EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 12. 6. 2018
COM(2018) 464 final

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

o priebežnom hodnotení Fondu pre azyl, migráciu a integráciu a Fondu pre vnútornú bezpečnosť

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

1 ÚVOD

V tejto správe sa uvádzajú výsledky priebežného hodnotenia Fondu pre azyl, migráciu a integráciu a Fondu pre vnútornú bezpečnosť, ako sa vyžaduje v článku 57 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 514/2014 zo 16. apríla 2014[1].

Hodnotenie sa vzťahuje na toto nariadenie a:

- osobitné nariadenie (EÚ) č. 513/2014, ktorým sa ako súčasť Fondu pre vnútornú bezpečnosť zriaďuje nástroj pre policajnú spoluprácu, predchádzanie trestnej činnosti, boj proti trestnej činnosti a krízové riadenie (ďalej len „ISF-P“)[2];
- osobitné nariadenie (EÚ) č. 515/2014, ktorým sa ako súčasť Fondu pre vnútornú bezpečnosť zriaďuje nástroj pre vonkajšie hranice a víza (ďalej len „ISF-BV“)[3]; a
- osobitné nariadenie (EÚ) č. 516/2014, ktorým sa zriaďuje Fond pre azyl, migráciu a integráciu (ďalej len „AMIF“)[4].

ISF-P, ISF-BV a AMIF sa ďalej spoločne uvádzajú ako „fondy“.

V hodnotení sa hodnotí výkonnosť fondov na základe hodnotiacich kritérií vymedzených v usmerneniach pre lepšiu právnu reguláciu a v súlade s článkom 55 nariadenia (EÚ) č. 514/2014: i) účinnosť, ii) efektívnosť, iii) súdržnosť, iv) relevantnosť, v) pridaná hodnota EÚ, vi) udržateľnosť, a vii) zjednodušenie a zníženie administratívneho zaťaženia. Táto správa je založená na zisteniach troch priebežných hodnotení fondov, ktoré sú súčasťou tejto správy.

Hodnotenie sa vzťahuje na obdobie od 1. januára 2014 do 30. júna 2017 a poskytuje správy o všetkých národných programoch, akciách Únie a núdzovej pomoci financovaných z fondov. Členské štáty a krajiny, ktoré sa zúčastňujú na fondoch, sa v závislosti od Zmluvy o fungovaní EÚ líšia od fondu k fondu. Na vykonávaní AMIF sa zúčastňujú všetky členské štáty EÚ s výnimkou Dánska. Na vykonávaní Fondu pre vnútornú bezpečnosť – hranice a víza sa zúčastňujú všetky členské štáty EÚ s výnimkou Írska a Spojeného kráľovstva, ako aj Švajčiarsko, Island, Lichtenštajnsko a Nórsko, ktoré sú pridružené k fondu, pretože plne vykonávajú schengenské *acquis*. Napokon, na Fonde pre vnútornú bezpečnosť – polícia sa zúčastňujú všetky členské štáty s výnimkou Dánska a Spojeného kráľovstva.

EÚ pred súčasnými fondmi poskytovala finančnú podporu v rámci programového obdobia na roky 2007 – 2013 prostredníctvom všeobecného programu „Solidarita a riadenie migračných

---

[1] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 514/2014 zo 16. apríla 2014, ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Fonde pre azyl, migráciu a integráciu a o nástroji pre finančnú podporu v oblasti policajnej spolupráce, predchádzania trestnej činnosti, boja proti trestnej činnosti a krízového riadenia (Ú. v. EÚ L 150, 20.5.2014).

[2] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 513/2014 zo 16. apríla 2014, ktorým sa ako súčasť Fondu pre vnútornú bezpečnosť zriaďuje nástroj pre finančnú podporu v oblasti policajnej spolupráce, predchádzania trestnej činnosti, boja proti trestnej činnosti a krízového riadenia a ktorým sa zrušuje rozhodnutie Rady 2007/125/SVV (Ú. v. EÚ L 150, 20.5.2014).

[3] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 515/2014 zo 16. apríla 2014, ktorým sa ako súčasť Fondu pre vnútornú bezpečnosť zriaďuje nástroj pre finančnú podporu v oblasti vonkajších hraníc a víz a ktorým sa zrušuje rozhodnutie č. 574/2007/ES (Ú. v. EÚ L 150, 20.5.2014).

[4] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 516/2014 zo16. apríla 2014, ktorým sa zriaďuje Fond pre azyl, migráciu a integráciu (Ú. v. EÚ L 150, 20.5.2014).

tokov“[5] s celkovým príspevkom vo výške takmer 4 miliardy EUR, na podporu rozvoja spoločných politík v oblasti azylu, návratu a integrácie, vonkajších hraníc a víz. EÚ okrem toho poskytovala podporu v oblasti boja proti terorizmu, organizovanému zločinu, rôznym druhom nezákonného obchodovania a bezpečnostným rizikám prostredníctvom programu „Bezpečnosť a ochrana slobôd“(SSL) (vo výške takmer 800 miliónov EUR).

V nasledujúcej tabuľke sa uvádza prehľad súčasných a predchádzajúcich fondov a ich vývoj:

Tabuľka 1: Súhrnný prehľad fondov a programov v oblasti vnútorných záležitostí v rokoch 2007 – 2013 a 2014 – 2020

<table>
<tr><th>Všeobecný program</th><th>Oblasť politiky</th><th colspan="2">Fond/osobitný program
rozpočet, účasť a ciele</th></tr>
<tr><td></td><td></td><td>Predchádzajúce fondy (2007 – 2013)</td><td>Súčasné fondy (2014 – 2020)</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Všeobecný program Solidarita a riadenie migračných tokov

(93 % až 96 % zdieľaného riadenia, zvyšok v rámci centralizovaného priameho riadenia)</td><td>Azyl</td><td>Európsky fond pre utečencov (EFU III)
614 miliónov EUR[6], všetky členské štáty (členské štáty) okrem Dánska

