EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 12.6.2018.
COM(2018) 464 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA

o privremenoj evaluaciji Fonda za azil, migracije i integraciju te Fonda za unutarnju sigurnost

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

1 UVOD

U ovom se Izvješću iznose rezultati privremene evaluacije Fonda za azil, migracije i integraciju te Fonda za unutarnju sigurnost kako je predviđeno člankom 57. Uredbe (EU) br. 514/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014.[1]

Evaluacija obuhvaća tu Uredbu te:

- posebnu Uredbu (EU) br. 513/2014 o uspostavljanju, u okviru Fonda za unutarnju sigurnost, Instrumenta za financijsku potporu u području policijske suradnje, sprečavanja i suzbijanja kriminala i upravljanja krizama[2];
- posebnu Uredbu (EU) br. 515/2014 o uspostavljanju, u okviru Fonda za unutarnju sigurnost, instrumenta za financijsku potporu u području vanjskih granica i viza[3] i
- posebnu Uredbu (EU) br. 516/2014 o uspostavi Fonda za azil, migracije i integraciju [4].

Dalje u tekstu Instrument za financijsku potporu u području policijske suradnje, sprečavanja i suzbijanja kriminala i upravljanja krizama u okviru Fonda za unutarnju sigurnost (FUS-P), Instrument za financijsku potporu u području vanjskih granica i viza u okviru Fonda za unutarnju sigurnost (FUS-GV) te Fond za azil, migracije i integraciju (FAMI) zajednički se nazivaju „fondovi".

Evaluacijom se ocjenjuje uspješnost fondova u kontekstu evaluacijskih kriterija utvrđenih u smjernicama za bolju regulativu i u skladu s člankom 55. Uredbe (EU) br. 514/2014: i. djelotvornosti, ii. učinkovitosti, iii. dosljednosti, iv. relevantnosti, v. dodane vrijednosti EU-a, vi. održivosti te vii. pojednostavljivanja i smanjenja administrativnog opterećenja. Izvješće se temelji na nalazima triju privremenih evaluacija fondova koje su priložene ovom Izvješću.

Evaluacija obuhvaća razdoblje od 1. siječnja 2014. do 30. lipnja 2017. te izvješća o svim nacionalnim programima, djelovanjima Unije i hitnoj pomoći koji se financiraju u okviru fondova. U različitim fondovima sudjeluju različite države članice u skladu s Ugovorom o funkcioniranju Europske unije. U Fondu za azil, migracije i integraciju sudjeluju sve države članice EU-a osim Danske. U Instrumentu za granice i vize u okviru Fonda za unutarnju sigurnost sudjeluju sve države članice EU-a osim Irske i Ujedinjene Kraljevine te Švicarska, Island, Lihtenštajn i Norveška koji su pridruženi Fondu zato što u potpunosti provode schengensku pravnu stečevinu. U Instrumentu za policijsku suradnju u okviru Fonda za unutarnju sigurnost sudjeluju sve države članice EU-a osim Danske i Ujedinjene Kraljevine.

---

1 Uredba (EU) br. 514/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o utvrđivanju općih odredaba o Fondu za azil, migracije te integraciju i o Instrumentu za financijsku potporu u području policijske suradnje, sprečavanja i suzbijanja kriminala te upravljanja krizama (SL L 150, 20.5.2014.).

2 Uredba (EU) br. 513/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o uspostavljanju, u okviru Fonda za unutarnju sigurnost, Instrumenta za financijsku potporu u području policijske suradnje, sprečavanja i suzbijanja kriminala i upravljanja krizama i stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 2007/125/PUP (SL L 150, 20.5.2014.).

3 Uredba (EU) br. 515/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o uspostavljanju, u okviru Fonda za unutarnju sigurnost, instrumenta za financijsku potporu u području vanjskih granica i viza i stavljanju izvan snage Odluke br. 574/2007/EZ (SL L 150, 20.5.2014.).

4 Uredba (EU) br. 516/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014 o uspostavi Fonda za azil, migracije i integraciju (SL L 150, 20.5.2014.).

Prije tih fondova EU je u programskom razdoblju od 2007. do 2013. financijsku potporu pružao u okviru općeg programa „Solidarnost i upravljanje migracijskim tokovima" (SOLID),[5] s ukupnim doprinosom od gotovo 4 milijarde EUR za razvoj zajedničke politike u području azila, vraćanja i integracije te vanjskih granica i viza. Osim toga, EU je pružao potporu u području borbe protiv terorizma, organiziranog kriminala, različitih vrsta trgovanja i sigurnosnih rizika u okviru programa „Sigurnost i zaštita sloboda" (gotovo 800 milijuna EUR).

U tablici u nastavku prikazan je pregled trenutačnih i prethodnih fondova i njihov razvoj:

Tablica 1: Sažeti pregled fondova i programa u području unutarnjih poslova tijekom razdoblja 2007.-2013. i 2014.-2020.

Opći program	**Područje politike**	**Fond / posebni program proračun, sudionici & ciljevi**	
		Prethodni fondovi (2007.-2013.)	**Trenutačni fondovi (2014.-2020.)**
Opći program Solidarnost i upravljanje migracijskim tokovima *(93 % do 96 % u okviru podijeljenog upravljanja; ostatak pod izravnim centraliziranim upravljanjem)*	Azil	Europski fond za izbjeglice (ERF III) 614 milijuna EUR[6], sve države članice (države članice) osim Danske ▪ Pružanje potpore i ohrabrivanje država članica za prihvat izbjeglica i raseljenih osoba ▪ Hitne mjere za suočavanje s iznenadnim priljevom migranata i tražitelja azila	Fond za azil, migracije i integraciju (FAMI) 3 137 milijuna EUR (početni iznos) Sve države članice osim Danske ▪ Jačanje i razvoj svih aspekata zajedničkog europskog sustava azila ▪ Potpora zakonitoj migraciji u države članice i promicanje učinkovite integracije državljana trećih zemalja ▪ Jačanje pravednih i učinkovitih strategija vraćanja i doprinos borbi protiv nezakonitog useljavanja ▪ Jačanje solidarnosti i dijeljenja odgovornosti među državama članicama, posebno onima koje su najviše pogođene migracijskim tokovima
	Integracija državljana trećih zemalja i zakonita migracija	Europski fond za integraciju državljana trećih zemalja 825 milijuna EUR, sve države članice osim Danske ▪ Potpora integraciji državljana trećih zemalja u europska društva	
	Vraćanje	Europski fond za povratak 676 milijuna EUR, sve države članice osim Danske ▪ Poboljšanje upravljanja vraćanjem ▪ Poticanje razvoja suradnje između država članica i zemalja vraćanja	
	Integrirano upravljanje granicama i vize	Fond za vanjske granice 1 820 milijuna EUR, sve države članice (uključujući Rumunjsku i Bugarsku te države pridružene schengenskom prostoru od 2010.), osim Ujedinjene Kraljevine i Irske ▪ Financijska solidarnost među zemljama schengenskog prostora ▪ Upravljanje učinkovitim kontrolama i tokovima na vanjskim granicama ▪ Poboljšanje upravljanja konzularnim tijelima	Fond za unutarnju sigurnost (FUS) 3 764 milijuna EUR (početni iznos) FUS – granice i vize (FUS – GV) Sve države članice osim Irske i Ujedinjene Kraljevine te države pridružene schengenskom prostoru Švicarska, Island, Lihtenštajn i Norveška ▪ Osiguravanje visoke razine sigurnosti u EU-u i olakšavanje zakonitog putovanja ▪ Vize i potpora integriranom upravljanju granicama
Opći program „Sigurnost i zaštita sloboda" *(izravno centralizirano*	Sprečavanje i borba protiv organiziranog kriminala	Posebni program „Sprečavanje i borba protiv organiziranog kriminala" (ISEC) 600 milijuna EUR, sve države članice ▪ Sprečavanje kriminala, provedba zakona, zaštita svjedoka i podrška svjedocima, zaštita žrtava	

[5] COM(2005) 123.

[6] Nakon uspostave Europskog potpornog ureda za azil; uzimajući u obzir Odluku br. 458/2010/EU o izmjeni temeljnog akta Europskog fonda za izbjeglice.

upravljanje)	Borba protiv terorizma i drugih rizika povezanih sa sigurnošću	Posebni program „Sprečavanje, pripravnost i upravljanje posljedicama terorizma i drugih rizika povezanih sa sigurnošću" (CIPS) 140 milijuna EUR, sve države članice ▪ Zaštita građana i ključne infrastrukture od terorističkih napada i drugih sigurnosnih incidenata	FUS – Policija (FUS - P) Sve države članice osim Danske i Ujedinjene Kraljevine ▪ Osiguravanje visoke razine sigurnosti u EU-u, borba protiv kriminala, upravljanje rizicima i krizama

2 FONDOVI I NJIHOVO STANJE PROVEDBE

Fondovi se provode s pomoću podijeljenog, izravnog i neizravnog upravljanja te ih provode: države članice u okviru podijeljenog upravljanja; izravno Komisija u izravnom upravljanju ili treće strane kojima je povjeren dio zadaća upravljanja proračunom (neizravno upravljanje). Višegodišnji nacionalni programi za FAMI i FUS pripremljeni su putem političkog dijaloga na početku programskog razdoblja te doneseni odlukom Komisije. Države članice redovito donose izmjene nacionalnih programa, a te se izmjene odobravaju odlukom Komisije. Za izravno i neizravno upravljanje Komisija donosi godišnje programe rada za provedbu proračuna.

