökande.</td><td rowspan="3">Asyl-, migrations- och integrationsfonden (Amif)
3 137 miljoner euro (inledande)
Alla medlemsstater utom Danmark

▪ Stärka och utveckla alla aspekter av det gemensamma europeiska asylsystemet (Ceas.)
▪ Stödja laglig migration till medlemsstaterna och främja ändamålsenlig integration av tredjelandsmedborgare.
▪ Stärka rättvisa och ändamålsenliga strategier för återvändande och bidra till att bekämpa olaglig invandring.
▪ Stärka solidaritet och delat ansvar mellan medlemsstaterna, särskilt de som påverkats mest av migrationsströmmarna.</td></tr>
<tr><td>Integration av tredjelandsmedborgare, laglig migration.</td><td>Europeiska fonden för integration av tredjelandsmedborgare.
825 miljoner euro. Alla medlemsstater utom Danmark.

▪ Stödja integration av tredjelandsmedborgare i europeiska samhällen</td></tr>
<tr><td>Återvändande</td><td>Europeiska återvändandefonden
676 miljoner euro. Alla medlemsstater utom Danmark.

▪ Förbättra hanteringen av återvändande.
▪ Uppmuntra utveckling av samarbete mellan medlemsstater och återvändandeländer.</td></tr>
<tr><td>Integrerad gränsförvaltning och visering</td><td>Fonden för yttre gränser
1 820 miljoner euro. Alla medlemsstater (inklusive Rumänien och Bulgarien och de associerade Schengenländerna från 2010) utom Storbritannien och Irland.

▪ Ekonomisk solidaritet mellan Schengenländer
▪ Hantera effektiva kontroller och strömmar vid de yttre gränserna.
▪ Förbättra förvaltningen av de konsulära myndigheterna.</td><td>Fonden för inre säkerhet
3 764 miljoner euro (inledande)

Instrumentet för ekonomiskt stöd för yttre gränser och visering
Alla medlemsstater utom Irland och Storbritannien, plus Schengenländerna, Schweiz, Island, Liechtenstein och Norge

▪ Säkerställa en hög säkerhetsnivå i EU och underlätta legitimt resande
▪ Visering och stöd till integrerad gränsförvaltning</td></tr>
<tr><td>Allmänna programmet om säkerhet och skydd av</td><td>Förebygga och bekämpa organisera</td><td>Det särskilda programmet ”Förebyggande och bekämpande av brott”
600 miljoner euro. Alla medlemsstater.</td></tr>
</table>

5 KOM(2005) 123.

6 Efter antagandet av Easo: tar hänsyn till beslut nr 458/2010/EU om ändring av Europeiska flyktingfondens grundakt.

friheter *(centraliserad direkt förvaltning)*	d brottslighet	▪ Förebyggande av brott, brottsbekämpning, skydd för och stöd till vittnen, skydd för offer.	Instrumentet för ekonomiskt stöd till polissamarbete Alla medlemsstater utom Danmark och Storbritannien. ▪ Säkerställa en hög säkerhetsnivå i EU, bekämpa brottslighet, hantera risker och kriser.
	Bekämpning av terrorism och andra säkerhetsrelaterade risker.	Det särskilda programmet ”Förebyggande, beredskap och konsekvenshantering när det gäller terrorism och andra säkerhetsrelaterade risker” 140 miljoner euro. Alla medlemsstater. ▪ Skydda invånare och kritisk infrastruktur mot terroristattacker och andra säkerhetsincidenter.	

2 FONDERNA OCH DERAS GENOMFÖRANDE

Fonderna genomförs genom delad, direkt och indirekt förvaltning: delad förvaltning med medlemsstaterna, direkt av kommissionen genom direkt förvaltning, eller indirekt genom att en del av genomförandeuppgiften delegeras till en tredje part (indirekt förvaltning). De fleråriga nationella programmen för Amif och fonden för inre säkerhet utarbetades genom en politisk dialog i början av programperioden och antogs genom ett beslut av kommissionen. De nationella programmen ändras regelbundet av medlemsstaterna och godkänns genom ett beslut av kommissionen. För direkt och indirekt förvaltning antar kommissionen årliga arbetsprogram för genomförandet.

2.1 Amif

Amif utformades för att främja en effektiv förvaltning av migrationsströmmar och genomförande, förstärkning och utveckling av en gemensam EU-strategi för asyl och migration. Under den genomförandeperiod som granskas förändrades migrationsförhållandena kraftigt till följd av den plötsliga och oväntade ökningen i migrationstrycket vid EU:s södra och sydöstra yttre gränser.

Amifs allmänna mål ska uppnås på följande sätt: i) Stärka och utveckla det gemensamma europeiska asylsystemet genom att säkerställa att EU-lagstiftningen inom detta område tillämpas effektivt och enhetligt. ii) Ge stöd till laglig migration till EU-medlemsstaterna beroende på arbetsmarknadens behov och främja en effektiv integration av tredjelandsmedborgare. iii) Stärka rättvisa och ändamålsenliga strategier för återvändande som bidrar till att bekämpa irreguljär migration och betonar hållbarhet och effektivitet i återvändandeprocessen, och iv) säkerställa att de EU-medlemsstater som påverkas mest av migrations- och asylströmmar kan räkna med solidaritet från de andra EU-medlemsstaterna.

Genomförande

De sammanlagda resurserna för Amifs genomförandeperiod 2014–2020 beräknades inledningsvis till 3 137 miljoner euro. Till följd av de oförutsedda behov som uppstod på grund av migrationskrisen 2015 och 2016 utökades denna budget kraftigt, till 6 888 miljoner euro i planerade åtaganden till stöd för omplacering och vidarebosättning, integration och återvändande och för att förbereda översynen av Dublinförordningen. Beloppen fördelades via nationella program, EU:s insatser och katastrofbistånd.

Amifs nuvarande resurser uppgår därför ungefär till

– 5 391 miljoner euro eller 78 % planerade för nationella program,

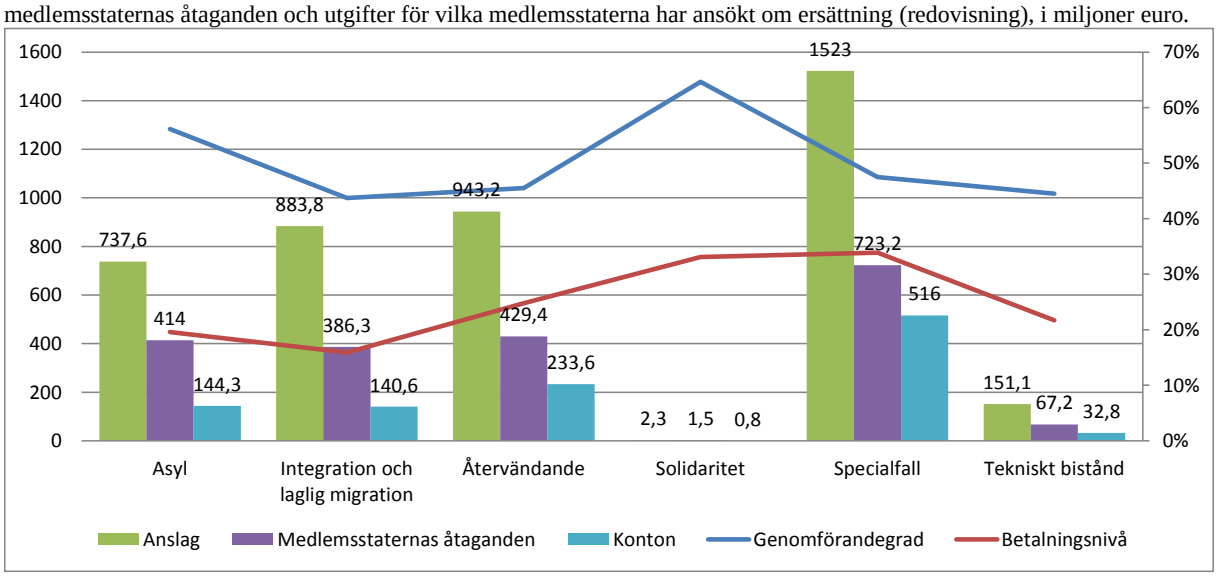
– 462 miljoner euro eller 7 % för andra EU-åtgärder än katastrofbistånd,

– 1 029 miljoner euro eller 15 % för katastrofbistånd.