▪ Pomoc a podpora členským štátom pri prijímaní utečencov a vysídlených osôb
▪ Núdzové opatrenia na riešenie náhleho masového prílevu migrantov a žiadateľov o azyl</td><td rowspan="3">Fond pre azyl, migráciu a integráciu (AMIF)
3 137 miliónov EUR (počiatočná suma)
Všetky členské štáty okrem Dánska

▪ Posilniť a rozvíjať všetky aspekty spoločného európskeho azylového systému (CEAS)
▪ Podporovať legálnu migráciu do členských štátov a presadzovať účinnú integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín
▪ Posilniť spravodlivé a účinné stratégie návratu a pomôcť bojovať proti nelegálnemu prisťahovalectvu
▪ Posilniť solidaritu a rozdelenie zodpovednosti medzi členskými štátmi, najmä tými, ktoré sú najviac postihnuté migračnými tokmi</td></tr>
<tr><td>Integrácia štátnych príslušníkov tretích krajín a legálna migrácia</td><td>Európsky fond pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín
825 miliónov EUR, všetky členské štáty okrem Dánska

▪ Podpora integrácie štátnych príslušníkov tretích krajín do európskych spoločností</td></tr>
<tr><td>Návrat</td><td>Európsky fond pre návrat
676 miliónov EUR, všetky členské štáty okrem Dánska

▪ Zlepšiť riadenie návratu
▪ Podporovať rozvoj spolupráce medzi členskými štátmi a krajinami návratu</td></tr>
<tr><td>Integrované riadenie hraníc a víza</td><td>Fond pre vonkajšie hranice
1 820 miliónov EUR, všetky členské štáty (vrátane Rumunska a Bulharska a štátov pridružených k schengenskému priestoru od roku 2010) okrem Spojeného kráľovstva a Írska

▪ Finančná solidarita medzi krajinami schengenského priestoru
▪ Riadiť účinné kontroly a toky na vonkajších hraniciach
▪ Zlepšiť riadenie konzulárnych úradov</td><td>Fond pre vnútornú bezpečnosť (ISF)
3 764 miliónov EUR (počiatočná suma)

ISF – hranice a víza
Všetky členské štáty okrem Írska a Spojeného kráľovstva plus štáty pridružené k schengenskému priestoru Švajčiarsko, Island, Lichtenštajnsko a Nórsko

▪ Zabezpečiť vysokú úroveň bezpečnosti v EÚ a uľahčiť legitímne cestovanie
▪ Víza a podpora integrovaného riadenia hraníc</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Všeobecný program Bezpečnosť a ochrana slobôd (centralizované priame riadenie)</td><td>Predchádzanie a boj proti organizovanej trestnej činnosti</td><td>Osobitný program Predchádzanie a boj proti trestnej činnosti (ISEC)
600 miliónov EUR, všetky členské štáty

▪ Predchádzanie trestnej činnosti, presadzovanie práva, ochrana a podpora svedkov, ochrana obetí</td></tr>
<tr><td>Boj proti terorizmu</td><td>Osobitný program Predchádzanie, pripravenosť a riadenie následkov terorizmu a iných</td><td>ISF – polícia
Všetky členské štáty okrem Dánska</td></tr>
</table>

[5] KOM(2005) 123.

[6] Po prijatí EASO; zohľadňuje sa rozhodnutie č. 458/2010/EÚ, ktorým sa mení základný akt EFU.

	a iným bezpečnostným rizikám	bezpečnostných rizík (CIPS) 140 miliónov EUR, všetky členské štáty ▪ Ochrana občanov a kritickej infraštruktúry pred teroristickými útokmi a inými bezpečnostnými incidentmi	a Spojeného kráľovstva ▪ Zabezpečiť vysokú úroveň bezpečnosti v EÚ, bojovať proti trestnej činnosti, riadiť riziká a krízy

2 FONDY A ICH STAV VYKONÁVANIA

Fondy sa vykonávajú v rámci zdieľaného, priameho a nepriameho spôsobu riadenia: v rámci zdieľaného riadenia členskými štátmi; v rámci priameho riadenia Komisiou alebo nepriamo tak, že sa časťou úlohy súvisiacej s plnením rozpočtu poverí tretia strana (nepriame riadenie). Viacročné národné programy pre AMIF a ISF sa pripravili na základe politického dialógu na začiatku programového obdobia a prijali sa rozhodnutím Komisie. Národné programy členské štáty pravidelne menia a následne sa schvaľujú rozhodnutím Komisie. V prípade priameho a nepriameho riadenia Komisia prijíma ročné pracovné programy na plnenie rozpočtu.

2.1 AMIF

AMIF bol navrhnutý na podporu účinného riadenia migračných tokov a vykonávanie, posilnenie a rozvoj spoločného prístupu EÚ k otázkam azylu a migrácie. Počas skúmaného obdobia vykonávania sa migračné podmienky dramaticky zmenili v dôsledku náhleho a nečakaného nárastu migračného tlaku na južných a juhovýchodných vonkajších hraniciach EÚ.

Hlavný cieľ AMIF sa má dosiahnuť prostredníctvom: i) posilnenia a rozvoja spoločného európskeho azylového systému tým, že sa zabezpečí, aby sa právne predpisy EÚ v tejto oblasti účinne a jednotne uplatňovali; ii) podpory legálnej migrácie do členských štátov EÚ v súlade s potrebami trhu práce a podpory účinnej integrácie štátnych príslušníkov tretích krajín; iii) posilnenia spravodlivých a účinných stratégií návratu, ktoré pomáhajú v boji proti nereguláreej migrácii a zdôrazňujú udržateľnosť a účinnosť procesu návratu a iv) zabezpečenia, aby členské štáty EÚ, ktoré sú najviac postihnuté migračnými a azylovými tokmi, mohli počítať so solidaritou z iných členských štátov EÚ.