2.1 FAMI

FAMI je osmišljen za promicanje učinkovitog upravljanja migracijskim tokovima te provedbu, jačanje i razvoj zajedničkog pristupa EU-a azilu i migracijama. Tijekom predmetnog razdoblja provedbe, uvjeti migracija drastično su se promijenili zbog iznenadnog i neočekivanog povećanja migracijskog pritiska na južne i jugoistočne vanjske granice EU-a.

Opći cilj FAMI-ja treba se ostvariti: i. jačanjem i razvojem zajedničkog europskog sustava azila, osiguravajući da se zakonodavstvo EU-a u tom području učinkovito i ujednačeno primjenjuje; ii. pružanjem potpore zakonitoj migraciji u države članice EU-a u skladu s potrebama tržišta rada i promicanjem učinkovite integracije državljana trećih zemalja; iii. jačanjem pravednih i učinkovitih strategija vraćanja koje pomažu u borbi protiv nezakonite migracije i naglašavaju održivost i učinkovitost postupka vraćanja; te iv. osiguravanjem da države članice EU-a koje su najviše pogođene migracijskim tokovima i tokovima azila mogu računati na solidarnost ostalih država članica EU-a.

Stanje provedbe

Ukupna sredstva za provedbu FAMI-ja za razdoblje 2014.-2020. izvorno su procijenjena na 3 137 milijuna EUR. Zbog nepredviđenih potreba uslijed migracijske krize 2015. i 2016. taj je proračun znatno povećan i dosegnuo je 6 888 milijuna EUR programiranih obveza u cilju potpore za premještanje i preseljenje, integraciju i vraćanje te pripremu provedbe revidirane Dublinske uredbe. Iznosi su raspoređeni u okviru nacionalnih programa, djelovanja Unije i hitne pomoći.

Stoga su trenutačna sredstva FAMI-ja približno kako slijedi:

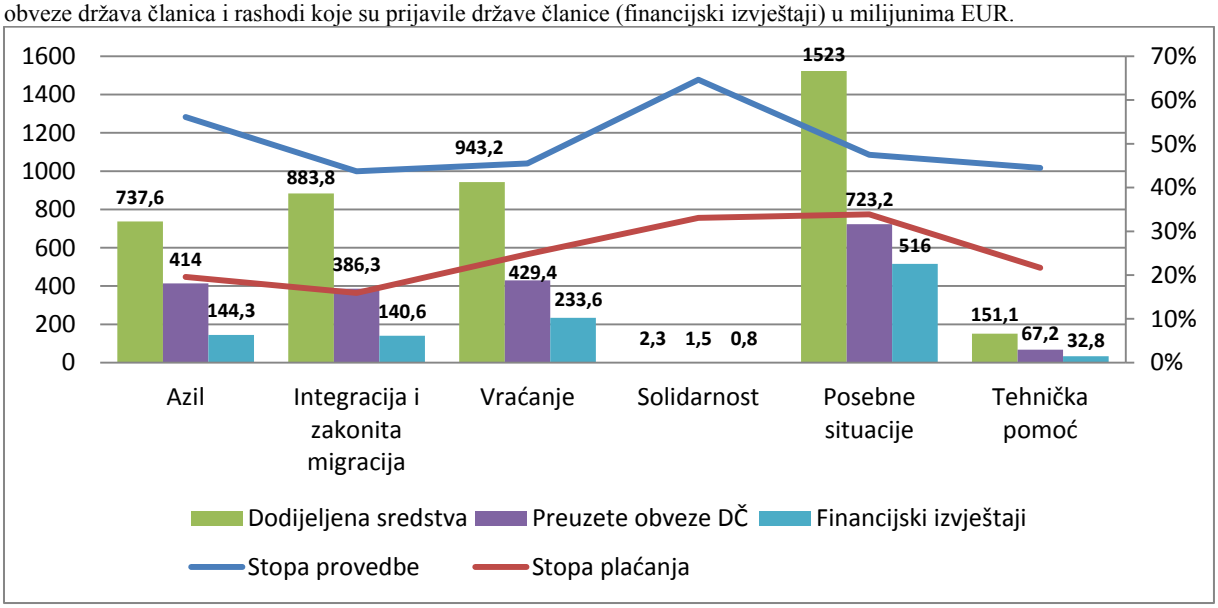
- 5 391 milijuna EUR ili 78 % programirano je za nacionalne programe;
- 462 milijuna EUR ili 7 % za djelovanja Unije osim hitne pomoći;

– 1 029 milijuna EUR ili 15 % za hitnu pomoć.

U okviru podijeljenog upravljanja države članice su cilju azila dodijelile 17 % sredstava (738 milijuna EUR), cilju integracije i zakonite migracije 21 % (884 milijuna EUR), mjerama vraćanja 22 % (943 milijuna EUR), cilju solidarnosti 0,1 % (2,3 milijuna EUR) te 36 % (1 523 milijuna EUR) za preseljenje i premještanje i 4 % (151 milijun EUR) za tehničku pomoć. Tom se raspodjelom (4 241 milijuna EUR) još uvijek ne uzimaju u obzir sredstva povezana s revizijom Dublinske uredbe za koja tek treba preuzeti obveze.

Uzimajući u obzir godišnje financijske izvještaje za 2017. koje su države članice podnijele sredinom veljače 2018., ukupna razina plaćanja iznosi 25 % (1 068 milijuna EUR) ukupnih sredstava, dok stopa izvršenja[7] iznosi 48 % (2 022 milijuna EUR).

Slika 1: Stope izvršenja i plaćanja po posebnom cilju i na temelju ukupnih dodijeljenih sredstava za nacionalne programe, obveze država članica i rashodi koje su prijavile države članice (financijski izvještaji) u milijunima EUR.



Do kraja 2017. djelovanjima Unije i aktivnostima Europske migracijske mreže za aktivnosti koje obuhvaćaju cijelo programsko razdoblje od 2014. do 2020. u okviru izravnog i neizravnog upravljanja dodijeljena su 462 milijuna EUR. Projektima koji obuhvaćaju posebne ciljeve u području azila i solidarnosti dodijeljeno je 24 % tog iznosa, dok je preostalih 76 % dodijeljeno projektima koji se odnose na posebne ciljeve u području zakonite migracije, integracije i vraćanja.

2.2. FUS - GV

Fondom FUS - GV nastoji se osigurati visoka razina sigurnosti u Europskoj uniji uz istodobno olakšavanje legitimnog putovanja, a ta se dva cilja trebaju postići putem i. jedinstvene

[7] Stopa izvršenja opisuje napredak koji su postigle države članice u pokretanju konkretnih mjera i projekata za provedbu svojih nacionalnih programa na terenu (obveze povezane s ugovorom). Međutim, stopa izvršenja ne ukazuje na razinu dovršenja pokrenutih mjera i projekata. Osim toga, zato što države članice imaju slobodu izbora kada će podnijeti zahtjev za plaćanje (financijski izvještaj), razina plaćanja ne odražava napredak programa na terenu.

kontrole visoke razine na vanjskim granicama te ii. učinkovitom obradom zahtjeva za schengenske vize.

Od 2009. broj zahtjeva za izdavanje vize za EU porastao je za 50 % u kombinaciji s povećanim troškovima obrade tih zahtjeva. Na zajedničku viznu politiku EU-a utjecali su i migracijska kriza koja je dovela do povećanog pritiska na konzularno osoblje diljem svijeta i sve veće potrebe za suradnjom u pogledu nezakonitih migracija i vraćanja. Primjena zajedničkih standarda za vize postala je ključna zato što se osobe koje su nositelji vize ili dozvole boravke u schengenskom prostoru mogu slobodno kretati među državama članicama. Stoga je učinkovita i sigurna primjena vizne politike u zajedničkom interesu svih država članica. Iz tog razloga FUS-GV u okviru tog posebnog cilja pruža potporu izgradnji kapaciteta država članica kako bi se u dovoljnoj mjeri provela zajednička vizna politika.

Učinkovit nadzor granica ključan je kako bi se osiguralo slobodno kretanje građana EU-a i državljana trećih zemalja kao što su osobe na službenom putu, turisti i druge osobe koje zakonito borave na području EU-a te osigurala unutarnja sigurnost. Budući da rubne države članice nadziru znatan dio vanjskih granica EU-a, njihove odgovornosti za nadzor granice postale su prevelik izazov. U tom pogledu FUS-GV u okviru posebnog cilja pruža potporu daljnjem usklađivanju upravljanja granicama te razmjeni informacija među državama članicama te između država članica i Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu. Osim toga, FUS-GV pridonio je povećanoj solidarnosti i podjeli odgovornosti među državama članicama, posebno kroz sufinanciranje opreme koja se stavlja na raspolaganje u operacijama Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu te uvođenjem izlaza automatizirane granične kontrole i kontinuiranim razvojem EUROSUR-a.