Inom ramen för delad förvaltning har medlemsstaterna anslagit 17 % (738 miljoner euro) till asylmålet, 21 % (884 miljoner euro) till målet för integration och laglig migration, 22 % (943 miljoner euro) till återvändandeåtgärder, 0,1 % (2,3 miljoner euro) till solidaritetsmålet, 36 % (1 523 miljoner euro) till omplacering och vidarebosättning, och 4 % (151 miljoner euro) till tekniskt bistånd. Dessa anslag (4 241 miljoner euro) omfattar inte de resurser som är kopplade till översynen av Dublinförordningen och som det ännu inte har gjorts några åtaganden om.

Med hänsyn till de årsredovisningar för 2017 som medlemsstaterna lämnade in i mitten av februari 2018 ligger den övergripande betalningsnivån på 25 % (1 068 miljoner euro) av de totala anslagen, medan utnyttjandegraden[7] är 48 % (2 022 miljoner euro).

Diagram 1: Utnyttjande- och utbetalningsgrad per särskilt mål, baserat på de totala anslagen till nationella program, medlemsstaternas åtaganden och utgifter för vilka medlemsstaterna har ansökt om ersättning (redovisning), i miljoner euro.



Fram till utgången av 2017 hade 462 miljoner euro anslagits genom direkt och indirekt förvaltning till EU-åtgärder och det europeiska migrationsnätverkets verksamhet för hela programperioden 2014–2020. Av detta belopp hade 24 % anslagits till projekt som omfattade de särskilda målen för asyl och solidaritet, medan återstående 76 % anslogs till projekt som omfattar de särskilda målen laglig migration, integration och återvändande.

[7] Utnyttjandegraden beskriver medlemsstaternas framsteg med att inleda särskilda åtgärder och projekt för att genomföra sina nationella program på plats (åtaganden kopplade till ett kontrakt). Utnyttjandegraden visar dock inte i vilken omfattning de inledda åtgärderna och projekten har slutförts. Eftersom medlemsstaterna dessutom fritt får bestämma när de ska lämna in sina ansökningar om utbetalning (redovisning) avspeglar betalningsnivån inte de framsteg som programmen har gjort på plats.

2.2 Instrumentet för ekonomiskt stöd för yttre gränser och visering

Syftet med instrumentet för ekonomiskt stöd för yttre gränser och visering är att säkerställa en hög säkerhetsnivå i EU och samtidigt underlätta legitimt resande. Dessa båda mål ska uppnås genom i) enhetlig och högkvalitativ kontroll vid de yttre gränserna och ii) effektiv behandling av Schengenvisum.

Sedan 2009 har antalet ansökningar om EU-visum ökat med 50 %, med åtföljande ökade kostnader för att behandla ansökningarna. EU:s gemensamma visumpolitik har också påverkats av migrationskrisen, med ökade påfrestningar för konsulär personal världen över och ett växande behov av samarbete i fråga om irreguljär migration och återvändande. Det har blivit mycket viktigt att tillämpa att gemensamma viseringsnormer, eftersom personer som har visum eller uppehållstillstånd i Schengenområdet kan röra sig fritt mellan medlemsstaterna. Alla medlemsstater har alltså ett gemensamt intresse av att visumpolitiken tillämpas effektivt och säkert. Genom detta särskilda mål ger instrumentet för ekonomiskt stöd för yttre gränser och visering stöd till kapacitetsuppbyggnad i medlemsstaterna, så att den gemensamma visumpolitiken kan genomföras i tillräckligt stor omfattning.

En effektiv gränskontroll är avgörande för att skydda den fria rörligheten för EU-invånare och tredjelandsmedborgare, t.ex. affärsmän, turister och andra som lagligt uppehåller sig på EU:s territorium, och även för att säkerställa den inre säkerheten. Eftersom medlemsstater i utkanterna kontrollerar en betydande andel av EU:s yttre gränser har deras ansvar för gränskontrollen blivit överväldigande. Genom att uppfylla det särskilda målet kommer instrumentet för ekonomiskt stöd för yttre gränser och visering att bidra till en ökad harmonisering av gränsförvaltningen och till informationsdelning mellan medlemsstaterna och mellan medlemsstaterna och Europeiska och kustbevakningsbyrån (Frontex). Dessutom bidrog instrumentet till ökad solidaritet och delat ansvarstagande mellan medlemsstaterna, framför allt genom medfinansiering av utrustning som ska göras tillgänglig för Frontex insatser, men även genom införandet av spärrar för automatisk gränskontroll och den fortlöpande utvecklingen av Eurosur.

Genomförande

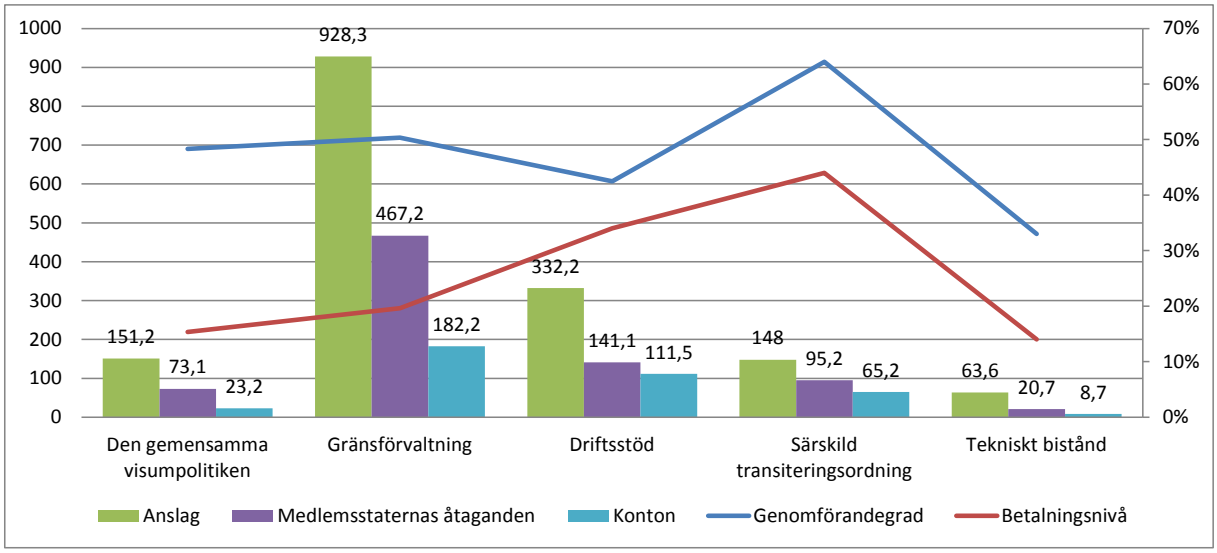
De sammanlagda resurserna för att genomföra instrumentet för ekonomiskt stöd för yttre gränser och visering under perioden 2014–2020 har inledningsvis beräknats till 2 760 miljoner euro. Detta ändrades sedan till 2,61 miljarder euro för att ta hänsyn till det ökade anslaget för utrustning till Emas och Frontex (se nedan) och överföringen av en viss del av de medel som anslagits till de it-system som stöder hanteringen av migrationsströmmar vid de yttre gränserna (t.ex. in- och utresesystemet, EU-systemet för reseuppgifter och resetillstånd (Etias)) till EU-Lisa. Ungefär 65 % av det totala anslaget (1,6 miljarder euro) går till nationella program. Beloppet för den särskilda transiteringsordningen för Litauen har dock inte ändrats. Till följd av de oförutsedda behov som uppstod på grund av migrationskrisen höjdes anslaget till katastrofbistånd avsevärt, från 1,3 % till 14,8 % av den sammanlagda fonden. Å andra sidan har EU:s åtgärder minskat med en fjärdedel, för att underlätta ökningen i medlen för katastrofbistånd. Medlemsstaterna har tagit emot ett ytterligare belopp på 192 miljoner euro för att köpa in utrustning som ska användas i gemensamma Frontex-insatser.

Medlemsstaterna har anslagit 9 % (151 miljoner euro) till målet för den gemensamma visumpolitiken, 57 % (928 miljoner euro) till målet för gränsförvaltningen, 21 %

(333 miljoner euro) till driftsstöd, 9 % (148 miljoner euro) till den särskilda transiteringsordningen och 4 % (64 miljoner euro) till tekniskt bistånd (diagram 2).