Stav vykonávania

Celkové zdroje na vykonávanie AMIF na roky 2014 – 2020 sa pôvodne odhadovali na 3 137 miliónov EUR. V reakcii na nepredvídané potreby vyvolané migračnou krízou v rokoch 2015 a 2016 sa tento rozpočet výrazne zvýšil a dosiahol sumu 6 888 miliónov EUR vo forme plánovaných záväzkov na podporu premiestnenia a presídlenia, integrácie a návratu, a na prípravu vykonávania revízie dublinského nariadenia. Tieto sumy boli poskytnuté prostredníctvom národných programov, akcií Únie a núdzovej pomoci.

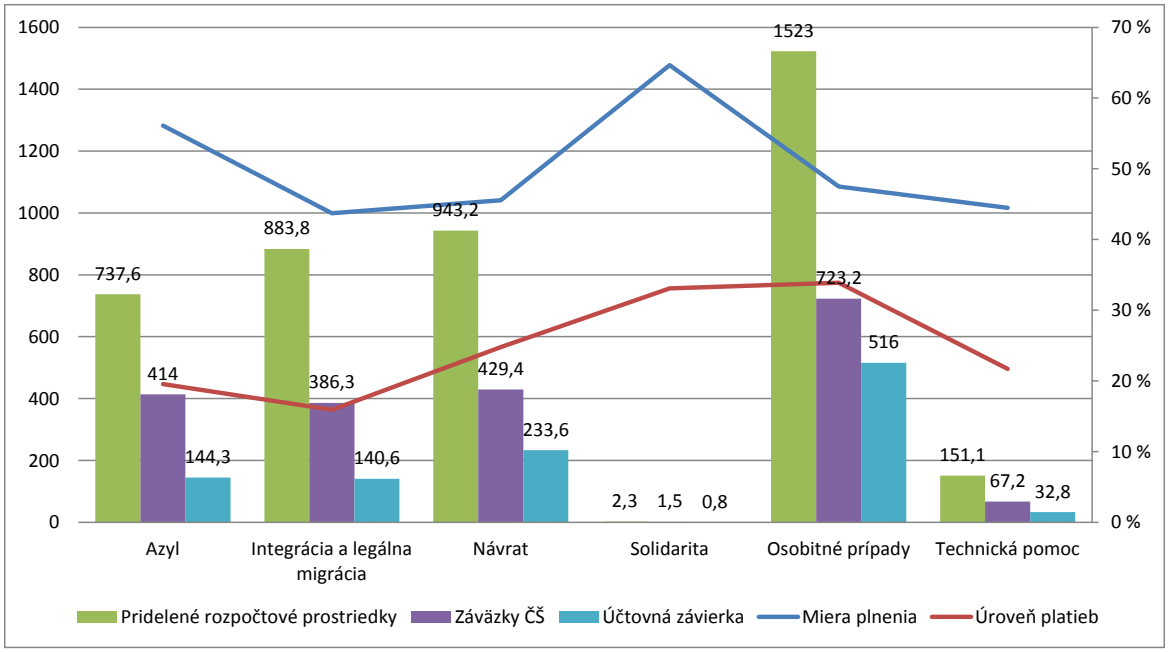
V dôsledku toho sú súčasné zdroje AMIF približne takéto:

- 5 391 miliónov EUR alebo 78 % plánovaných na národné programy,
- 462 miliónov EUR alebo 7 % na akcie Únie iné ako núdzová pomoc,
- 1 029 miliónov EUR alebo 15 % na núdzovú pomoc.

V rámci zdieľaného riadenia pridelili členské štáty 17 % (738 miliónov EUR) na cieľ v oblasti azylu, 21 % (884 miliónov EUR) na cieľ v oblasti integrácie a legálnej migrácie, 22 % (943 miliónov EUR) na opatrenia v oblasti návratu, 0,1 % (2,3 milióna EUR) na cieľ v oblasti solidarity, 36 % (1 523 miliónov EUR) na presídlenie a premiestnenie, a 4 % (151 miliónov EUR) na technickú pomoc. V týchto pridelených prostriedkoch (4 241 miliónov EUR) zatiaľ nie sú zohľadnené zdroje súvisiace s revíziou dublinského nariadenia, ktoré sa ešte majú zaviazať.

Na základe ročnej účtovnej závierky za rok 2017 predloženej členskými štátmi v polovici februára 2018 dosahuje celková úroveň platieb 25 % (1 068 miliónov EUR) celkových pridelených prostriedkov, zatiaľ čo miera plnenia[7] predstavuje 48 % (2 022 miliónov EUR).

Obrázok 1: Miera plnenia a úroveň platieb podľa osobitného cieľa a na základe celkových pridelených prostriedkov na národné programy, záväzkov členských štátov a výdavkov, o ktorých úhradu žiadajú členské štáty (účtovné závierky), v miliónoch EUR



Do konca roka 2017 bolo na akcie Únie a činnosti európskej migračnej siete pridelených 462 miliónov EUR v rámci priameho a nepriameho riadenia, ktoré pokrývali celé programové obdobie 2014 – 2020. Z tejto sumy bolo 24 % pridelených na projekty pokrývajúce osobitné ciele v oblasti azylu a solidarity, pričom zvyšných 76 % bolo pridelených na projekty pokrývajúce osobitné ciele v oblasti legálnej migrácie, integrácie a návratu.

[7] Miera plnenia je pokrok dosiahnutý členskými štátmi pri zavádzaní konkrétnych akcií a projektov na vykonávanie svojich národných programov v praxi (záväzky spojené so zmluvou). Miera plnenia však nevyjadruje úroveň dokončenia začatých akcií a projektov. Okrem toho, keďže členské štáty sa môžu slobodne rozhodnúť, kedy predložia žiadosti o platbu (účtovné závierky), úroveň platieb neodráža pokrok dosiahnutý v rámci programov v praxi.

2.2 ISF-BV

Cieľom ISF-BV je zabezpečiť vysokú úroveň bezpečnosti v EÚ a zároveň uľahčiť legitímne cestovanie a dosiahnuť tieto dva ciele prostredníctvom i) jednotnej kontroly vonkajších hraníc na vysokej úrovni a ii) efektívneho spracovania schengenských víz.