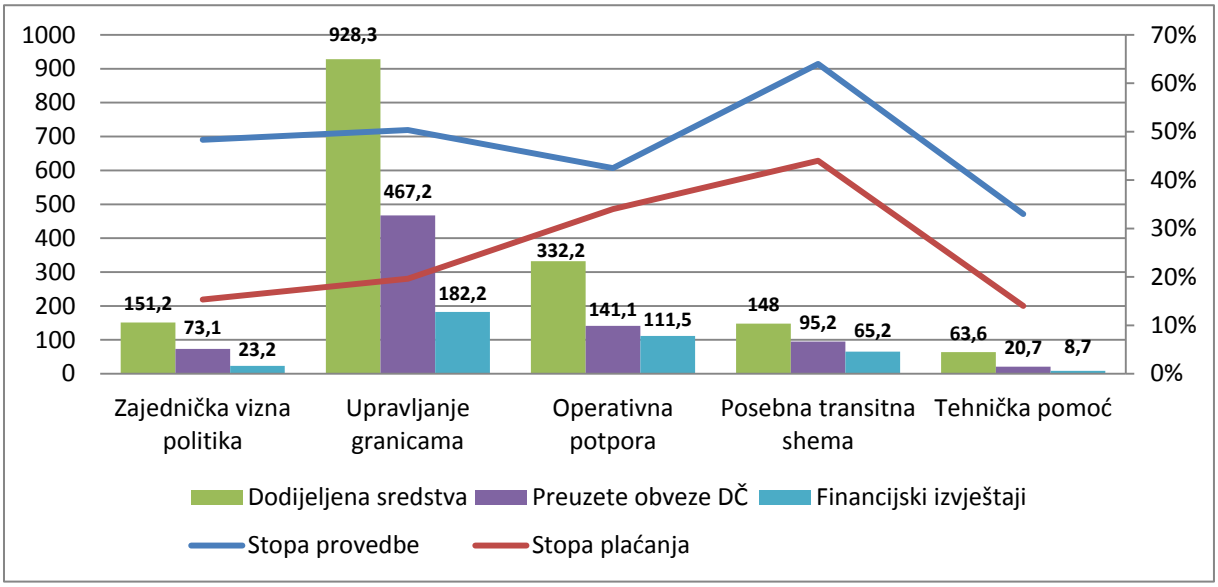
Stanje provedbe

Ukupna sredstva za provedbu fonda FUS-GV u razdoblju od 2014. do 2020. izvorno su procijenjena na 2 760 milijuna EUR. To je kasnije reprogramirano na 2,61 milijardu EUR kako bi se u obzir uzela povećana sredstva za opremu EMAS-a i Frontex-a (vidjeti u nastavku) i prijenos nekih sredstava predviđenih za informatičke sustave za potporu upravljanju migracijskim tokovima na vanjskim granicama (primjerice sustav ulaska/izlaska, europski sustav za informacije o putovanjima i njihovu odobrenju (ETIAS) agenciji EU-Lisa. Oko 65 % tog iznosa (1,6 milijardi EUR) dodijeljeno je nacionalnim programima. Međutim, iznos za Posebnu tranzitnu shemu za Litvu ostaje nepromijenjen. Kao odgovor na nepredviđene potrebe uzrokovane migracijskom krizom, iznos dodijeljen za hitnu pomoć znatno je povećan s početnih 1,3 % na 14,8 % ukupnog fonda. S druge strane djelovanja Unije smanjena su za četvrtinu kako bi se olakšalo povećanje sredstava za hitnu pomoć. Države članice primile su dodatan iznos od 192 milijuna EUR za kupnju opreme koja će se upotrebljavati u zajedničkim operacijama Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu.

Države članice izdvojile su 9 % (151 milijun EUR) za cilj zajedničke vizne politike, 57 % (928 milijuna EUR) za cilj upravljanja granicama, 21 % (333 milijuna EUR) za operativnu potporu, 9 % (148 milijuna EUR) za Posebnu tranzitnu shemu te 4 % (64 milijuna EUR) za tehničku pomoć (slika 2.).

Uzimajući u obzir godišnje financijske izvještaje za 2017. koje su države članice podnijele sredinom veljače 2018. ukupna razina plaćanja iznosi 24 % (391 milijun EUR) ukupnih sredstava dok je stopa izvršenja 49 % (797 milijuna EUR).

Slika 2: Stope izvršenja i plaćanja po posebnom cilju i na temelju ukupnih dodijeljenih sredstava za nacionalne programe, obveze država članica i rashodi koje su prijavile države članice (financijski izvještaji) u milijunima EUR



U okviru izravnog upravljanja, iz godišnjih programa rada za razdoblje od 2014. do 2017. ukupnim iznosom od 383 milijuna EUR do 30. lipnja 2017. financirane su 123 mjere (46 za hitnu pomoć i 77 za Sredstva za hitnu pomoć dodijeljena su sedam država članica (Bugarska, Grčka, Francuska, Hrvatska, Mađarska, Italija i Slovenija), jednoj agenciji EU-a (Europski potporni ured za azil) i jednoj međunarodnoj organizaciji (UNHCR). Djelovanja Unije provedena su u okviru bespovratnih sredstava (ukupno 7 za vize i granice) i javne nabave (ukupno 70, od kojih su više od polovine schengenske evaluacije).

U razdoblju od 2014. do 2017. Komisija je zadaće izvršenja proračuna delegirala na tri subjekta: agenciju eu-LISA za fazu testiranja pilot-projekta „Pametne granice" Međunarodni centar za razvoj migracijske politike (ICMPD) za „Instrument partnerstva za mobilnost"; i UNHCR za „Potporu Grčkoj za razvoj programa žarišnih točaka i programa premještanja te za razvoj kapaciteta za prihvat tražitelja azila".

2.3. FUS-P

Cilj je fonda FUS-P osigurati visoku razinu sigurnosti u EU-u podupiranjem borbe protiv kriminala i učinkovitim upravljanjem rizicima i krizama. Fond ima dva posebna cilja: i. sprečavanje kriminala i ii. upravljanje rizicima i krizama.

U okviru cilja sprečavanja kriminala, iz fonda FUS-P podupire se borba protiv svih oblika kriminala, uključujući terorizam i organizirani kriminal te doprinosi povećanju koordinacije i suradnje među različitim tijelima kaznenog progona na nacionalnoj razini i razini EU-a te s Europolom i drugim međunarodnim organizacijama.

U okviru cilja upravljanja rizicima i krizama FUS-P osigurava da se jačaju kapaciteti svih država članica te da su ti kapaciteti poboljšani i učinkoviti kako bi se djelotvorno upravljalo sigurnosnim rizicima. Osim toga, cilj je usmjeren na potrebu za pripremom ključne infrastrukture i osoba za svaki napad, posebno terorističke napade. Ostvaren je velik napredak u uvođenju sustava kojima će se provesti odluka Vijeća iz Prüma o automatiziranoj razmjeni

podataka, Direktiva o evidenciji podataka o putnicima, uzimanje i razmjena biometrijskih podataka te povezanost sa sustavima agencija u području pravosuđa i unutarnjih poslova kao što je Europol.

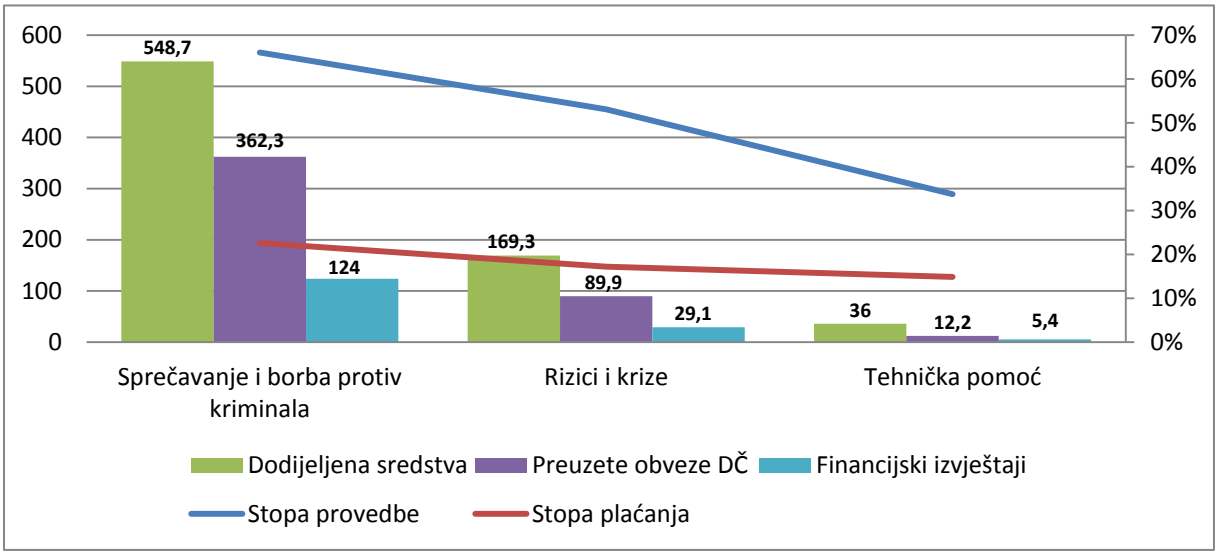
Stanje provedbe

Ukupna sredstva za provedbu FUS-P u razdoblju od 2014. do 2020. izvorno su procijenjena na 1 004 milijuna EUR. Kao odgovor na nepredviđene sigurnosne prijetnje proteklih godina, proračun je povećan za još 70 milijuna EUR za potporu državama članicama u provedbi Direktive o evidenciji podataka o putnicima te 22 milijuna EUR za razvoj alata za razmjenu informacija i interoperabilnost.