Med hänsyn till de årsredovisningar för 2017 som medlemsstaterna lämnade in i mitten av februari 2018 ligger den övergripande betalningsnivån på 24 % (391 miljoner euro) av de totala anslagen, medan utnyttjandegraden är 49 % (797 miljoner euro).

Diagram 2: Utnyttjande- och utbetalningsgrad per särskilt mål, baserat på de totala anslagen till nationella program, medlemsstaternas åtaganden och utgifter för vilka medlemsstaterna har ansökt om ersättning (redovisning), i miljoner euro



Fram till den 30juni 2017 hade 123 åtgärder (46 katastrofbistånd och 77 EU-åtgärder) finansierats inom ramen för direkt förvaltning, till ett sammanlagt belopp på 383 miljoner euro genom de årliga arbetsprogrammen 2014–2017. Katastrofbistånd har getts till sju medlemsstater (Bulgarien, Grekland, Frankrike, Kroatien, Ungern, Italien och Slovenien), ett EU-organ (Europeiska stödkontoret för asylfrågor) och en internationell organisation (UNHCR). EU-åtgärder har genomförts genom bidrag (sammanlagt sju inom både viserings- och gränsåtgärder) och anskaffning (70 sammanlagt, varav mer än hälften var Schengenutvärderingar).

Under perioden 2014–2017 delegerade kommissionen genomförandet till tre enheter: eu-LISA för testfasen av ”Smart Borders Pilot Project”, Internationella centret för migrationsutveckling för ”Instrumentet för partnerskap för rörlighet”, och UNHCR för ”stöd till Grekland för att utveckla systemet med mottagningscentrum och omplaceringssystemet och för att utveckla asylmottagningskapaciteten”.

2.3 Instrumentet för ekonomiskt stöd till polissamarbete

Syftet med instrumentet för ekonomiskt stöd till polissamarbete är att säkerställa en hög säkerhetsnivå i EU genom stöd till bekämpande av brottslighet och ändamålsenlig hantering av risker och kriser. Fonden har två särskilda mål: i) bekämpande av brottslighet och ii) hantering av risker och kriser.

Genom målet för bekämpande av brottslighet ger instrumentet för ekonomiskt stöd till polissamarbete stöd till kampen mot alla former av brottslighet, inklusive terrorism och organiserad brottslighet, och bidrar till att öka samordningen och samarbetet mellan flera brottsbekämpande myndigheter på nationell nivå och på EU-nivå och även mellan Europol och andra internationella organisationer.

Genom målet för hantering av risker och kriser säkerställer instrumentet för ekonomiskt stöd till polissamarbete att alla medlemsstaters kapacitet förstärks, förbättras och effektiviseras, så att säkerhetsrelaterade risker kan hanteras på ett ändamålsenligt sätt. Målet är också inriktat på behovet av att förbereda kritisk infrastruktur och invånare på attacker, särskilt terroristattacker. Det har också gjorts goda framsteg med att bygga ut systemen för att genomföra Prümrådets beslut om automatiserat utbyte av uppgifter, direktivet om passageraruppgifter, insamling och utbyte av biometriska uppgifter och sammanlänkning med systemen hos organen för rättsliga och inrikes frågor, t.ex. Europol.

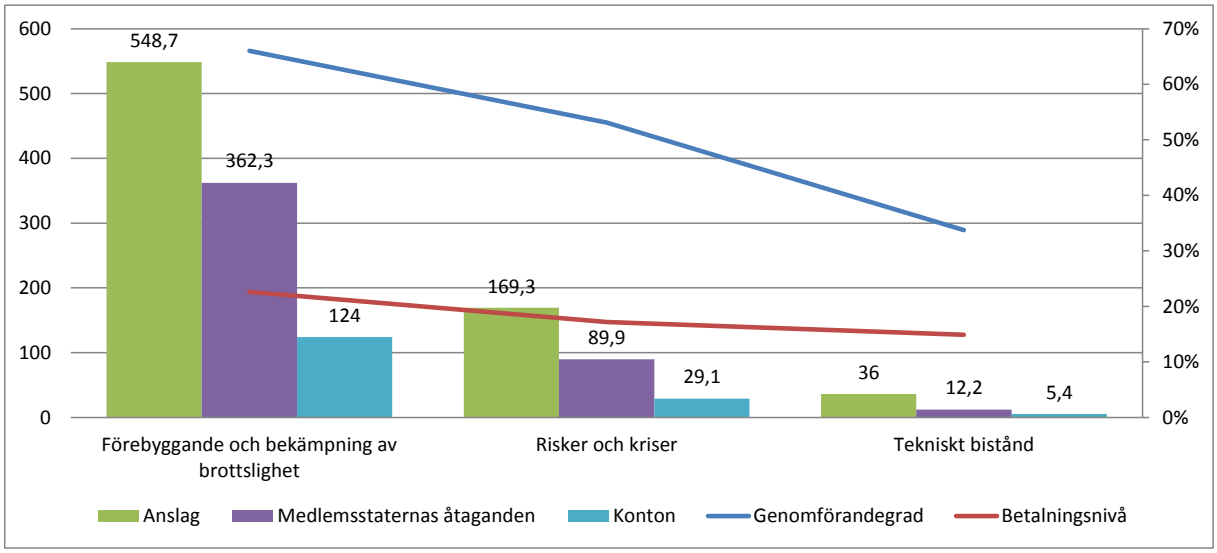
Genomförande

De sammanlagda resurserna för att genomföra instrumentet för ekonomiskt stöd till polissamarbete under perioden 2014–2020 har inledningsvis beräknats till 1 004 miljoner euro. Till följd av de oförutsedda säkerhetshoten de senaste åren utökades budgeten genom ett tillskott på 70 miljoner euro för att hjälpa medlemsstaterna att genomföra direktivet om passageraruppgifter och ytterligare ett tillskott på 22 miljoner euro för att utveckla verktyg för informationsutbyte och driftskompatibilitet.

Inom ramen för delad förvaltning har medlemsstaterna anslagit 73 % (549 miljoner euro) till målet att förebygga brottslighet och 22 % (169 miljoner euro) till målet att hantera kriser och risker, medan resterande 5 % (36 miljoner euro) avser tekniskt bistånd.

Med hänsyn till de årsredovisningar för 2017 som medlemsstaterna lämnade in i mitten av februari 2018 ligger den övergripande betalningsnivån på 21 % (158 miljoner euro) av de totala anslagen, medan utnyttjandegraden är 62 % (464 miljoner euro).

Diagram 3: Utnyttjande- och utbetalningsgrad per särskilt mål, baserat på de totala anslagen till nationella program, medlemsstaternas åtaganden och utgifter för vilka medlemsstaterna har ansökt om ersättning (redovisning), i miljoner euro



I fråga om direkt förvaltning anslogs sammanlagt 122,5 miljoner euro för EU-åtgärder och 6,5 miljoner euro för katastrofbistånd i de årliga arbetsprogrammen 2014–2016[8]. Dessutom genomfördes 118,5 miljoner euro av det totala beloppet (129 miljoner euro) genom direkt förvaltning och 10,5 miljoner euro genom indirekt förvaltning. Nio ansökningsomgångar anordnades under de första tre åren och nio direkta bidrag beviljades, till ett sammanlagt belopp på 12,6 miljoner euro. Under 2016 och 2017 beviljades katastrofbistånd till fem projekt i Belgien (två), Frankrike (ett) och Europol (två).

3 HALVTIDSUTVÄRDERINGAR

3.1 Begränsningar

Utvärderingen genomfördes endast tre år efter det att fonderna inrättades och endast två år efter att de började tillämpas i praktiken, till följd av den sena antagningen av rättsakterna. De flesta projekt, som till största delen omfattar flera år, pågår fortfarande, vilket gör det mycket svårt att bedöma dem. Därför kan halvtidsutvärderingen inte ge en heltäckande bild av resultatet och effekterna och det går inte att dra några slutgiltiga slutsatser.

En annan begränsning är bristen på riktmärken för att jämföra resultat. Detta beror framför allt på att Amif och fonden för inre säkerhet är de första program för inrikes frågor som har en gemensam övervaknings- och utvärderingsram[9] och en uppsättning indikatorer (gemensamma resultat- och effektindikatorer). Generellt har kvaliteten i uppgifterna och kvaliteten i medlemsstaternas årliga genomföranderapporter också varit bristfällig, delvis på grund av att den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen med dess indikatorer och alla riktlinjer för utvärderingen blev tillgängliga först senare i processen (början av 2017).