Od roku 2009 sa počet žiadostí o víza zvýšil o 50 % v kombinácii so zvýšenými nákladmi na spracovanie žiadostí o víza. Migračná kríza ovplyvnila aj spoločnú vízovú politiku EÚ, pričom sa zvýšil tlak na konzulárnych pracovníkov na celom svete a zvýšila sa potreba spolupráce v oblasti neregulárnej migrácie a návratu. Uplatňovanie spoločných vízových noriem sa stalo nevyhnutnou podmienkou, keďže ľudia, ktorí sú držiteľmi víza alebo povolenia na pobyt v schengenskom priestore, sa môžu voľne pohybovať z jedného členského štátu do druhého. Je teda spoločným záujmom členských štátov zabezpečiť, aby sa vízová politika uplatňovala účinne a bezpečne. ISF-BV preto prostredníctvom tohto osobitného cieľa podporuje budovanie kapacít členských štátov s cieľom dostatočne vykonávať spoločnú vízovú politiku.

Účinná kontrola hraníc je nevyhnutná na zabezpečenie voľného pohybu občanov EÚ a štátnych príslušníkov tretích krajín, ako sú podnikatelia, turisti alebo iné osoby legálne prítomné na území EÚ, ako aj na zabezpečenie vnútornej bezpečnosti. Keďže okrajové členské štáty kontrolujú značnú dĺžku vonkajších hraníc EÚ, ich zodpovednosť za kontrolu hraníc je obrovská. ISF-BV v tejto súvislosti splnením tohto osobitného cieľa podporuje ďalšiu harmonizáciu riadenia hraníc a výmenu informácií medzi členskými štátmi, ako aj medzi členskými štátmi a Európskou agentúrou pre pohraničnú a pobrežnú stráž. ISF-BV okrem toho prispel k zvýšeniu solidarity a rozdelenia zodpovednosti medzi členskými štátmi, najmä prostredníctvom spolufinancovania zariadení, ktoré majú byť k dispozícii v rámci operácií Európskej agentúry pre pohraničnú a pobrežnú stráž, ale aj prostredníctvom zavedenia automatických brán hraničnej kontroly a neustáleho rozvoja systému EUROSUR.

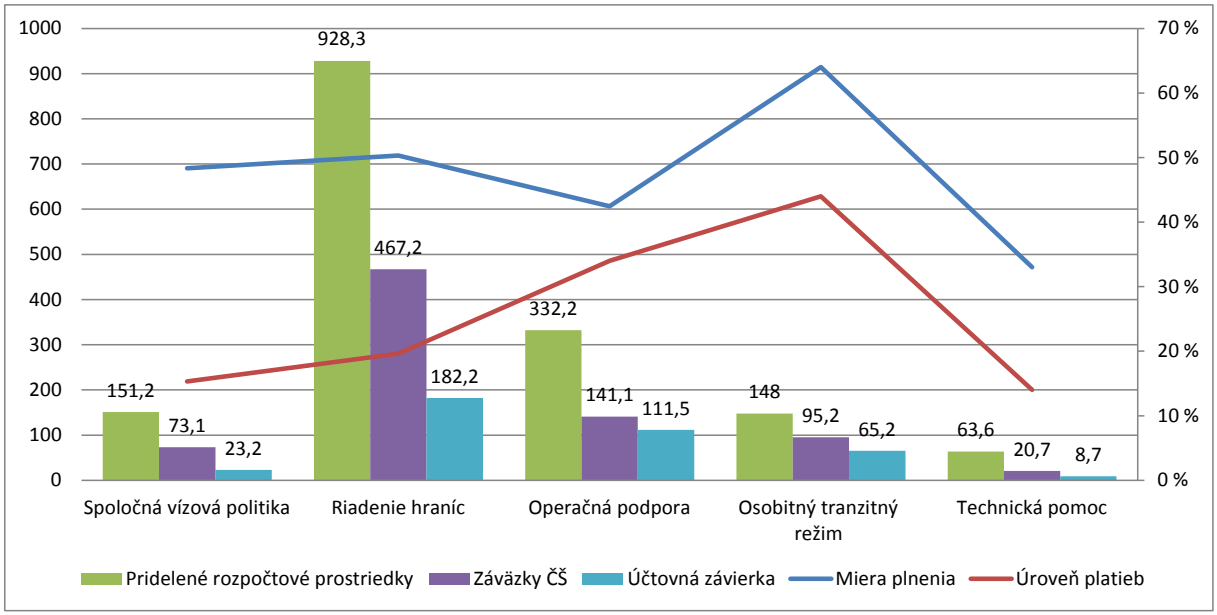
Stav vykonávania

Celkové zdroje na vykonávanie ISF-BV na roky 2014 – 2020 sa pôvodne odhadovali na 2 760 miliónov EUR. Neskôr došlo k zmene v plánovaní na 2,61 miliardy EUR s cieľom zohľadniť zvýšené prideľovanie prostriedkov na EMAS a vybavenie agentúry Frontex (pozri ďalej) a prevod časti finančných prostriedkov vyčlenených na informačné systémy podporujúce riadenie migračných tokov na vonkajších hraniciach (napr. systém vstup/výstup, európsky systém pre cestovné informácie a povolenia ETIAS) na agentúru eu-LISA. Na národné programy je pridelených približne 65 % celkovej sumy (1,6 miliardy EUR). Suma pre osobitný tranzitný režim pre Litvu však zostáva nedotknutá. V reakcii na nepredvídané potreby spôsobené migračnou krízou sa suma vyčlenená na núdzovú pomoc výrazne zvýšila z počiatočného 1,3 % na 14,8 % celkových finančných prostriedkov. Na druhej strane akcie Únie sa znížili o štvrtinu s cieľom uľahčiť zvýšenie finančných prostriedkov na núdzovú pomoc. Členské štáty dostali dodatočnú sumu vo výške 192 miliónov EUR na nákup vybavenia, ktoré sa má použiť v spoločných operáciách Európskej agentúry pre pohraničnú a pobrežnú stráž.