U okviru podijeljenog upravljanja države članice dodijelile su 73 % (549 milijuna EUR) cilju sprečavanja kriminala i 22 % (169 milijuna EUR) cilju upravljanja krizama i rizicima dok je preostalih 5 % (36 milijuna EUR) namijenjeno tehničkoj pomoći.

Osim toga, uzimajući u obzir godišnje financijske izvještaje za 2017. koje su države članice podnijele sredinom veljače 2018. ukupna razina plaćanja iznosi 21 % (158 milijuna EUR) ukupnih sredstava dok je stopa izvršenja 62 % (464 milijuna EUR).

Slika 3: Stope izvršenja i plaćanja po posebnom cilju i na temelju ukupnih dodijeljenih sredstava za nacionalne programe, obveze država članica i rashodi koje su prijavile države članice (financijski izvještaji) u milijunima EUR



Za izravno upravljanje dodijeljen je ukupni iznos od 122,5 milijuna EUR za djelovanja Unije te 6,5 milijuna EUR za hitnu pomoć u godišnjim programima rada za razdoblje 2014.-2016.[8] Osim toga, 118,5 milijuna EUR iz tog ukupnog iznosa (129 milijuna EUR) provedeno je u okviru izravnog upravljanja, a 10,5 milijuna EUR u okviru neizravnog upravljanja. U prve tri godine pokrenuto je devet poziva na podnošenje prijedloga te dodijeljeno devet izravnih bespovratnih sredstava u ukupnom iznosu od 12,6 milijuna EUR. Hitna pomoć dodijeljena je

[8] Godišnji program rada za 2017. donesen je u rujnu 2017. te stoga nije obuhvaćen razdobljem evaluacije.

2016. i 2017. za pet projekata u Belgiji (dva projekta), Francuskoj (jedan projekt) te Europolu (dva projekta).

3 PRIVREMENE EVALUACIJE

3.1 Ograničenja

Evaluacija se provodi samo tri godine nakon osnivanja fondova te svega dvije godine nakon što su djelotvorno provedeni zbog kasnog donošenja pravnih akata. Većina se projekata koji su uglavnom višegodišnji i dalje provodi te ih je teško ocijeniti. Stoga se privremenom evaluacijom ne može dobiti potpun uvid u njihove rezultate i učinke niti se mogu izvući konačni zaključci.

Dodatno je ograničenje nedostatak mjerila za usporedbu rezultata, uglavnom zbog toga što su FAMI i FUS prvi programi u području unutarnjih poslova koji imaju zajednički okvir praćenja i evaluacije[9] te skup pokazatelja (zajedničke pokazatelje, pokazatelje rezultata i učinka). Općenito su postojali i nedostaci u kvaliteti podataka i godišnjih izvješća država članica o provedbi, djelomično stoga što je zajednički okvir za praćenje i evaluaciju s pokazateljima i svim smjernicama za evaluaciju postao dostupan tek kasnije u procesu (početkom 2017).

3.2 Evaluacija FAMI-ja

U pogledu **djelotvornosti**, FAMI je imao važnu ulogu u poboljšanju sustava azila i jačanju kapaciteta za prihvat u državama članicama. Zbog migracijske krize države članice i Komisija dale su prednost ulaganjima u području azila, posebno radi poboljšanja smještajne infrastrukture i usluga kako bi se odgovorilo na velik priljev izbjeglica i tražitelja azila. Primjerice, u razdoblju od 2013. do 2017. broj osoba u ciljnim skupinama kojima je pružena pomoć iz Fonda povećao se s 18 944 na 184 122. Osim toga, broj osoba koje su prošle osposobljavanja Fonda povećao se s manje od 1 000 u 2015. na 7 031 u 2017.

Fond je ostvario i znatan napredak u pogledu najranjivijih skupina, uključujući maloljetnike bez pratnje (broj mjesta prilagođenih toj skupini porastao je s ograničena 183 mjesta 2014. na 17 070 mjesta 2017.) te izbjeglica i tražitelja azila iz regija kao što su sjeverna Afrika i Rog Afrike, zahvaljujući njegovoj kvalitetnijoj vanjskoj dimenziji (16 aktivnosti u različitim zemljama primilo je 30 milijuna EUR kroz dva regionalna programa razvoja i zaštite). Međutim, postoje samo ograničeni dokazi povećanih kapaciteta za razvoj, praćenje i evaluaciju sustava azila. Dok EU-ov program preseljenja bilježi znatan napredak, Fond je dao tek ograničen doprinos uspostavi, razvoju i provedbi nacionalnih programa preseljenja. Do kraja 2017. zahvaljujući EU-ovu programu preseljenja te Izjavi EU-a i Turske o zakonitom prihvatu preseljeno je gotovo 26 000 osoba (od ukupno 74 000). Danas preseljenja provodi 81 % od 27 država članica koje su sudjelovale u FAMI-ju, u usporedbi sa svega 15 % u prethodnom razdoblju financiranja.

[9] Delegirana uredba Komisije (EU) 2017/207 od 3. listopada 2016. o zajedničkom okviru za praćenje i evaluaciju iz Uredbe (EU) br. 514/2014 o utvrđivanju općih odredaba o Fondu za azil, migracije te integraciju i o Instrumentu za financijsku potporu u području policijske suradnje, sprečavanja i suzbijanja kriminala te upravljanja krizama (SL L 33 od 8. veljače 2017.).

FAMI je ostvario i dobar napredak u pogledu pitanja integracije. Prednost je uglavnom dana kratkoročnim integracijskim mjerama (uvodna predavanja o građanskim temama, jezici itd.) u odnosu na dugoročne mjere (osposobljavanje za pohađanje stručnog osposobljavanja, daljnje obrazovanje itd.). Primjerice, dosad je 1 432 612 državljana trećih zemalja primilo integracijsku pomoć putem Fonda, dok se udio onih koji su dobili status osobe s dugotrajnim boravkom povećao s 30 % 2013. na 44 % 2016. U pogledu cilja zakonite migracije dosad je ostvaren samo ograničen napredak, najvjerojatnije zbog kontekstualnih čimbenika.

U većini država članica raste važnost potrebe za pravednim, održivim i djelotvornim strategijama vraćanja te kontinuirano raste potpora Fonda i za dobrovoljni povratak i prisilno vraćanje. Broj povratnika čije je vraćanje sufinancirao Fond povećao se s 5 904 u 2014. na 39 888 u 2015. te pao na 36 735 u 2017.; udeseterostručio se broj osoba koje su se dobrovoljno vratile uz pomoć Fonda, a broj udaljavanja koje je sufinancirao Fond povećao se s niskih 10 u 2013. na najviše 6 065 2016.

Jačanje solidarnosti i dijeljenja odgovornosti među državama članicama postignuto je uglavnom putem hitne pomoći, mehanizama premještanja te programa EU-a za preseljenje.

Hitna pomoć iz fonda FAMI bila je ključan instrument za potporu državama članicama tijekom migracijske krize 2015. i za daljnje postupanje u vezi s njom. Pokazala se snažnim alatom za jačanje solidarnosti i podupirala je brži i usredotočeniji odgovor na krizu.

U pogledu **relevantnosti,** evaluacije programa SOLID pokazale su da je potreban daljnji napredak u usklađivanju prioriteta s potrebama, osobito u području azila. FAMI je riješio taj nedostatak i pokazao se dovoljno fleksibilnim, širokim i sveobuhvatnim za odgovor na različite potrebe te je većina nacionalnih programa još uvijek u skladu s potrebama država članica. Međutim, države članice suočile su se s promjenjivim i različitim potrebama tijekom razdoblja provedbe zbog kojih bi možda trebalo prilagođavati raspodjelu sredstava tijekom razdoblja provedbe. To bi se moglo postići primjerice prilagodbom ključa raspodjele i jačim preispitivanjem u sredini provedbenog razdoblja.

Tijekom osmišljavanja, planiranja i programiranja Fonda poduzete su mjere kako bi se osigurala **dosljednost** i komplementarnost s drugim financijskim instrumentima EU-a i s relevantnim ključnim političkim strategijama EU-a. U fazi provedbe službe Komisije aktivno su surađivale međusobno i s državama članicama, uglavnom u *ad hoc* okruženjima, kako bi se osiguralo da se sredstva EU-a sa sličnim ciljevima koordinirano upotrebljavaju. Na nacionalnoj razini velika većina država članica osigurala je dosljednost i komplementarnost uspostavom koordinacijskih mehanizama, uglavnom odbora za praćenje koji su uključivali različita tijela uključena u provedbu Fonda.

Čini se da postoji prostor za poboljšanje komunikacije u pogledu unutarnje dosljednosti (među instrumentima FAMI-ja) jer korisnici nisu dobro upoznati s djelovanjima Unije i mjerama hitne pomoći. Međutim, nije se pokazalo mnogo nedosljednosti, preklapanja i udvostručavanja niti na unutarnjoj niti na vanjskoj razini.