3.2 Utvärdering av Amif

När det gäller **ändamålsenlighet** har Amif spelat en viktig roll för att förbättra asylsystemen och öka medlemsstaternas mottagningskapacitet. Migrationskrisen ledde till att medlemsstaterna och kommissionen prioriterade investeringar inom asylområdet, framför allt för att förbättra infrastruktur och tjänster för inkvartering för att hantera de stora inflödena av flyktingar och asylsökande. Antalet personer i målgrupperna som fått stöd från fonden ökade t.ex. från 18 944 till 184 122 mellan 2013 och 2017. Dessutom ökade antalet personer som fått utbildning via fonden från mindre än 1 000 år 2015 till 7 031 år 2017.

Fonden gjorde också stora framsteg när det gäller de mest sårbara grupperna, däribland ensamkommande barn (antalet anpassade platser för den gruppen ökade från 183 platser 2014 till 17 070 platser 2017) och flyktingar och asylsökande från områden som norra Afrika och Afrikas horn. Detta blev möjligt tack vare den förbättrade externa dimensionen (16 insatser i

[8] Det årliga arbetsprogrammet 2017 antogs i september 2017 och ligger därför utanför utvärderingsperioden.

[9] Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 2017/207 av den 16 april 2014 om den gemensamma övervaknings- och utvärderingsram som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 514/2014 om allmänna bestämmelser för asyl-, migrations- och integrationsfonden och om ett instrument för ekonomiskt stöd till polissamarbete, förebyggande och bekämpande av brottslighet samt krishantering (EUT L 33, 8.2.2017, s. 1).

olika länder tog emot 30 miljoner euro genom två regionala utvecklings- och skyddsprogram). Det finns dock begränsade bevis på att kapaciteten för att utveckla, övervaka och utvärdera asylsystem har ökat. EU:s vidarebosättningsprogram har gjort stora framsteg hittills, men fonden har bara gett ett begränsat bidrag till inrättande, utveckling och genomförande av nationella vidarebosättningsprogram. Fram till utgången av 2017 har nästan 26 000 personer vidarebosatts inom ramen för EU:s vidarebosättningsordning och för uttalandet från EU och Turkiet om lagliga inresor (av sammanlagt 74 000). I dag tillämpar 81 % av de 27 medlemsstater som använde Amif vidarebosättning, jämfört med endast 15 % under den föregående finansieringsperioden.

Amif har gjort goda framsteg i integrationsfrågor. Framför allt har kortsiktiga integrationsåtgärder (introduktionskurser i samhällskunskap, språk osv) prioriterats framför långsiktiga åtgärder (förberedande yrkesutbildning, fortbildning osv.). Bland annat har 1 432 612 tredjelandsmedborgare tagit emot integrationsbistånd hittills. Samtidigt ökade den andel som fick varaktig bosättningsstatus från 30 % år 2013 till 44 % år 2016. När det gäller målet om laglig migration har framstegen hittills varit begränsade, sannolikt beroende på förutsättningarna.

Behovet av rättvisa, hållbara och ändamålsenliga strategier för återvändande har blivit allt mer framträdande i de flesta medlemmar och såväl frivilligt som påtvingat återvändande har ökat stadigt med stöd från fonden. Antalet människor vars återvändande medfinansierats av fonden ökade från 5 904 år 2014 till 39 888 år 2015, för att sedan minska till 36 735 år 2017. Antalet personer som återvände frivilligt med stöd av fonden tiodubblades och antalet avlägsnanden som medfinansierades av fonden ökades från 10 år 2013 till en topp på 6 065 år 2016.

Solidariteten och fördelningen av ansvarstagandet mellan medlemsstaterna stärktes framför allt genom katastrofbistånd, omplaceringsmekanismer och EU:s vidarebosättningsprogram.

Katastrofbistånd från Amif har varit ett mycket viktigt verktyg för att ge medlemsstaterna stöd under och efter migrationskrisen 2015. Det har visat sig vara en kraftfull metod för att stärka solidariteten och har bidragit till en snabb och mer riktad hantering av krisen.

När det gäller **relevans** visade utvärdering av programmet Solid att det behövs större framsteg med att anpassa prioriteringarna efter behoven, framför allt inom asylområdet. Amif avhjälpte denna brist och har visat sig vara tillräckligt flexibel, bred och heltäckande för att tillgodose olika behov och de flesta nationella program svarar fortfarande mot medlemsstaternas behov. Medlemsstaterna mötte dock skiftande och varierande behov under genomförandeperioden, vilket betyder att fördelningslösningarna kanske kommer att behöva anpassas under genomförandeperioden. Det skulle t.ex. kunna ske genom en anpassning av fördelningsnyckeln och en mer djupgående halvtidsöversyn.

När fonden utformades och planerades vidtogs åtgärder för att skapa **samstämmighet** och komplementaritet med andra finansieringsinstrument och berörda viktiga politiska strategier inom EU. Under genomförandefasen har kommissionens avdelningar samarbetat aktivt med varandra och medlemsstaterna, framför allt på ad hoc-basis, för att säkerställa att EU-fonder med liknande mål används på ett samordnat sätt. På nationell nivå har de allra flesta medlemsstater säkerställt samstämmighet och komplementaritet genom att införa samordningsmekanismer, framför allt övervakningskommittéer med medlemmar från olika myndigheter som deltar i fondens genomförande.

Kommunikationen verkar dock kunna förbättras när det gäller den inre samstämmigheten (mellan Amif-instrument) eftersom mottagarna inte är särskilt medvetna om unionens

åtgärder och katastrofbiståndsåtgärderna. Det finns dock få bevis på bristande samstämmighet, överlappningar och dubbelarbete, såväl internt som externt.

Överlag har Amif skapat ett stort **mervärde för EU**, trots att fonden är förhållandevis liten med tanke på de stora utmaningar som orsakades av den kris som uppstod under denna period. Den största nyttan på EU-nivå skapas av den transnationella dimensionen i vissa åtgärder (särskilda åtgärder, EU-åtgärder och det europeiska migrationsnätverket) och delade bördor på EU-nivå, framför allt med stöd från katastrofbistånd och omplaceringsmekanismen inom ramen för nationella program, vilket är goda bevis på att solidaritetsprincipen har tillämpat

Amif har skapat betydande mervärde för EU på följande sätt: i) Den gav en ändamålsenlig och effektiv hantering av migrationsströmmarna på EU-nivå (volymeffekter). ii) Den ledde till optimering av förfarandena i samband med migrationshantering samt ökade kunskaper och kapacitetsuppbyggnad (processeffekter). iii) Den gjorde det möjligt för medlemsstaterna att nå fler migranter, asylsökande, flyktingar och tredjelandsmedborgare (räckviddseffekter). iv) Den införde nya metoder som skapades på nationell och europeisk nivå (rolleffekter), om än i mindre omfattning.

Utan finansiering från Amif skulle kvaliteten ha varit sämre i EU:s hantering av migrationskrisen och medlemsstaternas förmåga att samarbete och genomföra lösningar. Ett avbrott i stödet skulle sannolikt ha lett till i) minskad räckvidd för och sämre kvalitet i de åtgärder som genomfördes, ii) förseningar i genomförandet eller iii) till och med avbrott i åtgärderna, även i fråga om tillämpningen av principerna om solidaritet och ömsesidigt förtroende.

Amif har säkerställt **hållbarhet** genom kontrollmekanismer som har införts i planerings- och genomförandefaserna i de flesta instrument. Detta har dock genomförts i mindre omfattning i katastrofbiståndet, på grund av åtgärdernas art. Det finns utrymme för förbättring i hänsynen till hållbarhetskriterierna när Amifs ingripanden utformas, men även när det gäller att systematiskt fånga upp och översätta lärdomar till nationella lagar, metoder och förfaranden, för att undvika återkommande finansiering av samma (mindre nydanande) produkter.

Hållbarheten i åtgärdernas effekter kommer sannolikt att variera beroende på fokusområden (integrations- och asylresultat kommer sannolikt att bestå, om de avser mer långsiktiga behov, medan återvändanderesultat är mer hållbara om de bygger på frivilliga återvändandesystem och får stöd genom insatser för återintegrering).