Členské štáty pridelili 9 % (151 miliónov EUR) na cieľ v oblasti spoločnej vízovej politiky, 57 % (928 miliónov EUR) na cieľ v oblasti riadenia hraníc, 21 % (333 miliónov EUR) na prevádzkovú podporu, 9 % (148 miliónov EUR) na osobitný tranzitný režim a 4 % (64 miliónov EUR) na technickú pomoc (obrázok 2).

Na základe ročnej účtovnej závierky za rok 2017 predloženej členskými štátmi v polovici februára 2018 dosahuje celková úroveň platieb 24 % (391 miliónov EUR) celkových pridelených prostriedkov, zatiaľ čo miera plnenia predstavuje 49 % (797 miliónov EUR).

Obrázok 2: Miera plnenia a úroveň platieb podľa osobitného cieľa a na základe celkových pridelených prostriedkov na národné programy, záväzkov členských štátov a výdavkov, o ktorých úhradu žiadajú členské štáty (účtovné závierky), v miliónoch EUR



V prípade priameho riadenia bolo do 30. júna 2017 financovaných 123 akcií (46 akcií núdzovej pomoci a 77 akcií Únie) v celkovej výške 383 miliónov EUR v rámci ročných pracovných programov na roky 2014 – 2017. Prostriedky na núdzovú pomoc využilo sedem členských štátov (Bulharsko, Grécko, Francúzsko, Chorvátsko, Maďarsko, Taliansko a Slovinsko), jedna agentúra EÚ (Európsky podporný úrad pre azyl) a jedna medzinárodná organizácia (UNHCR). Akcie Únie sa poskytovali prostredníctvom grantov (spolu 7 pre víza a hranice) a verejných obstarávaní (spolu 70, z čoho viac ako polovicu tvorili schengenské hodnotenia).

V rámci obdobia rokov 2014 – 2017 Komisia delegovala úlohy súvisiace s plnením rozpočtu na tri subjekty: eu-LISA pre skúšobnú fázu „pilotného projektu inteligentných hraníc“; Medzinárodné centrum pre rozvoj migračnej politiky pre „nástroj partnerstva v oblasti mobility“ a UNHCR pre „podporu Grécku na rozvoj systému hotspotov/premiestnenia, ako aj na rozvoj azylovej prijímacej kapacity“.

2.3 ISF-P

Cieľom IFS-P je zabezpečiť vysokú úroveň bezpečnosti v EÚ prostredníctvom podpory účinného boja proti trestnej činnosti a riadenia rizík a kríz. Tento fond má dva osobitné ciele: i) predchádzanie trestnej činnosti a ii) riadenie rizík a kríz.

ISF-P prostredníctvom cieľa predchádzania trestnej činnosti podporuje boj proti všetkým formám trestnej činnosti vrátane terorizmu a organizovanej trestnej činnosti a pomáha zvyšovať koordináciu a spoluprácu medzi viacerými orgánmi presadzovania práva na vnútroštátnej úrovni a na úrovni EÚ, ako aj v Europole a iných medzinárodných organizáciách.

ISF-P prostredníctvom cieľa riadenia rizík a kríz zabezpečuje posilnenie, zlepšenie a účinnosť kapacity všetkých členských štátov s cieľom účinne riadiť bezpečnostné riziká. Tento cieľ sa okrem toho zameriava na potrebu pripraviť kritické infraštruktúry a ľudí na akýkoľvek útok, najmä na teroristické útoky. Dobrý pokrok sa dosiahol aj pri zavádzaní systémov na vykonávanie prümského rozhodnutia Rady o automatizovanej výmene údajov, smernice o záznamoch o cestujúcich, zberu a výmeny biometrických údajov, ako aj prepojenia so systémami agentúr v oblasti spravodlivosti a vnútorných záležitostí, ako je Europol.

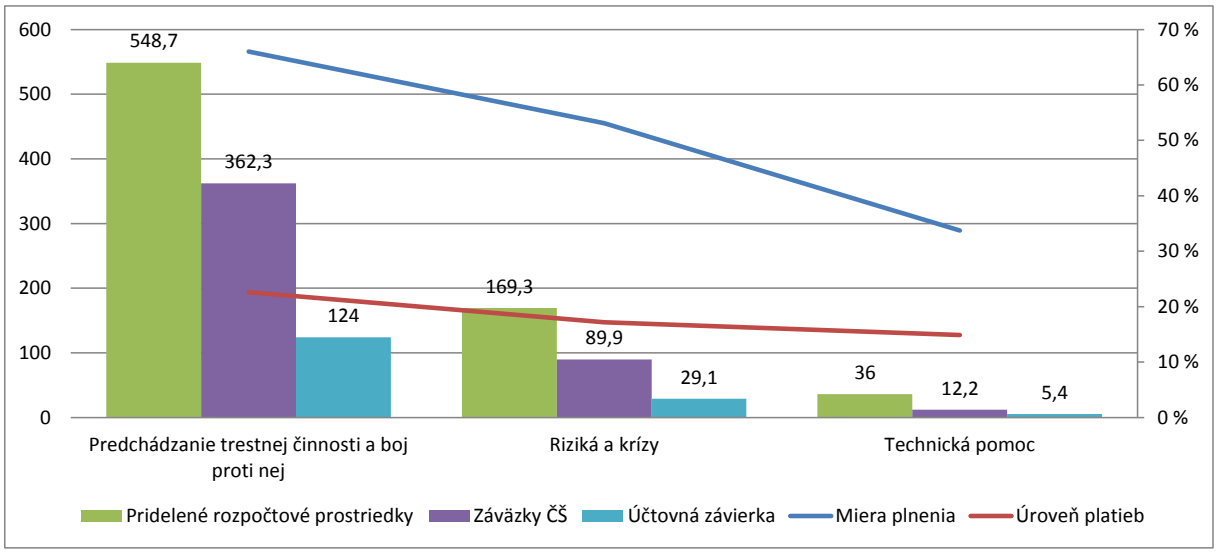
Stav vykonávania

Celkové zdroje na vykonávanie ISF-P na roky 2014 – 2020 sa pôvodne odhadovali na 1 004 miliónov EUR. V reakcii na nepredvídané bezpečnostné hrozby v uplynulých rokoch sa rozpočet navýšil o ďalších 70 miliónov EUR na podporu členských štátov pri vykonávaní smernice o záznamoch o cestujúcich a o ďalších 22 miliónov EUR na rozvoj výmeny informácií a nástrojov interoperability.