FAMI je općenito stvorio znatnu **dodanu vrijednost EU-a**, usprkos relativno malom iznosu sredstava u odnosu na znatne izazove koje je uzrokovala kriza zabilježena u tom razdoblju. Glavna korist na razini EU-a proizlazi iz transnacionalnog karaktera određenih aktivnosti (posebne mjere, djelovanja Unije i Europska migracijska mreža) te podjele opterećenja na razini EU-a, koje je posebno podržano mjerama hitne pomoći mehanizmom premještanja u okviru nacionalnih programa, koji neosporno dokazuju da je primijenjeno načelo solidarnosti.

FAMI je stvorio znatnu dodanu vrijednost EU-a tako što je: i. osigurao djelotvorno i učinkovito upravljanje migracijskim tokovima na razini EU-a (učinci obujma); ii. optimizirao postupke povezane s upravljanjem migracijama te povećao znanja i kapacitete (postupovni učinci); iii. državama članicama omogućio da dopru do većeg broja migranata, tražitelja azila, izbjeglica i državljana trećih zemalja (učinci opsega); iv. uveo inovacije stvorene na nacionalnoj i europskoj razini (učinci uloge), iako u manjoj mjeri.

Nepostojanje financiranja iz Fonda smanjilo bi kvalitetu odgovora EU-a na migracijsku krizu i sposobnost država članica za suradnju i provedbu rješenja. Prekid u pružanju potpore vjerojatno bi doveo do i. smanjenog opsega i kvalitete provedenih mjera, ii. odgoda u provedbi ili iii. čak i prekida provedbe mjera, , uključujući u pogledu primjene načela solidarnosti i uzajamnog povjerenja.

FAMI je **održivost** osigurao s pomoću mehanizama provjere u svim fazama programiranja i provedbe većine instrumenata, iako je to u manjoj mjeri osigurano u okviru hitne pomoći zbog specifične prirode aktivnosti. Postoji prostor za poboljšanje u pogledu uzimanja u obzir kriterija održivosti pri osmišljavanju intervencija u okviru FAMI-ja te kako bi se sustavno uočila i u nacionalno zakonodavstvo, prakse i postupke uključila stečena iskustva u cilju izbjegavanja opetovanog financiranja istih (manje inovativnih) proizvoda.

Održivost učinaka aktivnosti vjerojatno će se razlikovati ovisno o glavnom području (rezultati u području integracije i azila vjerojatno će dulje trajati ako odgovaraju na dugoročnije potrebe, dok će rezultati u području vraćanja biti održiviji ako se temelje na programima dobrovoljnog povratka i ako su praćeni nastojanjima da se postigne ponovna integracija u zemlji vraćanja).

3.3 Evaluacija Instrumenta za financijsku potporu u području vanjskih granica i viza u okviru Fonda za unutarnju sigurnost (FUS - GV)

U pogledu **djelotvornosti**, FUS-GV smatra se djelotvornim u području zajedničke vizne politike i integriranog upravljanja granicama. Fond je pomogao da se i. olakša zakonito putovanje jačanjem nacionalnih kapaciteta država članica pružanjem sufinanciranja za kupnju opreme za provjeru autentičnosti isprava koje se upotrebljavaju za zahtjeve za vize te za razvoj informacijskih sustava za koordinaciju zahtjeva za vizu i ii. nabavi sigurnosna oprema za konzularna predstavništva u trećim zemljama. Usprkos preporuci u *ex post* evaluaciji Fonda za vanjske granice da se poveća stopa sufinanciranja, doprinos Fonda konzularnoj suradnji bio je ograničen u većem broju država članica zbog kašnjenja u pokretanju provedbe. Potpora razvoju zajedničke vizne politike pružena je i kroz uspostavu i djelovanje IT sustava, posebno u pogledu nacionalnog viznog informacijskog sustava.

Fond je pridonio djelotvornosti graničnih kontrola na vanjskim granicama pružanjem podrške u pogledu nabave, modernizacije te unaprijeđenja i zamjene opreme za graničnu kontrolu i nadzor (primjerice uređaja za provjeru isprava, komunikacijskih uređaja.). Problem kapaciteta za upravljanje granicama riješen je uvođenjem izlaza automatizirane granične kontrole kojima se ubrzavaju provjere na graničnim prijelazima koji su povezani s nacionalnim i međunarodnim informatičkim sustavima te se tako postiže učinkovitija razmjena informacija. Ključni doprinos ostvarivanju zajedničke vizne politike omogućen je razvojem sustava VIS. Osposobljavanjem je povećana usklađenost praksi izdavanja viza tako što je konzularno osoblje dobilo tehničke i ažurirane informacije o pitanjima u pogledu viza i povezanih sustava.

Fond je učinkovito podržao provedbu integriranog upravljanja granicama na temelju članka 3. stavka 2. točke (b) Uredbe o Instrumentu za granice i vize unatoč migracijskoj i sigurnosnoj krizi. Na posebne aktivnosti za potporu nabavi opreme za Agenciju za europsku graničnu i obalnu stražu 14 država članica dosad se potrošilo oko 200 milijuna EUR. Tom će se opremom koristiti u zajedničkim operacijama koje koordinira Agencija za europsku i obalnu stražu. Time se povećala solidarnost među državama članicama te se pridonijelo razvoju EUROSUR-a i informatičkih sustava za upravljanje granicama.

Fond je olakšao suradnju među državama članicama te između država članica i Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu, uključujući kupnju opreme koja se upotrebljava u operacijama Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu.

U pogledu izravnog upravljanja vrlo je teško donijeti zaključke o djelotvornosti bespovratnih sredstava dodijeljenih u okviru djelovanja Unije ili hitne pomoći zato što je vrlo mali broj aktivnosti dovršen u razdoblju koje je obuhvaćeno privremenom evaluacijom. Hitnu pomoć iskoristilo je sedam država članica, uglavnom Grčka, Italija i Bugarska, te je ona imala važnu ulogu u rješavanju hitnih potreba na početku razdoblja i u premošćivanju jaza u financiranju do donošenja nacionalnih programa (na primjer, u slučaju jedne države članice, iznos hitne pomoći u razdoblju od 2014. do 2017. bio je triput veći od dodijeljenih sredstava iz nacionalnog programa za cijelo razdoblje 2014.-2020.).

Izvorna svrha i ciljevi Fonda i dalje su **relevantni** u vrijeme suočavanja s posljedicama migracijske krize. Odgovarajući mehanizmi za odgovor na promjenjive potrebe uspostavljeni su i u fazi programiranja i u fazi provedbe. Fleksibilnost Fonda koja se očituje u premještanju sredstava među različitim ciljevima pridonijela je rješavanju tih promjenjivih potreba. Međutim, državama članicama trebalo bi još više fleksibilnosti, koja se može postići minimalnim iznosima sredstava za ciljeve koji više nisu važni te smanjivanjem broja nacionalnih ciljeva.

Smatra se da je Fond bio **dosljedan** s drugim intervencijama na razini EU-a i na nacionalnoj razini. Dosljednost i komplementarnost s drugim instrumentima financiranja EU-a osigurane su mehanizmima koordinacije u fazi programiranja, koji su potom uvedeni i u fazi provedbe. Većina država članica donijela je različite mehanizme koordinacije kako bi se osigurala dosljednost sa sličnim intervencijama koje se provode u okviru drugih fondova EU-a. Nisu primijećena preklapanja između fonda FUS-GV i nacionalnih intervencija u području viza i granica. Dosljednost u provedbi s drugim programima EU-a mogla bi se poboljšati. Budući da EU-ov program Carina 2020. i FUS-GV imaju zajedničke ciljeve i u pogledu sigurnosnih pitanja i osposobljavanja, primijećena su područja u kojima su moguće sinergije. Međutim, mogla bi se poboljšati koordinacija između tih dviju inicijativa.

Fond je osigurao **dodanu vrijednost EU-a** kroz inovativna ulaganja u infrastrukturu i opremu. Pružio je potporu suradnji među državama članicama. Aktivnosti osposobljavanja koje je omogućio Fond pridonijele su usklađivanju praksi među državama članicama. Veća dodana vrijednost EU-a mogla se očekivati u području konzularne suradnje, suradnje s trećim zemljama i informatičkih sustava.

Budući da su za opsežne informatičke sustave potrebna golema ulaganja, vjerojatno je da bi bez intervencije EU-a nacionalni sustavi i dalje bili raznoliki što bi imalo nepovoljan utjecaj na sposobnost EU-a za postizanje općih ciljeva u graničnoj i viznoj politici. U području viza, uporaba novih tehnologija dodala je vrijednost u smislu učinkovitosti pri obradi zahtjeva za izdavanje viza, poboljšanja razmjene informacija i podataka unutar i između država članica. U

području granica, dodana vrijednost EU-a rezultirala je razvojem interoperabilnih modernih tenologija kojima su se poboljšale učinkovitost i brzina Schengenskog informacijskog sustava i viznog informacijskog sustava. Time se ojačala međupovezanost sa schengenskim partnerima, što je pridonijelo kvalitetnijim graničnim kontrolama i nadzoru. Stoga se smatra da su ulaganja u poboljšanje interoperabilnosti informacijskih sustava bila neophodna.