3.3 Utvärdering av instrumentet för ekonomiskt stöd för yttre gränser och visering

Instrumentet för ekonomiskt stöd för yttre gränser och visering anses vara **ändamålsenligt** för såväl den gemensamma visumpolitiken som den integrerade gränsförvaltningen. Instrumentet har bidragit till att i) underlätta legitimt resande genom att stärka medlemsstaternas kapacitet genom medfinansiering av medlemsstaternas anskaffning av utrustning för att kontrollera äktheten i handlingar som används i visumansökningar, utveckling av it-system för samordning av visumansökningar, och ii) upphandla säkerhetsutrustning för diplomatiska beskickningar i tredjeländer. Trots rekommendationen i efterhandsutvärderingen av fonden för yttre gränser för att öka medfinansieringsgraden var instrumentets bidrag till konsulärt samarbete begränsat i många medlemsstater till följd av förseningarna med att inleda genomförandet. Utvecklingen av en gemensam visumpolitik fick också stöd genom

inrättandet och driften av it-system, framför allt det nationella informationssystemet för visering.

Instrumentet bidrog till de yttre gränskontrollernas ändamålsenlighet genom att stödja åtgärder med inriktning på inköp, modernisering, uppgradering och utbyte av gränskontrolls- och övervakningsutrustning (t.ex. anordningar för kontroll av handlingar, kommunikationsutrustning). Gränsförvaltningskapaciteten hanterades genom införandet av automatiska gränskontrollgrindar som innebar att kontrollerna gick snabbare vid gränsövergångsställen som är anslutna till nationella och internationella it-system, vilket effektiviserar informationsutbyte. Utvecklingen av informationssystemet för viseringar (VIS) har varit avgörande för genomförandet av den gemensamma visumpolitiken. Harmoniseringen av metoder för utfärdande av visum fick också stöd genom utbildning, där konsulär personal fick teknisk och aktuell information i frågor som rör visum och tillhörande system.

Instrumentet har bidragit till att en integrerad gränsförvaltning i enlighet med artikel 3.2 b i förordningen om instrumentet för ekonomiskt stöd för yttre gränser och visering har genomförts på ett ändamålsenligt sätt, trots migrations- och säkerhetskrisen. Hittills har cirka 200 miljoner euro använts till särskilda åtgärder för att stödja 14 medlemsstaters inköp av utrustning till Frontex för att användas i gemensamma insatser som samordnas av Frontex. Detta har ökat solidariteten mellan medlemsstaterna och bidragit till utvecklingen av Eurosur och it-system för gränsförvaltning.

Instrumentet har underlättat samarbetet mellan medlemsstaterna och mellan medlemsstaterna och Frontex, bl.a. genom inköp av utrustning som ska användas i Frontex insatser.

När det gäller direkt förvaltning är det mycket svårt att dra några slutsatser om hur ändamålsenliga verksamhetsbidragen inom ramen för unionsåtgärderna eller katastrofbiståndet har varit, eftersom mycket få åtgärder har slutförts under den period som halvtidsutvärderingen omfattar. Katastrofbistånd har använts i sju medlemsstater, framför allt Grekland, Italien och Bulgarien och det hade stor betydelse för att möta de akuta behoven i början av perioden och för att överbrygga finansieringsgapet innan de nationella programmen antogs (när det t.ex. gällde en medlemsstat var beloppet för stöd till katastrofbistånd under åren 2014–2017 tre gånger större än anslaget från det nationella programmet för hela perioden 2014–2020).

Den ursprungliga tanken med och målen för instrumentet är fortfarande **relevanta**, i efterdyningarna av migrationskrisen. Det har införts lämpliga mekanismer för att hantera de föränderliga behoven under både planerings- och genomförandefaserna. Den flexibilitet som fonden medger i form av överföringar av medel mellan olika mål har underlättat hanteringen av de föränderliga behoven. Medlemsstaterna skulle dock behöva ännu större flexibilitet, vilket skulle kunna uppnås genom minsta möjliga anslag till mål som inte längre är nödvändiga och ett minskat antal nationella mål.

Instrumentet anses vara **samstämmigt** med andra EU-insatser och nationella insatser. Samstämmighet och komplementaritet med andra EU-finansieringsinstrument har garanterats genom samordning av mekanismer i planeringsfasen, som sedan infördes i genomförandefasen. De flesta medlemsstater har antagit olika samordningsmekanismer för att skapa samstämmighet med liknande insatser inom ramen för andra EU-fonder. Inga överlappningar har upptäckts mellan instrumentet och nationella insatser inom området för visering och gränser. Samstämmigheten med genomförandet av andra EU-program skulle

kunna förbättras. Eftersom EU:s program Tull 2020 och instrumentet för ekonomiskt stöd för yttre gränser och visering har gemensamma mål för både säkerhetsfrågor och utbildning kan det finnas möjligheter till synergier. Samordningen mellan de båda initiativen skulle dock kunna förbättras.

Instrumentet har skapat **mervärde för EU** genom innovativa investeringar i infrastruktur och utrustning. Det har gett stöd till samarbete mellan medlemsstaterna. Instrumentet har möjliggjort utbildningsverksamhet som har bidragit till harmoniseringen medlemsstaternas metoder. Ett större mervärde för EU hade kunnat väntas inom området för konsulärt samarbete, samarbete med tredjeländer och it-system.

Eftersom stora it-system kräver enorma investeringar är det sannolikt att de nationella it-systemen skulle ha fortsatt att vara fragmenterade utan ett EU-ingripande, vilket skulle ha fortsatt att påverka EU:s förmåga att uppnå de övergripande målen för gräns- och visumpolitiken. Inom visumområdet ledde användningen av ny teknik till mervärde i fråga om effektivitet i visumbehandlingen och utbytet av uppgifter och information inom och mellan medlemsstaterna förbättrades. Inom gränsområdet ledde mervärdet för EU till att driftskompatibel ny teknik utvecklades, vilket ökade effektiviteten och snabbheten i Schengens informationssystem och informationssystemet för viseringar. Detta stärkte sammanlänkningen med Schengenpartnerna, vilket bidrog till bättre gränskontroller och gränsövervakning. Därför anses det nödvändigt med investeringar i att uppgradera it-systemens driftskompatibilitet.

Hållbarheten i de åtgärder som finansieras av instrumentet för ekonomiskt stöd för yttre gränser och visering är beroende av kontinuiteten i EU-finansieringen eftersom den nationella finansieringen inte verkar räcka till för att säkerställa samma investeringsnivå. Investeringar i infrastruktur, anläggningar och it-system har förhållandevis stor hållbarhet eftersom de ofta kräver mindre underhållskostnader jämfört med de ursprungliga investeringarna. Utbildningsverksamhet spelade också en viktig roll för att säkerställa åtgärdernas hållbarhet på lång sikt.

3.4 Utvärdering av instrumentet för ekonomiskt stöd till polissamarbete

Det är värt att påpeka att instrumentet för ekonomiskt stöd till polissamarbete är det första EU-finansieringsprogram som avser polissamarbete, kamp mot allvarlig organiserad brottslighet och terrorism samt kris- och riskhantering och som också genomförs genom delat ansvar med medlemsstaterna (delad förvaltning), medan de föregående programmen ”Förebyggande, beredskap och konsekvenshantering när det gäller terrorism och andra säkerhetsrelaterade risker” och ”Förebyggande och bekämpande av brott” genomfördes direkt av kommissionen ensam (direkt förvaltning).

Instrumentet har i huvudsak varit **ändamålsenligt** och har bidragit till att förbättra säkerheten i EU genom att förebygga och bekämpa gränsöverskridande, allvarlig och organiserad brottslighet, inklusive terrorism, och genom att underlätta samordningen och samarbetet mellan de brottsbekämpande myndigheterna. Samarbetet bedrevs genom informationsutbyte om gränsöverskridande brottslighet, inrättande av transnationella nät och projekt och medlemsstaternas deltagande i gemensamma utredningsgrupper och i policycykeln för den europeiska sektorsövergripande plattformen mot brottshot (Empact). Nationella åtgärder som finansierades av instrumentet för ekonomiskt stöd till polissamarbete har också bidragit till att

stärka personalkompetens och personalresurser, framför allt genom att finansiera utbildning och anställning av extra personal.