V rámci zdieľaného riadenia členské štáty pridelili 73 % (549 miliónov EUR) na cieľ v oblasti predchádzania trestným činom a 22 % (169 miliónov) na cieľ v oblasti riadenia kríz a rizík, zatiaľ čo zvyšných 5 % (36 miliónov EUR) bolo pridelených na technickú pomoc.

Okrem toho, na základe ročnej účtovnej závierky za rok 2017 predloženej členskými štátmi v polovici februára 2018 dosahuje celková úroveň platieb 21 % (158 miliónov EUR) celkových pridelených prostriedkov, zatiaľ čo miera plnenia dosahuje 62 % (464 miliónov EUR).

Obrázok 3: Miera plnenia a úroveň platieb podľa osobitného cieľa a na základe celkových pridelených prostriedkov na národné programy, záväzkov členských štátov a výdavkov, o ktorých úhradu žiadajú členské štáty (účtovné závierky), v miliónoch EUR



Pri priamom riadení sa celková suma 122,5 milióna EUR pridelila na akcie Únie a 6,5 milióna EUR na núdzovú pomoc v rámci ročných pracovných programov na roky 2014 – 2016[8]. Navyše 118,5 milióna EUR z tejto kombinovanej celkovej sumy (129 miliónov EUR) sa vykonalo v rámci priameho riadenia a 10,5 milióna EUR v rámci nepriameho riadenia. V prvých troch rokoch bolo spustených deväť výziev na predkladanie návrhov a udelilo sa deväť priamych grantov na celkovú sumu 12,6 milióna EUR. Núdzová pomoc bola v rokoch 2016 a 2017 udelená piatim projektom, Belgicku (2), Francúzsku (1) a Europolu (2).

3 PRIEBEŽNÉ HODNOTENIA

3.1 Obmedzenia

Hodnotenie sa uskutočňuje len tri roky po začatí fondov a len dva roky po ich účinnom vykonaní v dôsledku neskorého prijatia právnych aktov. Väčšina projektov, ktoré sú prevažne viacročné, stále prebieha a ich hodnotenie je veľmi náročné. V priebežnom hodnotení teda nie je možné poskytnúť úplný obraz o výsledkoch a vplyvoch alebo vyvodiť konečné závery.

Ďalším obmedzením je nedostatok referenčných hodnôt na porovnanie výkonnosti, najmä preto, že AMIF a ISF sú prvými programami v oblasti vnútorných záležitostí, ktoré majú spoločný monitorovací a hodnotiaci rámec[9] a súbor ukazovateľov (spoločný výsledok a vplyv). Vo všeobecnosti chýbala aj kvalita údajov a kvalita výročných správ členských štátov o vykonávaní, čiastočne v dôsledku toho, že spoločný monitorovací a hodnotiaci rámec so svojimi ukazovateľmi a všetkými usmerneniami o hodnotení bol k dispozícii až neskôr v tomto procese (začiatkom roka 2017).

3.2 Hodnotenie AMIF

Pokiaľ ide o **účinnosť,** AMIF zohrával dôležitú úlohu pri zlepšovaní azylových systémov a posilňovaní prijímacej kapacity v členských štátoch. Migračná kríza viedla členské štáty a Komisiu k tomu, aby uprednostnili investície v oblasti azylu, najmä s cieľom zlepšiť infraštruktúru a služby v oblasti ubytovania s cieľom prispôsobiť sa veľkému prílevu utečencov a žiadateľov o azyl. Napríklad v rokoch 2013 až 2017 sa počet ľudí v cieľových skupinách, ktorým bola poskytnutá pomoc z fondu, zvýšil z 18 944 na 184 122. Okrem toho sa počet osôb vyškolených v rámci fondu zvýšil z menej ako 1 000 v roku 2015 na 7 031 v roku 2017.

V rámci fondu sa zaznamenal aj výrazný pokrok v súvislosti s najzraniteľnejšími osobami vrátane maloletých osôb bez sprievodu (počet miest prispôsobených tejto skupine sa zvýšil z malého počtu 183 miest v roku 2014 na 17 070 miest v roku 2017) a utečencov a žiadateľov o azyl prichádzajúcich z regiónov, ako je sever Afriky a Africký roh, a to vďaka jeho lepšie

---

[8] Ročný pracovný program 2017 bol prijatý v septembri 2017, a preto spadá mimo hodnotiaceho obdobia.

[9] Delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2017/207 z 3. októbra 2016 o spoločnom rámci monitorovania a hodnotenia stanovenom v nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 514/2014, ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Fonde pre azyl, migráciu a integráciu a o nástroji pre finančnú podporu v oblasti policajnej spolupráce, predchádzania trestnej činnosti, boja proti trestnej činnosti a krízového riadenia (Ú. v. EÚ L 33, 8.2.2017).

vybavenému vonkajšiemu rozmeru (16 akcií v rôznych krajinách získalo 30 miliónov EUR prostredníctvom dvoch regionálnych programov rozvoja a ochrany). O zvýšení kapacity na a rozvoj, monitorovanie a hodnotenie azylových systémov však existujú len obmedzené dôkazy. Zatiaľ čo v rámci programu EÚ v oblasti presídlenia sa dosahuje značný pokrok, fond len obmedzene prispel k vytvoreniu, rozvoju a vykonávaniu národných programov presídľovania. Do konca roka 2017 bolo v rámci systému presídľovania EÚ a vyhlásenia EÚ a Turecka o legálnom prijatí presídlených takmer 26 000 ľudí (z celkového počtu 74 000 ľudí). V súčasnosti 81 % z 27 členských štátov, ktoré využívajú AMIF, vykonáva presídlenie, v porovnaní s iba 15 % v predchádzajúcom období financovania.