Održivost aktivnosti koje se financiraju iz fonda FUS-GV oslanja se na kontinuitet financiranja EU-a zato što se čini da nacionalna sredstva nisu dostatna da bi se postigla ista razina ulaganja. Posebno ulaganja u infrastrukturu, objekte i informacijske sustave imaju relativno visoke razine održivosti s obzirom na to da obično podrazumijevaju manje troškove održavanja u odnosu na početna ulaganja. Aktivnosti osposobljavanja također imaju važnu ulogu u osiguravanju dugoročne održivosti aktivnosti.

3.4 Evaluacija fonda FUS-P

Treba napomenuti da je FUS-P prvi program financiranja EU-a koji je posvećen policijskoj suradnji, borbi protiv teškog organiziranog kriminala i terorizma te upravljanju rizicima i krizama koji se ujedno provodi putem podijeljenog upravljanja s državama članicama (podijeljeno upravljanje), zato što je prethodnim fondovima CIPS i ISEC upravljala izravno Komisija (izravno upravljanje).

Fond je uglavnom bio **djelotvoran** i pridonio je sigurnosti u EU-u sprečavanjem i suzbijanjem prekograničnog, teškog i organiziranog kriminala, uključujući terorizam, te pružanjem potpore koordinaciji i suradnji među tijelima kaznenog progona. Suradnja je ostvarena kroz razmjenu informacija o prekograničnom kriminalu, uspostavu transnacionalnih mreža i projekata te sudjelovanjem država članica u zajedničkim istražnim timovima i u okviru ciklusa politike Europske multidisciplinarne platforme za borbu protiv kaznenih djela (EMPACT). Nacionalne mjere koje se financiraju iz fonda FUS-P pridonijele su poboljšanju ljudskih sposobnosti i ljudskih resursa, posebno financiranjem osposobljavanja i zapošljavanja dodatnog osoblja.

U pogledu rezultata, prethodno navedene mjere financirane u okviru podijeljenog upravljanja pridonijele su mjerama za zaustavljanje skupina organiziranog kriminala, posebno i. zapljenom gotovine (više od 1,6 milijardi EUR); ii. uklanjanjem internetskih stranica; iii. uhićenjima; iv. zapljenom ukradene robe (u vrijednosti od više od 90 milijuna EUR) te v. zapljenom droga poput heroina i kokaina (više od 4 milijuna).

Fond je pomogao i da se poboljša sposobnost država članica da učinkovito upravljaju sigurnosnim rizicima i krizama te, u manjoj mjeri, zaštite stanovništvo i kritična infrastruktura od terorističkih napada i ostalih događaja koji mogu ugroziti sigurnost.

Dokazi upućuju na to da je Fond pridonio jačanju sposobnosti država članica da razviju sveobuhvatne procjene prijetnji i rizika, iako je na nacionalnoj razini i razini EU-a iz fonda FUS-P financirano relativno malo projekata. Projekti su se primjerice usredotočili na: zaštitu ključne infrastrukture; razvoj informacijskih sustava i znanja o eksplozivima; osposobljavanje o prepoznavanju mogućih „stranih boraca" te razvoj analiza o prijetnjama u području kemijskih, bioloških, radioloških i nuklearnih eksploziva.

Koordinacija i suradnja među državama članicama, Europolom i drugim relevantnim tijelima EU-a olakšana je razvojem informacijskih sustava, povezanosti među bazama podataka i aplikacijama tijela kaznenog progona te razvojem platformi za razmjenu informacija. Države

članice Fond su posebno iskoristile za usklađivanje s obvezama provedbe pravnih instrumenata EU-a, kao što su Ugovor iz Prüma i Direktiva o evidenciji podataka o putnicima.

U pogledu djelovanja Unije, financirano je nekoliko aktivnosti u području ranog upozorenja i suradnje u sprečavanju kriza: primjerice mreža ATLAS čiji je cilj jačanje pripravnosti i učinkovitosti posebnih interventnih jedinica kroz vježbe i druge prekogranične razmjene, uključujući u kriznim situacijama te u nabavi i dijeljenju taktičke opreme za podupiranje posebnih operacija.

Unatoč sredstvima dostupnima u okviru fonda FUS-P, države članice ostvarile su ograničen napredak u pogledu i. jačanja administrativnih i operativnih sposobnosti država članica za zaštitu kritične infrastrukture, ii. zaštite žrtava i iii. razvoja programa osposobljavanja i programa razmjene. Osim toga, ograničen napredak postignut je u pogledu suradnje s trećim zemljama i međunarodnim organizacijama, no većina projekata u okviru tih operativnih ciljeva i dalje se provodi. U pogledu zaštite žrtava, provedene aktivnosti usredotočile su se na trgovinu ljudima, žrtve terorizma i zlostavljanja djece, nasilje u obitelji, trgovinu drogom i financijska kaznena djela.

Izvorna svrha i ciljevi Fonda i dalje su **relevantni** u vrijeme suočavanja s posljedicama migracijske i sigurnosne krize. Odgovarajući mehanizmi za rješavanje promjenjivih potreba uvedeni su i u fazi programiranja i u fazi provedbe. Države članice u svojim su nacionalnim programima utvrdile relevantna područja politika koja su uključena u ciklus politike EMPACT. Međutim, neke su se ujedno odlučile usredotočiti na područja koja za njih predstavljaju izazove: droge, trgovinu ljudima, kiberkriminalitet, financijski kriminal i korupciju.

Fleksibilnost Fonda u obliku prijenosa sredstava između različitih ciljeva pridonijela je odgovoru na promjenjive potrebe. Međutim, države članice željele bi još više fleksibilnosti kojom bi se ciljevima koji više nisu važni dodijelila minimalna količina sredstava te bi se smanjio broj nacionalnih ciljeva.

Smatra se da je Fond bio **dosljedan** i da su mu ciljevi komplementarni s drugim nacionalnim politikama. Dosljednost i komplementarnost Fonda s drugim instrumentima financiranja EU-a osigurane su tijekom osmišljavanja, programiranja i provedbe. Uspostavljeni su mehanizmi koordinacije kako bi se osigurale dosljednost i komplementarnost u fazi provedbe. Odbori za praćenje i nadležna tijela imaju ključnu ulogu u osiguravanju dosljednosti, a različiti načini provedbe međusobno su komplementarni. Međutim, čini se da ima prostora za poboljšanje u pogledu agencija EU-a i unutarnje dosljednosti s obzirom na to da korisnici nisu dobro upoznati s aktivnostima i projektima koji se provode u okviru FUS-a.

Općenito, Fond je osigurao **dodanu vrijednost EU-a** u smislu poboljšanja prekogranične suradnje, razmjene znanja i najboljih praksi, povjerenja među tijelima kaznenog progona država članica te primjene i provedbe ključnih politika EU-a (postupovni učinci).

Fond je pomogao proširiti opseg i poboljšati kvalitetu aktivnosti u smislu ulaganja u zanemarena ili visoko specijalizirana područja. Nabavom najsuvremenije opreme ojačane su sposobnosti nacionalnih tijela za obavljanje specijaliziranih intervencija sa širim područjem primjene. Fond je istovremeno omogućio proširenje načina razmjene znanja i osposobljavanja u području provedbe zakona (učinci opsega).

Pokazalo se da je pridonio usklađivanju istraživanja na razini EU-a o sprečavanju kriminala te omogućio povećana ulaganja i usredotočio se na dugoročne mjere u tom području. Omogućio

je i intenzivna ulaganja, posebno u informacijske sustave, osposobljavanje i specijaliziranu opremu (učinci obujma).

Nepostojanje financiranja iz fonda FUS-P imalo bi negativan učinak i na kvalitetu odgovora EU-a na prekograničnu suradnju i na sposobnost država članica da primijene inovativna rješenja (učinci uloge).

Tijekom prethodnog razdoblja financiranja programi ISEC i CIPS imali su snažnu transnacionalnu dimenziju s obzirom na to da je transnacionalna suradnja bila uvjet za financiranje. Međutim, zemljopisna raspodjela koordinacijskih i partnerskih organizacija koje su primile sredstva bila je vrlo neujednačena i koncentrirana u nekolicini država članica. Uspostavom podijeljenog upravljanja u okviru fonda FUS-P (prvotno 60 % ukupnog programa i više od 70 % nakon povećanja), taj je fond obuhvatio šire zemljopisno područje diljem svih država članica, iako je za djelovanja Unije i dalje karakteristična jednaka zemljopisna neravnoteža kakva je postojala u prethodnim fondovima.

Održivost Fonda osigurana je usklađivanjem i komplementarnošću aktivnosti s aktivnostima razvijenim u okviru nacionalnih prioriteta ili zahtjeva EU-a. U fazi programiranja i provedbe u okviru podijeljenog, ali i izravnog upravljanja uvedene su sveobuhvatne mjere i mehanizmi za osiguravanje održivosti. Međutim, budući da provedba većine projekata i dalje traje, teško je utvrditi hoće li učinci na ciljne skupine i u posebnim područjima uistinu trajati.

3.5 Učinkovitost, pojednostavnjenje i smanjenje administrativnog opterećenja

U pogledu **učinkovitosti**, općenito govoreći i u granicama raspoloživih podataka, evaluacija je pokazala da su rezultati bili ostvareni uz razumne troškove u smislu ljudskih i financijskih resursa. Međutim, većina država članica nailazi na probleme sa smjernicama EU-a, zajedničkim pokazateljima i kalendarom izvješćivanja i praćenja. Usprkos poboljšanjima u pogledu pojednostavnjenja, percipirano administrativno opterećenje može se smatrati čimbenikom koji narušava učinkovitost.