I termer av resultat bidrog dessa åtgärder, som finansierades genom delad förvaltning, till insatser för att upplösa organiserade kriminella grupper, framför allt genom i) beslagtagning av kontanter (mer än 1,6 miljarder euro), ii) nedsläckning av webbplatser, iii) gripanden, iv) beslagtagning av stöldgods (till ett värde av mer än 90 miljoner euro), och v) beslagtagning av narkotika som heroin och kokain (mer än 4 miljoner euro).

Instrumentet har också bidragit till att öka medlemsstaternas förmåga att hantera säkerhetsrelaterade risker och kriser effektivt och, i mindre omfattning, skydda människor och kritisk infrastruktur mot terroristattacker och andra säkerhetsrelaterade händelser.

Tillgängliga bevis pekar på att instrumentet har bidragit till att stärka medlemsstaternas förmåga att utveckla heltäckande hot- och riskbedömningar, även om det är förhållandevis få projekt som finansieras av instrumentet för ekonomiskt stöd till polissamarbete på nationell nivå och på EU-nivå. Projekten har t.ex. varit inriktade på skydd av kritisk infrastruktur, utveckling av informationssystem och kunskaper om sprängämnen, utbildning i identifieringen av möjliga ”utländska stridande”, och utveckling av analyser av CBRN-E-hot (kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära hot).

Samordningen och samarbetet mellan medlemsstater, Europol och andra berörda EU-organ underlättades genom utveckling av informationssystem, sammanlänkningar mellan databaser och brottsbekämpningstillämpningar och utveckling av plattformar för informationsutbyte. Medlemsstaterna använde framför allt instrumentet för att uppfylla sina skyldigheter i samband med genomförandet av EU-rättsakter som Prümfördraget och direktivet om passageraruppgifter.

När det gäller EU-åtgärder har flera insatser finansierats inom området för tidig varning och samarbete om krisförebyggande: t.ex. Atlas-nätverket som syftar till att stärka beredskapen och ändamålsenligheten hos särskilda insatsenheter genom övningar och annat gränsöverskridande utbyte, inbegripet i krislägen och i anskaffning och delning av taktisk utrustning till stöd för särskilda insatser.

Trots den finansiering som fanns tillgänglig inom ramen för instrumentet för ekonomiskt stöd till polissamarbete har medlemsstaternas framsteg emellertid varit begränsade när det gäller att i) stärka medlemsstaternas administrativa och operativa förmåga att skydda kritisk infrastruktur, ii) skydda offer och iii) utveckla utbildningssystem och utbytesprogram. Dessutom har det gjorts begränsade framsteg i fråga om samarbete med tredjeländer och internationella organisationer, även om de flesta projekt som rör dessa operativa mål fortfarande pågår. När det gäller skydd för offer har de genomförda åtgärderna inriktats på människohandel, följt av offer för terrorism och övergrepp mot barn, våld i hemmet, narkotikahandel och ekonomisk brottslighet.

Den ursprungliga tanken med och målen för instrumentet är fortfarande **relevanta**, i efterdyningarna av migrations- och säkerhetskrisen. Det har införts lämpliga mekanismer för att hantera de föränderliga behoven i såväl planerings- som genomförandefaserna. I sina nationella program identifierade medlemsstaterna de relevanta politikområden som inkluderas i policycykeln för Empact. Några valde emellertid också att inrikta sig på ett område som skapar problem för dem: narkotika, människohandel, it-brottslighet, ekonomisk brottslighet eller korruption.

Den flexibilitet som fonden medger i form av överföringar av medel mellan olika mål har underlättat hanteringen av de föränderliga behoven. Medlemsstaterna skulle dock gärna se ännu större flexibilitet genom minsta möjliga anslag till mål som inte längre är nödvändiga och ett minskat antal nationella mål.

Instrumentet anses vara **samstämmigt** med och dess mål kompletterar andra nationella politikområden. Instrumentets samstämmighet och komplementaritet med andra EU-finansieringsinstrument har säkerställts under utformnings-, planerings- och genomförandefaserna. Det har införts samordningsmekanismer för att säkerställa samstämmighet och komplementaritet under genomförandefasen. Övervakningskommittéerna och de ansvariga myndigheterna har en avgörande roll för att säkerställa att samstämmigheten och de olika genomförandemetoderna har kompletterat varandra. Det verkar dock finnas ett visst utrymme för förbättring när det gäller EU-organ och intern samstämmighet, eftersom mottagarna har dålig kännedom om de åtgärder och projekt som har genomförts inom ramen för fonden för inre säkerhet.

Överlag har instrumentet skapat **mervärde för EU** när det gäller att förbättra gränsöverskridande samarbete, utbyte av kunskaper och bästa praxis, förtroende mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och tillämpning och genomförande av viktiga EU-politikområden (processeffekter).

Instrumentet har bidragit till att utöka åtgärdernas räckvidd och förbättra deras kvalitet i termer av investeringar i underprioriterade eller mycket specialiserade områden. Inköpet av toppmodern utrustning har stärkt de nationella myndigheternas förmåga att göra särskilda ingripanden med större räckvidd. Instrumentet har också gjort det möjligt att utöka typerna av kunskapsutbyte och utbildning för brottsbekämpande myndigheter (räckviddseffekter).

Instrumentet har visat att det har bidragit till harmoniseringen av forskning på EU-nivå om förebyggande av brottslighet, möjliggjort ökade investeringar och inriktats på långsiktiga åtgärder inom detta område. Det har också möjliggjort kraftfulla investeringar, framför allt i it-system, utbildning och specialiserad utrustning (volymeffekter).

Utan finansiering från instrumentet för ekonomiskt stöd till polissamarbete skulle kvaliteten ha varit sämre i EU:s hantering av gränsöverskridande samarbete och i medlemsstaternas förmåga att genomföra innovativa lösningar (rolleffekter).

Under den föregående finansieringsperioden hade programmen ”Förebyggande, beredskap och konsekvenshantering när det gäller terrorism och andra säkerhetsrelaterade risker” och ”Förebyggande och bekämpande av brott” en stark transnationell dimension eftersom transnationellt samarbete var en förutsättning för finansiering. Den geografiska fördelningen av samordnande organisationer och partnerorganisationer som tog emot finansiering var dock mycket ojämn och koncentrerad till ett fåtal medlemsstater. Genom att modellen för delad förvaltning infördes för instrumentet för ekonomiskt stöd till polissamarbete (inledningsvis 60 % av det totala programmet och mer än 70 % efter tillskotten) fick instrumentet en större geografisk räckvidd i alla medlemsstater, även om unionens åtgärder fortfarande präglas av samma geografiska obalans som i de föregående programmen.

Instrumentet har varit **hållbart** tack vare att åtgärderna har anpassats till och kompletterat åtgärder som har utvecklats till följd av nationella prioriteringar eller EU-krav. Omfattande åtgärder och mekanismer för hållbarhet har införts i planerings- och genomförandefaserna under både delad och indirekt förvaltning. Eftersom de flesta projekt fortfarande pågår är det

dock svårt att fastställa om effekterna på målgrupper och särskilda områden verkligen kommer att vara.

3.5 Ändamålsenlighet, förenkling och minskad administrativ börda

När det gäller **ändamålsenlighet** visade utvärderingen, generellt och inom ramen för de tillgängliga uppgifterna, att fondernas resultat kunde uppnås till rimliga kostnader i fråga om såväl mänskliga som finansiella resurser. De flesta medlemsstater har dock problem med EU:s vägledning, gemensamma indikatorer och rapporterings-/övervakningskalendern. Trots att det har gjorts förenklingar kan den upplevda administrativa bördan försämra ändamålsenligheten.

Den gemensamma uppsättning förfaranden som införs genom den horisontella förordningen (EU nr 514/2014) för alla områden som omfattas av fonderna och för både Amif och fonden för inre säkerhet har inneburit en **förenkling**. Det förenklade kostnadsalternativet användes bara i ett fåtal medlemsstater som ansåg att det var ändamålsenligt för att **minska den administrativa bördan**. De åtgärder som fonden har vidtagit för att förenkla och minska den administrativa bördan har dock bara delvis gett avsett resultat. Trots förenklingarna finns det i nuläget få bevis på att den administrativa bördan har minskats i någon större grad. Övervaknings-, rapporterings- och verifieringsåtgärder upplevs fortfarande som betungande och medlemsstaterna har begärt ytterligare vägledning om hur de ska uppfylla EU:s krav. Rapporteringskraven och det faktum att vissa gemensamma indikatorer var irrelevanta ansågs också bidra till den administrativa bördan.