V rámci AMIF sa dosiahol dobrý pokrok v otázkach integrácie. Pred dlhodobými opatreniami (predodborná príprava, ďalšie vzdelávanie atď.) sa uprednostnili najmä krátkodobé integračné opatrenia (prípravné kurzy o občianskej orientácii, jazykoch atď.). Napríklad doposiaľ 1 432 612 štátnych príslušníkov tretích krajín dostalo pomoc v oblasti integrácie prostredníctvom fondu, zatiaľ čo aj podiel osôb, ktoré získali štatút osoby s dlhodobým pobytom sa zvýšil z 30 % v roku 2013 na 44 % v roku 2016. Pokiaľ ide o cieľ v oblasti legálnej migrácie, doteraz sa dosiahol iba obmedzený pokrok, pravdepodobne v dôsledku kontextových faktorov.

Potreba spravodlivých, udržateľných a účinných stratégií návratu je čoraz dôležitejším cieľom vo väčšine členských štátov a dobrovoľný, ako aj nútený návrat s podporou fondu sa sústavne zvyšuje. Počet navrátilcov, ktorých návrat bol spolufinancovaný z fondu, sa zvýšil z 5 904 v roku 2014 na 39 888 v roku 2015 a v roku 2017 klesol na 36 735. Počet ľudí, ktorí sa dobrovoľne vrátili s pomocou fondu, sa zvýšil desaťnásobne a počet odsunov spolufinancovaných fondom sa zvýšil z malého počtu 10 v roku 2013 až na úroveň 6 065 v roku 2016, kedy dosiahol svoj vrchol.

Posilnenie solidarity a rozdelenia zodpovednosti medzi členskými štátmi sa dosiahlo najmä prostredníctvom núdzovej pomoci, mechanizmov premiestňovania a programov EÚ v oblasti presídľovania.

Núdzová pomoc AMIF bola základným nástrojom na podporu členských štátov v migračnej kríze v roku 2015 a jej ďalšom pokračovaní. Ukázalo sa, že je silným nástrojom posilnenej solidarity a umožnila rýchlu a cielenejšiu reakciu na krízu.

Pokiaľ ide o **relevantnosť, v** hodnoteniach programu Solidarita a riadenie migračných tokov sa zistilo, že je potrebný ďalší pokrok v zosúlaďovaní priorít s potrebami, najmä v oblasti azylu. AMIF napravil tento nedostatok a ukázalo sa, že je dostatočne flexibilný, rozsiahly a všestranný pri reakcii na rôzne potreby a väčšina národných programov je stále v súlade s potrebami členských štátov. Členské štáty však počas obdobia vykonávania čelili meniacim sa a rôznorodým potrebám, ktoré si prípadne vyžadujú prispôsobenie alokačných opatrení počas obdobia vykonávania. To by sa dalo dosiahnuť napríklad prispôsobením kľúča na prideľovanie a intenzívnejším preskúmaním v polovici obdobia.

Počas fázy návrhu, plánovania a programovania fondu boli prijaté opatrenia na zabezpečenie **súdržnosti** a komplementárnosti s ostatnými finančnými nástrojmi EÚ a s príslušnými kľúčovými politickými stratégiami EÚ. Počas fázy vykonávania útvary Komisie aktívne spolupracovali medzi sebou a s členskými štátmi, najmä *ad hoc*, aby zabezpečili koordinované využívanie fondov EÚ s podobnými cieľmi. Na vnútroštátnej úrovni veľká väčšina členských štátov zabezpečila súdržnosť a komplementárnosť vytvorením koordinačných mechanizmov, najmä monitorovacích výborov zahŕňajúcich rôzne orgány zapojené do vykonávania fondu.

Zdá sa však, že existuje priestor na zlepšenie komunikácie v súvislosti s vnútornou súdržnosťou (medzi nástrojmi AMIF), pretože príjemcovia si nie sú veľmi vedomí akcií Únie a núdzovej pomoci. Napriek tomu existuje len málo dôkazov o nesúdržnosti, prekrývaní a duplicite na vnútornej i vonkajšej úrovni.

AMIF celkovo priniesol významnú **pridanú hodnotu pre EÚ**, napriek relatívne malej veľkosti fondov v porovnaní s dôležitými výzvami, ktoré spôsobila kríza, ku ktorej došlo v tomto období. Hlavný prínos na úrovni EÚ vyplýva z nadnárodného rozmeru určitých akcií (osobitné akcie, akcie Únie a Európska migračná sieť), ako aj z rozdelenia bremena na úrovni EÚ, najmä s podporou núdzovej pomoci a mechanizmov premiestnenia v rámci národných programov, pričom obe sú jasným dôkazom toho, že sa uplatnila zásada solidarity.

AMIF priniesol významnú pridanú hodnotu pre EÚ, najmä vzhľadom na to, že: i) zabezpečil účinné a efektívne riadenie migračných tokov na úrovni EÚ (objemové účinky); ii) optimalizoval postupy súvisiace s riadením migrácie a zvýšil know-how a vybudované kapacity (účinky procesu); iii) umožnil členským štátom dosiahnuť širší objem migrantov, žiadateľov o azyl, utečencov a štátnych príslušníkov tretích krajín (účinky rozsahu); iv) zaviedol inovácie, ktoré boli vytvorené na národnej a európskej úrovni (funkčné účinky), hoci v menšej miere.

Neprítomnosť finančných prostriedkov AMIF by poškodila kvalitu reakcie EÚ na migračnú krízu a schopnosť členských štátov spolupracovať a vykonávať riešenia. Prerušenie podpory by pravdepodobne viedlo k i) zníženiu rozsahu a kvality vykonávaných akcií, ii) oneskoreniam pri vykonávaní, alebo iii) dokonca aj k prerušeniu akcií vrátane uplatňovania zásad solidarity a vzájomnej dôvery.