Jedinstveni skup postupaka utvrđenih u horizontalnoj uredbi (EU br. 514/2014) za sva područja obuhvaćena fondovima i za FAMI i FUS doveo je do **pojednostavnjenja**. Pojednostavnjene opcije troškova upotrijebljene su u samo nekoliko država članica koje su potvrdile njihovu učinkovitost u **smanjenju administrativnog opterećenja**. Međutim, mjere koje fondovi provode za pojednostavnjenje i smanjenje administrativnog opterećenja samo su djelomično postigle željene ciljeve. Usprkos poboljšanjima u pogledu pojednostavnjenja, u ovoj fazi malo je dokaza da je administrativno opterećenje znatno smanjeno. Države članice i dalje smatraju da mjere praćenja, izvješćivanja i verificiranja predstavljaju opterećenje te su tražile dodatne smjernice o usklađivanju sa zahtjevima EU-a. Zahtjevi za izvješćivanje i irelevantnost pojedinih zajedničkih pokazatelja navedeni su kao dodatno administrativno opterećenje.

4 PREISPITIVANJE U SREDINI PROVEDBENOG RAZDOBLJA

U skladu s člankom 57. Uredbe (EU) br. 514/2014 ovo izvješće o privremenoj evaluaciji uključuje ocjenu preispitivanja u sredini provedbenog razdoblja planiranog za sva tri fonda.

Opći postupak pokrenut je u lipnju 2017. tako što je državama članicama poslan upitnik za ocjenu potreba. Cilj je bio omogućiti državama članicama da razmotre je li i u kojoj mjeri potrebna revizija nacionalnih programa te da procjene svoje (financijske) potrebe za preostalo razdoblje od 2018. do 2020. Upitniku je priložen memorandum u kojem se navode glavne promjene u politikama EU-a tijekom posljednjih godina koje treba uzeti u obzir prilikom razmatranja budućih potreba. Komisija je potom provela detaljnu analizu odgovora država članica te su organizirani bilateralni dijalozi između Komisije i većine država članica kako bi se detaljno raspravilo o stanju provedbe fondova, izraženim potrebama i perspektivama za posljednje godine.

Na temelju tih rasprava donesena je posebna dodatna dodjela sredstava u iznosu od 128 milijuna EUR za nacionalne programe koja će se raspodijeliti u okviru preispitivanja u provedbenog sredini razdoblja, namijenjena samo za instrument za granice i vize u skladu s pravnom osnovom tog instrumenta. Razlog tome djelomično je bila činjenica da za FAMI i FUS-P nisu planirana dodatna financijska sredstva i da je većina nacionalnih programa država članica u okviru tih dvaju fondova revidirana u više navrata tijekom posljednjih godina zbog migracijske i sigurnosne krize.

Konačno, preispitivanjem u sredini provedbenog razdoblja omogućena je prilagodba prioriteta nacionalnih programa novim političkim inicijativama i novoj situaciji u području sigurnosti, upravljanja granicama i migracija. Međutim, to je bilo najvažnije za FUS-GV u okviru kojeg su omogućena dodatna sredstva što je omogućilo pojačani fokus na određene posebne prioritete i potrebe na razini država članica. Nadalje, financijske potrebe država članica u tom kontekstu (zahtjev za dodatno financiranje u nacrtu proračuna za 2019. u području vraćanja i žarišnih točaka) podrobno će se ocijeniti u okviru godišnjih proračunskih postupaka.

5 ZAKLJUČCI I DALJNJI KORACI

5.1 Djelotvornost

Fondovi su uglavnom ocijenjeni kao djelotvorni te su se općenito pokazali važnim instrumentima u rješavanju teške situacije u pogledu migracija i sigurnosti, usprkos znatnom povećanju izazova na koje su trebali odgovoriti.

FAMI se pokazao kao važan instrument u teškoj situaciji tako što je omogućio pružanje kratkoročne hitne pomoći te dugoročne izgradnje kapaciteta sustava azila, integracije i vraćanja. Posebno je pridonio jačanju kapaciteta država članica za prihvat i obradu u situacijama izazovnih migracijskih tokova. Iako je u području zakonite migracije zabilježen ograničen napredak, države članice ostvarile su umjeren napredak u području integracije, uključujući u izgradnji kapaciteta. Prednost je dana kratkoročnim mjerama integracije u odnosu na dugoročne, no njihovi rezultati još nisu vidljivi jer je integracija dugoročan proces. Zahvaljujući fondu postupno se povećala stopa vraćanja.

FUS-GV pokazao se djelotvornim zahvaljujući olakšavanju zakonitog putovanja. Doprinos Fonda konzularnoj suradnji i jačanju suradnje s trećim zemljama bio je ograničen. Fond je pružio potporu i razvoju zajedničke vizne politike putem osposobljavanja te uspostave i održavanja informacijskih sustava (posebno viznog informacijskog sustava).

FUS-P pridonio je jačanju sigurnosti u EU-u jačanjem sposobnosti država članica za sprečavanje i suzbijanje prekograničnog, teškog i organiziranog kriminala uključujući terorizam s pomoću: i. aktivnosti usmjerenih na financijski i gospodarski kriminal, kiberkriminalitet i trgovinu drogom, ii. ulaganja u informacijske sustave i operativnu opremu iii. suradnje među državama članicama poput sudjelovanja u zajedničkim istražnim timovima te iv. ciklusa politike EMPACT.

U području sigurnosnih rizika i kriza FUS-P povećao je kapacitete država članica za djelotvorno upravljanje sigurnosnim rizicima i krizama zahvaljujući i. razvoju sveobuhvatnih procjena prijetnji i rizika, ii. uspostavi sustava ranog upozorenja specifičnih za sektor, iii. mehanizmima suradnje te iv. nadogradnji i nabavi opreme koja omogućuje bolji odgovor na krize ili hitne situacije.

5.2 Učinkovitost

Dostupni podaci ukazuju na to da su rezultati fondova općenito postignuti uz razumne troškove u smislu ljudskih i financijskih resursa, uz neka ograničenja. Učinkovitost je osigurana putem znatne količine znanja i stručnosti stečenih u prethodnim projektima te fleksibilnosti nacionalnih programa.

Primijećen je niz pitanja za koje su države članice smatrale da negativno utječu na učinkovitost: zahtjev za dodjelu minimalnih postotaka za nacionalne ciljeve; složena i periodična izvješća; nedovoljno razvijeni zajednički pokazatelji te neusklađenost kalendara praćenja i izvješćivanja.

Općenito, aktivnosti hitne pomoći i djelovanja Unije te aktivnosti u okviru neizravnog upravljanja postigle su ciljeve uz razumne troškove u smislu financijskih i ljudskih resursa.

5.3 Pojednostavnjenje i smanjenje administrativnog opterećenja

FAMI i FUS doveli su do pojednostavnjenja u odnosu na prethodne fondove, no u ovom trenutku nema mnogo dokaza da je administrativno opterećenje znatno smanjeno. Višegodišnje programiranje omogućilo je da se odgovori na nove potrebe u sedmogodišnjem okviru te da se dugoročno upravlja velikim ulaganjima. Općenito, većina se inovativnih mjera (primjerice, pojednostavnjene opcije troškova, višegodišnje programiranje, pojednostavnjeni sustav upravljanja i kontrole) smatrala posebno korisnima te se smatralo da su dovele do pojednostavnjenja, iako su zatražene dodatne smjernice (primjerice, pojednostavnjene opcije troškova doživljavaju se kao pozitivne, no koristi od njih još uvijek nisu jasne korisnicima koji ih zbog toga rijetko upotrebljavaju). Unatoč većem pojednostavnjenju, čini se da nacionalna pravila i postupci koji se primjenjuju u okviru nacionalnih programa dovode do umjerenog administrativnog opterećenja. U pogledu izravnog upravljanja, pokazalo se da su postupi odgovarajući, jasni i transparentni te ne stvaraju dodatno opterećenje za države članice ili korisnike.

5.4 Relevantnost

Pokazalo se da su fondovi te njihovi prioriteti i ciljevi kako su utvrđeni posebnim uredbama te u godišnjim programima rada i dalje relevantni. Odgovaraju na potrebe država članica unatoč raznolikosti i promjenama u nacionalnim kontekstima. Zbog migracijske i sigurnosne krize treba napomenuti da su bila potrebna znatna povećanja proračuna, te je dostupni proračun od

6,9 milijardi EUR za programsko razdoblje 2014.-2020. povećan na 10,8 milijardi EUR. Hitna pomoć (u većem iznosu od prvotno predviđenog) pomogla je osigurati relevantnost fondova.

Glavni utvrđeni mehanizmi za osiguravanje relevantnosti fondova uključuju i. politički dijalog[10] i savjetodavnu metodu donesene tijekom faze programiranja, ii. ulogu praćenja koju dijele nadležna tijela i odbori za praćenje, iii. mogućnost proračunskih prilagodbi i prijenosa te iv. preispitivanje u sredini provedbenog razdoblja.