4 HALVTIDSÖVERSYN

Denna rapport om halvtidsutvärderingen omfattar i enlighet med artikel 57 i förordning (EU) nr 514/2014 en bedömning av den halvtidsöversyn som planerats för alla de tre fonderna.

Den övergripande processen inleddes i juni 2017, då ett frågeformulär om behovsbedömning skickades ut till medlemsstaterna. Målet var att ge medlemsstaterna möjlighet att överväga om och i vilken omfattning de nationella programmen kan behöva en översyn och även bedöma sina (finansiella) behov för den återstående perioden 2018–2020. Frågeformuläret åtföljdes av ett memorandum med en beskrivning av den viktigaste utvecklingen i EU:s politik under de senaste åren, som medlemsstaterna skulle ta hänsyn till när de övervägde sina framtida behov. Därefter gjorde kommissionen en detaljerad analys av medlemsstaternas svar och bilaterala diskussioner anordnades mellan kommissionen och de flesta medlemsstater för att i detalj gå igenom genomförandet av fonderna, de framförda behoven och utsikterna för de sista åren.

Efter diskussionerna infördes ett särskilt extra anslag på 128 miljoner euro för de nationella programmen. Anslaget skulle fördelas i samband med halvtidsöversynen och var avsett enbart för instrumentet för gränser och visering, i enlighet med den rättsliga grunden för detta instrument. Detta berodde framför allt på att ingen extra finansiering planerades för Amif och instrumentet för ekonomiskt stöd till polissamarbete och på att de flesta av medlemsstaternas nationella program inom ramen för dessa båda fonder har förändrats upprepade gånger på senare år, till följd av migrations- och säkerhetskrisen.

Genom halvtidsöversynen kunde prioriteringarna för de nationella programmen anpassas efter de nya politiska initiativen och till det nya läget inom områdena för säkerhet, gränser och

migration. Detta var mest relevant för instrumentet för ekonomiskt stöd för yttre gränser och visering, där ett extra finansiellt anslag gjorde det möjligt att förnya inriktningen på vissa särskilda prioriteringar och behov på medlemsstatsnivå. De finansiella behov som medlemsstaterna har lyft fram i detta sammanhang (ansökningar om extra finansiering i 2019 års budgetförslag inom området för återvändande och mottagningscentrum) kommer att bedömas noggrant inom ramen för det årliga budgetförfarandet.

5 SLUTSATSER OCH FORTSÄTTNINGEN

5.1 Ändamålsenlighet

Fonderna har i stort sett varit ändamålsenliga och överlag visat sig vara viktiga verktyg för att hantera den svåra situationen i fråga om migration och säkerhet, trots den stora ökningen i de utmaningar som de har behövt möta.

Amif har visat sig vara ett viktigt verktyg för att hantera den svåra situationen genom att tillhanda både kortsiktigt katastrofbistånd och mer långsiktig kapacitetsuppbyggnad i fråga om asyl, integration och återvändande. Framför allt bidrog Amif till att stärka medlemsstaternas mottagnings- och behandlingskapacitet när de ställdes inför de stora migrationsströmmarna. Framstegen har hittills varit begränsade inom området för laglig migration, men medlemsstaterna har gjort vissa framsteg på integrationsområdet, bl.a. när det gäller kapacitetsuppbyggnad. Kortfristiga integrationsåtgärder har prioriterats före långsiktiga och de sistnämndas resultat är ännu inte synliga, eftersom integration är en långsiktig process. Fonden har bidragit till att återvändandegraden stadigt har ökat.

Instrumentet för ekonomiskt stöd för yttre gränser och visering visade att det var ändamålsenligt genom att det bidrog till att underlätta legitimt resande. Instrumentets bidrag till konsulärt samarbete och stärkt samarbete med tredjeländer var begränsat. Det gav också stöd till utvecklingen av en gemensam visumpolitik genom utbildning och inrättande och drift av it-system (framför allt informationssystemet för viseringar).

Instrumentet för ekonomiskt stöd till polissamarbete bidrog till att öka säkerheten i EU genom att stärka medlemsstaternas förmåga att förebygga och bekämpa gränsöverskridande, allvarlig och organiserad brottslighet, inklusive terrorism genom i) åtgärder med inriktning på finansiell och ekonomisk brottslighet, it-brottslighet och narkotikasmuggling, ii) investering i it-system och operativ utrustning, iii) samarbete mellan medlemsstater, t.ex. genom deltagande i gemensamma utredningsgrupper, och iv) policycykeln för Empact.

Inom området för säkerhetsrelaterade risker och kriser har instrumentet för ekonomiskt stöd för polissamarbete bidragit till att öka medlemsstaternas förmåga att hantera säkerhetsrelaterade risker och kriser effektivt genom i) utveckling av heltäckande hot- och riskbedömningar, ii) inrättande av sektorsspecifika system för tidig varning, iii) samarbetsmekanismer och iv) uppgradering och köp av utrustning som gör det möjligt att hantera kriser och nödsituationer bättre.

5.2 Effektivitet

De tillgängliga uppgifterna tyder på att fondernas resultat överlag har uppnåtts till rimliga kostnader i fråga om såväl mänskliga som finansiella resurser, med vissabegränsningar.

Effektiviteten har säkerställts genom den stora kunskap och sakkunskap som har byggs upp genom erfarenheterna av tidigare projekt, tillsammans med flexibilitet i de nationella programmen.

Det finns också ett antal problem som medlemsstaterna anser är negativa för effektiviteten: kravet på att en minsta andel ska anslås till nationella mål, komplicerade och återkommande rapporter, bristfälligt utvecklade gemensamma indikatorer, samt bristande överensstämmelse mellan tidsplanerna för övervakning och rapportering.

Överlag har åtgärderna för katastrofbistånd, EU:s åtgärder och åtgärderna inom ramen för indirekt förvaltning uppnått sina mål till rimliga kostnader i fråga om finansiella och mänskliga resurser.

5.3 Förenkling och minskad administrativ börda

Amif och fonden för inre säkerhet har lett till förenklingar jämfört med de tidigare förhållandena, men i detta skede finns det få bevis på att den administrativa bördan har minskats i någon större grad. Den fleråriga planeringen har gjort det möjligt att hantera framväxande behov under den sjuåriga perioden och även hantera stora investeringar på lång sikt. Generellt har de flesta innovativa åtgärder (t.ex. förenklade kostnadsalternativ, flerårig planering, förenklat förvaltnings- och kontrollsystem) ansetts vara särskilt fördelaktiga och har lett till förenklingar, men man efterfrågade ytterligare vägledning (det förenklade kostnadsalternativet uppfattas t.ex. som positivt, men fördelarna med alternativet är inte uppenbara för mottagarna, som därför är ovilliga att använda det). Trots förenklingen verkar de nationella bestämmelser och förfaranden som ska tillämpas enligt de nationella programmen ha lett till en måttlig administrativ börda. När det gäller direkt förvaltning var förfarandena lämpliga, tydliga och transparenta, utan att skapa en extra börda för medlemsstaterna eller mottagarna.

5.4 Relevans

Fonderna, deras prioriteringar och mål enligt de särskilda förordningarna och den årliga arbetsplanen, var fortfarande relevanta. De tillgodosåg medlemsstaternas behov, trots mångfalden och förändringarna i de nationella förhållandena. Till följd av migrations- och säkerhetskriserna behövdes avsevärda budgetförstärkningar. Den tillgängliga budgeten på 6,9 miljarder euro för programperioden 2014–2020 höjdes till 10,8 miljarder euro. Katastrofbiståndet har bidragit (i större omfattning än vad som ursprungligen planerade) till att bibehålla fondernas relevans.

De viktigaste mekanismer som identifierades för att bibehålla fondernas relevans omfattade i) den politiska dialog[10] och samrådsmetod som användes under planeringsfasen, ii) ansvariga myndigheters och övervakningskommittéers övervakningsroll, iii) möjligheten att göra budgetjusteringar och överföringar, och iv) halvtidsöversynen.

[10] De politiska dialogerna med medlemsstaterna infördes för första gången i förberedelserna för de fleråriga nationella programmen för Amif och fonden för inre säkerhet. De har varit viktiga för att inleda processen med att utforma nationella program. Detta har gjort det möjligt att ta ett helhetsgrepp på alla delar i en medlemsstats nationella program och ha en djupgående diskussion om EU:s politiska mål och de nationella prioriteringarna.

Trots bevisen på att fonderna är relevanta har det konstaterats att det behövs mer flexibilitet i fråga om genomförandet av de nationella programmen. Det största problemet var att åtgärderna var uppdelade på en mängd nationella mål, vilket har gjort att resurserna inte har kunnat koncentreras till viktiga prioriteringar och har försvårat genomförandet av målövergripande projekt. Dessutom innebär de fastställda anslagen i början av en programperiod på grundval av statistiska uppgifter att det inte går att avspegla förändringar i medlemsstaternas behov under genomförandeperioden.

5.5 Samstämmighet och komplementaritet

Fonderna har varit samstämmiga med och kompletterat andra fonder och initiativ. Det har inte upptäckts några överlappningar eller något dubbelarbete. De interna instrumenten (nationella program, katastrofbistånd osv.) kompletterar både varandra och andra EU-finansieringsinstrument (t.ex. de europeiska struktur och investeringsfonderna, Esif) och nationella budgetar.

De flesta medlemsstater har infört olika samordningsmekanismer i genomförandeskedet för att säkerställa att fonderna är samstämmiga med och kompletterar liknande insatser inom ramen för andra EU-fonder. Mekanismerna omfattar interinstitutionellt informationsutbyte och samarbete mellan myndigheter som ansvarar för olika EU-fonder och särskilda institutionella ordningar för att säkerställa samordning och synergier mellan dem. Övervakningskommittéerna och de ansvariga myndigheterna spelar en avgörande roll för att skapa synergier och undvika överlappningar och dubbelfinansiering, genom regelbundet samarbete med andra nationella institutioner som genomför andra fonder (däribland EU-fonder) och med sina motsvarigheter i andra medlemsstater.

När det gäller direkt förvaltning är både katastrofbiståndet och EU-åtgärderna samstämmiga med och kompletterar åtgärder som får stöd från andra EU-fonder eller åtgärder som får stöd av EU-organ. Det konstaterades dock att det finns ett visst utrymme för förbättringar, eftersom projektmottagarna inte var särskilt medvetna om andra åtgärder som genomförs globalt genom fonderna.

5.6 Mervärde för EU

Sammantaget, och trots att de är förhållandevis små jämfört med de utmaningar som krisen har fört med sig, har fonderna skapat stort mervärde för EU genom i) stöd till åtgärder med en transnationell dimension, ii) delade bördor mellan medlemsstaterna, iii) stärkt nationell kapacitet, iv) optimerade förfaranden för migrationshantering, v) säkerställda synergier, vi) ökat samarbete mellan aktörer som arbetar med visumhantering, vii) utbyte av information och bästa praxis, viii) gränsöverskridande projekt, ix) förtroende mellan brottsbekämpande myndigheter och x) utbildning av personal osv. Utan fonderna skulle kvaliteten i EU:s hantering av migrationskrisen och säkerhetsutmaningarna ha försämrats (t.ex. färre anställda och neddragna tjänster, begränsad tillgänglighet hos nationella myndigheter som kan ge ändamålsenligt stöd till asylsökande, flyktingar och tredjelandsmedborgare).

Ur finansiell synvinkel skulle en nationell finansiering utan dessa EU-fonder inte ha kunnat möjliggöra ett ändamålsenligt och effektivt genomförande av åtgärderna, dvs. vidarebosättning, terrorismbekämpning eller utrustning till gränsövervakningen, bl.a. för Frontex. Det skulle ha blivit mycket svårare att genomföra åtgärderna och det hade inte

kunnat ske i den omfattning eller inom den tidsram som planerats, pga. bristen på nationella resurser.

När det gäller direkt förvaltning skulle det ha varit mycket svårare att genomföra åtgärderna och deras omfattning skulle ha blivit mycket mindre om finansieringen enbart hade varit nationell, utan resurser för katastrofbistånd och EU-åtgärder. De största fördelarna med dessa åtgärder var bl.a. ökat samarbete såväl mellan som inom medlemsstater, inklusive utbyte av information, kunnande och god praxis. Därmed har det gått att hantera migrationsströmmar och åtföljande nödsituationer snabbt och effektivt.

Åtgärder som finansierades inom ramen för indirekt förvaltning skapade mervärde för EU genom att förstärka befintliga synergier mellan berörda parter på olika nivåer (internationellt, EU, medlemsstater) och på så sätt skapa en samstämmig hantering av de nya utmaningarna från EU:s sida.

5.7 Hållbarhet

Hållbarhet har ingått i alla leveransmekanismer för fonderna, om än i mindre omfattning när det gäller katastrofbiståndet, eftersom de åtgärderna rör akuta situationer.

När det gäller Amif varierar hållbarheten i effekterna efter avslutad insats mellan olika instrument och medlemsstater:

- integrations- och asylresultat håller sannolikt längre om de tillgodoser mer långsiktiga behov redan från början, och
- återvändanderesultat är hållbara om de bygger på frivilliga återvändandesystem och får stöd genom ansträngningar för återintegrering.

När det gäller fonden för inre säkerhet är många åtgärder långsiktiga till sin natur eftersom de i allmänhet är utformade för att fortsätta även när fondernas stöd upphör (investeringar i infrastruktur, anläggningar och it-system). Andra åtgärder (utbildning och samarbetsmekanismer) har bidragit till åtgärdernas hållbarhet genom att den personal som arbetar med att förvalta och genomföra projekt har fått bättre sakkunskaper, kunskaper och kvalifikationer.

Den finansiella hållbarheten (åtgärder som kan fortsätta när finansieringen från fonden upphör) varierar också. Vissa åtgärder, t.ex. fleråriga projekt och projekt för att utbilda utbildaren, verkar vara mer självgående, medan andra inte verkar vara det (t.ex. det europeiska migrationsnätverket). Hållbarheten i vissa andra åtgärder (EU-åtgärder, nationella program, katastrofbistånd) är dessutom beroende av vilken nivå eller prioritering de har och/eller hur brådskande de är, samt av tillgången till alternativa resurser.

5.8 Frågor att överväga för framtiden

- Den helhetsbaserade utformningen av och strukturen för fondernas mekanismer (dvs. nationella program som syftar till att bygga långsiktig kapacitet, katastrofbistånd som syftar till att avhjälpa akuta påfrestningar och EU-åtgärder som är tydligt och logiskt utformade för att stötta varandra) bör bibehållas och användas som modell för den kommande programperioden. Uppdelningen mellan yttre gränser och visering bör också bibehållas.

- För att öka fondens ändamålsenlighet och ge medlemsstaterna möjlighet att prioritera vissa mål som kan ge bättre resultat, bör de nationella programmen vara mer fokuserade.
- Framtida fonder (och deras omfattning) behöver utformas så att de kan tillgodose en omfattande uppsättning behov, samtidigt som det måste finnas flexibilitet om det sker förändringar. De nationella programmens splittring över flera mål med krav på minsta finansieringsandelar bör ses över, för att öka flexibiliteten.
- Omfattningen för fonden för inre säkerhet kan behöva anpassas ytterligare i framtiden för att bidra till nya politiska initiativ för att stärka det operativa samarbetet och utbytet av information.
- Den fleråriga planeringen bör bibehållas för den kommande finansieringsperioden.
- Ett instrument för katastrofbistånd bör bibehållas och stärkas ytterligare, så att det kan användas snabbt och effektivt under föränderliga omständigheter.
- En heltäckande övervaknings- och utvärderingsram bör utarbetas tidigt under utformningsfasen, för att säkerställa att framstegen och ändamålsenligheten övervakas konsekvent och enhetligt redan från början. Detta bör omfatta mer väldefinierade indikatorer med referens- och målvärden, samt enklare processer, riktlinjer och tidsplaner.
- Ett system för att fördela medel (fördelningsnyckel och halvtidsöversyn) bör gå att anpassa så att man kan hantera förändrade behov på ett lämpligt sätt.
- Det bör göras fler ansträngningar för att förbättra samarbete, samordning och strategisk styrning i genomförandet av fonderna, deras olika typer av åtgärder och andra initiativ på EU-nivå.
- Stöd bör även fortsättningsvis tillhandahållas via fonderna och alla deras instrument, för att tydligt signalera vikten av solidaritet och samarbete mellan medlemsstaterna.
- Hållbarhet – så väl finansiellt som i fråga om effekter – bör beaktas i utformningen och urvalet av projekt.