Unatoč prikupljenim dokazima o relevantnosti fondova, primijećeno je da je potrebno više fleksibilnosti u provedbi nacionalnih programa. Glavno pitanje bila je rascjepkanost aktivnosti u okviru više nacionalnih ciljeva što je onemogućilo kombiniranje resursa oko ključnih prioriteta te otežalo provedbu projekata u okviru više ciljeva. Nadalje, utvrđivanje dodijeljenih sredstava na početku programskog razdoblja na temelju statističkih podataka ne odražava promjene u potrebama država članica tijekom razdoblja provedbe.

5.5 Dosljednost i komplementarnost

Fondovi su bili dosljedni i komplementarni s drugim fondovima i inicijativama te nisu primijećena preklapanja ili udvostručavanja. Unutarnji instrumenti (nacionalni programi, hitna pomoć itd.) komplementarni su međusobno te s drugim instrumentima financiranja EU-a (kao što su europski strukturni i investicijski fondovi) i nacionalnim proračunima.

Većina država članica donijela je različite mehanizme koordinacije u fazi provedbe kako bi se osiguralo da su fondovi dosljedni i komplementarni sa sličnim intervencijama koje se provode u okviru drugih fondova EU-a. Ti su mehanizmi uključivali međuinstitucijsku razmjenu informacija te suradnju među tijelima odgovornima za različite fondove EU-a i posebne institucijske aranžmane kako bi se zajamčila njihova koordinacija i sinergije. Odbori za praćenje i nadležna tijela imaju ključnu ulogu u osiguravanju sinergija i izbjegavanju preklapanja i dvostrukog financiranja kroz redovitu suradnju s drugim nacionalnim institucijama koje provode druge fondove (uključujući fondove EU-a) i s partnerima u drugim državama članicama.

U pogledu izravnog upravljanja, hitna pomoć i djelovanja Unije pokazali su dosljednost i komplementarnost s mjerama koje podupiru drugi fondovi EU-a ili aktivnostima koje podupiru agencije EU-a. Međutim, pokazalo se da ima prostora za poboljšanje jer korisnici projekta nisu bili dobro upoznati s drugim aktivnostima koje se provode na globalnoj razini u okviru fondova.

5.6 Dodana vrijednost EU-a

Općenito govoreći i bez obzira na njihovu relativno malu veličinu u odnosu na izazove uzrokovane krizom, fondovi su stvorili znatnu dodanu vrijednost EU-a tako što su i. pružali potporu aktivnostima s transnacionalnom dimenzijom, ii. poticali podjelu opterećenja među

[10] Politički dijalozi s državama članicama prvi put su uvedeni tijekom pripreme višegodišnjih nacionalnih programa za FAMI i FUS. Bili su važan dio pokretanja postupka izrade nacionalnih programa. To je omogućilo holistički pristup svim elementima nacionalnog programa određene države članice s pomoću sveobuhvatne rasprave o ciljevima politika EU-a i nacionalnim prioritetima.

državama članicama, iii. povećali nacionalne kapacitete, iv. poboljšali postupke u području upravljanja migracijama, v. osigurali sinergije, vi. povećali suradnju aktera u području obrade zahtjeva za izdavanje viza, vii. omogućili razmjenu informacija i najboljih praksi, viii. omogućili prekogranične projekte, ix. jačali povjerenje među tijelima kaznenog progona i x. pružali osposobljavanje za osoblje itd. Bez tih fondova kvaliteta odgovora EU-a na migracijsku krizu i sigurnosne izazove bila bi smanjena (tj. s manje osoblja i manje usluga, a sposobnost nacionalnih tijela da pruže djelotvornu pomoć tražiteljima azila, izbjeglicama i drugim državljanima trećih zemalja bila bi ograničena).

Iz financijske perspektive, bez tih fondova EU-a, nacionalno financiranje ne bi omogućilo djelotvornu i učinkovitu provedbu aktivnosti, primjerice u području preseljenja, borbe protiv terorizma i nabave opreme za graničnu kontrolu, uključujući za Agenciju za europsku graničnu i obalnu stražu. Provedba aktivnosti bila bi mnogo teža te ograničena u opsegu i planiranom vremenskom okviru zbog nedostatnih nacionalnih resursa.

U pogledu izravnog upravljanja, bez sredstava pruženih u okviru hitne pomoći i djelovanja Unije, samo nacionalno financiranje rezultiralo bi mnogo težom i ograničenijom provedbom s manjim općenitim učinkom. Glavne prednosti koje proizlaze iz tih mjera uključuju veću suradnju među državama članicama te unutar samih država članica, uključujući razmjenu informacija, stručnog znanja i dobrih praksi. Time je omogućeno pravodobno i učinkovito rješavanje migracijskih tokova i povezanih hitnih situacija.

Aktivnosti financirane u okviru neizravnog upravljanja pružile su dodatnu vrijednost EU-a jačanjem postojećih sinergija među dionicima na različitim razinama (međunarodnoj razini, razini EU-a te država članica) zahvaljujući kojima je oblikovan dosljedan odgovor EU-a na nove izazove.

5.7 Održivost

Pitanja održivosti razmotrena su u svim mehanizmima provedbe Fonda, iako u manjoj mjeri u okviru hitne pomoći zbog hitne naravi tih djelovanja.

Kad je riječ o FAMI-ju, održivost učinaka nakon završetka intervencija razlikuje se po različitim instrumentima i državama članicama:

- rezultati u području integracije i azila vjerojatno će dulje trajati ako su od početka usmjereni na dugoročne potrebe; a
- rezultati u području vraćanja održivi su ako se temelje na programima dobrovoljnog povratka te su praćeni nastojanjima da se postigne ponovna integracija u zemlji vraćanja.

U pogledu FUS-a, mnoge aktivnosti dugoročne su same po sebi, s obzirom na to da su uglavnom oblikovane kako bi nastavile s radom i nakon prestanka potpore Fonda (ulaganja u infrastrukturu, objekte i informacijske sustave). Druge aktivnosti (osposobljavanje i mehanizmi suradnje) pridonijele su održivosti aktivnosti kroz poboljšanje stručnosti, znanja i kvalifikacija osoblja uključenog u upravljanje projektima i njihovu provedbu.

Financijska održivost (aktivnosti koje se mogu nastaviti i nakon kraja financiranja sredstvima fondova) razlikuje se. Određene aktivnosti doimaju se održivijima, poput višegodišnjih projekata ili projekata za osposobljavanje voditelja osposobljavanja, dok se druge čine

neodrživima (primjerice Europska migracijska mreža). Nadalje, održivost nekih drugih aktivnosti (djelovanja Unije, nacionalni programi, hitna pomoć) ovisi o razini ili prioritetnosti i hitnosti te dostupnosti alternativnih sredstava.

5.8 Pitanja za buduće razmatranje

- Trebalo bi zadržati i u budućnosti ponoviti holistički okvir i strukturu mehanizama fondova (tj. nacionalne programe u cilju izgradnje dugoročnih kapaciteta, hitnu pomoć s ciljem ublažavanja neposrednog opterećenja te djelovanja Unije koja su jasno i logično osmišljena kako bi se međusobno nadopunjavala). Treba zadržati i razlikovanje područja vanjskih granica i viza.
- Nacionalni programi trebaju biti konkretniji kako bi se povećala djelotvornost Fonda i omogućilo državama članicama da daju prednost određenim ciljevima koji bi mogli dovesti do boljih rezultata.
- Buduće fondove (i njihova područja primjene) treba osmisliti tako da mogu odgovoriti na sveobuhvatan skup potreba te osigurati fleksibilnost ako dođe do promjena. Trebalo bi razmotriti uklanjanje rascjepkanosti nacionalnih programa u okviru nekoliko ciljeva uz minimalne postotke financiranja kako bi se povećala fleksibilnost.
- Područje primjene FUS-a trebalo bi možda dodatno prilagoditi u budućnosti kako bi se uzele u obzir nove političke inicijative za jačanje operativne suradnje i razmjene informacija.
- U budućem razdoblju financiranja treba zadržati višegodišnje programiranje.
- Instrument za pomoć u hitnim situacijama trebalo bi zadržati i dodatno ojačati kako bi mogao brzo i učinkovito odgovoriti na promjenjive okolnosti.
- Potpuno zajednički okvir praćenja i evaluacije trebalo bi osmisliti rano u fazi oblikovanja kako bi se osiguralo dosljedno i jedinstveno praćenje napretka i djelotvornosti od samog početka. To bi trebalo uključivati bolje definirane pokazatelje s polaznim i ciljnim vrijednostima te pojednostavnjene postupke, smjernice i kalendare.
- Sustav za raspodjelu sredstava (ključ raspodjele i preispitivanje u sredini provedbenog razdoblja) trebao bi biti prilagodljiv kako bi se na odgovarajući način odgovorilo na promjenjive potrebe.
- Trebalo bi uložiti daljnje napore u poboljšanje suradnje, koordinacije i strateškog usmjeravanja u provedbi fondova, njihovih različitih aktivnosti te drugih inicijativa na razini EU-a.
- I dalje bi trebalo pružati potporu kroz fondove i sve njihove instrumente, uz jasnu poruku o važnosti solidarnosti i suradnje među državama članicama.
- Održivost, u smislu financijske održivosti i održivosti učinaka, trebalo bi uzeti u obzir pri osmišljavanju i odabiru projekata.