Udržateľnosť sa v AMIF zabezpečila prostredníctvom kontrolných mechanizmov zavedených vo fáze programovania a vykonávania vo väčšine nástrojov, hoci sa to v menšej miere zabezpečilo núdzovou pomocou z dôvodu povahy akcií. Existuje priestor na zlepšenie, pokiaľ ide o zohľadnenie kritérií udržateľnosti pri navrhovaní zásahov AMIF, ale aj pokiaľ ide o systematický zber a premenu získaných poznatkov na vnútroštátne právne predpisy, prax a postupy, s cieľom vyhnúť sa opakovanému financovaniu rovnakých (menej inovačných) produktov.

Udržateľnosť účinkov akcií sa pravdepodobne bude líšiť v závislosti od oblastí zamerania (integrácia a výsledky v oblasti azylu pravdepodobne vydržia, ak sa budú týkať dlhodobejších potrieb, zatiaľ čo výsledky v oblasti návratu sú udržateľnejšie, ak sú založené na systémoch dobrovoľného návratu a sú podporované úsilím o opätovnú integráciu).

3.3 Hodnotenie ISF-BV

Pokiaľ ide o **účinnosť**, ISF-BV sa považuje za účinný aj v oblasti spoločnej vízovej politiky, aj v oblasti integrovaného riadenia hraníc. Tento fond pomohol i) uľahčiť legitímne cestovanie posilnením národných kapacít členských štátov prostredníctvom spolufinancovania členských štátov na nákup zariadení na kontrolu pravosti dokladov používaných pri žiadostiach o udelenie víza, rozvoja informačného systému na koordináciu žiadostí o udelenie víza, a ii) zabezpečiť bezpečnostné zariadenia pre konzulárne zastúpenia v tretích krajinách. Napriek tomu, že v hodnotení *ex post* Fondu pre vonkajšie hranice sa odporúčala zvýšená miera spolufinancovania, prínos fondu pre konzulárnu spoluprácu bol obmedzený v mnohých členských štátoch, a to z dôvodu oneskorení pri začatí vykonávania. Rozvoj spoločnej vízovej politiky bol podporený aj zriadením a prevádzkou informačných systémov, s osobitným zreteľom na národný vízový informačný systém.

Fond prispel k účinnosti kontrol na vonkajších hraniciach podporou opatrení zameraných na nákup, modernizáciu a výmenu zariadení na hraničnú kontrolu a dozor (napr. zariadenia na kontrolu dokladov, komunikačné zariadenia). Kapacita riadenia hraníc sa riešila prostredníctvom zavedenia automatických brán hraničnej kontroly, ktoré urýchľujú kontroly na hraničných priechodoch, ktoré sú prepojené s národnými a medzinárodnými informačnými systémami a umožňujú účinnejšiu výmenu informácií. Kľúčovým prínosom k dosiahnutiu spoločnej vízovej politiky bolo zabezpečenie rozvoja VIS. V rámci odbornej prípravy sa podporovala aj harmonizácia postupov pri vydávaní víz prostredníctvom poskytovania technických a aktuálnych informácií konzulárnym pracovníkom týkajúcich sa víz a súvisiacich systémov.

Fond účinným spôsobom podporoval vykonávanie integrovaného riadenia hraníc podľa článku 3.2b nariadenia o ISF-BV, a to aj napriek migračnej a bezpečnostnej kríze. Doteraz bolo vynaložených približne 200 miliónov EUR na osobitné akcie na podporu nákupu vybavenia Európskej agentúry pre pohraničnú a pobrežnú stráž 14 členskými štátmi, ktoré sa má použiť v koordinovaných spoločných operáciách Európskej agentúry pre pohraničnú a pobrežnú stráž. Tým sa zvýšila solidarita medzi členskými štátmi a pomohlo sa pri rozvoji informačných systémov EUROSUR a riadenia hraníc.

Fond uľahčil spoluprácu medzi členskými štátmi a medzi členskými štátmi a Európskou agentúrou pre pohraničnú a pobrežnú stráž, čo zahŕňalo nákup vybavenia, ktoré sa má použiť v operáciách Európskej agentúry pre pohraničnú a pobrežnú stráž.

Pokiaľ ide o priame riadenie, je veľmi ťažké vyvodiť závery o účinnosti grantov na akcie udelených v rámci akcií Únie alebo núdzovej pomoci, keďže v období, na ktoré sa vzťahuje predbežné hodnotenie, bolo dokončených veľmi málo akcií. Núdzová pomoc sa použila v siedmich členských štátoch, najmä v Grécku, Taliansku a Bulharsku, a zohrávala dôležitú úlohu pri riešení núdzových potrieb na začiatku tohto obdobia a pri preklenutí medzery vo financovaní až do prijatia národných programov (napr. v prípade jedného členského štátu bola výška núdzovej pomoci v rokoch 2014 – 2017 trikrát vyššia ako pridelená suma z národného programu na celé obdobie rokov 2014 – 2020).

Pôvodný rozsah a ciele fondu sú stále **dôležité** v situácii, ktorá vznikla po migračnej kríze. Počas fáz programovania a vykonávania sa zaviedli vhodné mechanizmy na riešenie meniacich sa potrieb. Flexibilita, ktorú fond ponúka, pozostávajúca z prevodu peňazí medzi rôznymi cieľmi, pomohla riešiť tieto meniace sa potreby. Členské štáty by však potrebovali ešte väčšiu flexibilitu, ktorá by sa dala dosiahnuť pridelením minimálnych finančných prostriedkov na ciele, ktoré už nie sú kladené a znížením počtu vnútroštátnych cieľov.

Fond sa považuje za **zosúladený** s inými zásahmi EÚ a členských štátov. Súdržnosť a komplementárnosť s inými finančnými nástrojmi EÚ sa zabezpečili prostredníctvom koordinačných mechanizmov vo fáze programovania, ktoré sa potom zaviedli v štádiu vykonávania. Väčšina členských štátov prijala rôzne koordinačné mechanizmy na zabezpečenie súladu s podobnými zásahmi vykonávanými v rámci iných fondov EÚ. Medzi ISF-BV a vnútroštátnymi zásahmi v oblasti víz a hraníc sa nezistilo žiadne prekrývanie. Pri vykonávaní by sa mohla zlepšiť súdržnosť s inými programami EÚ. Keďže program Colníctvo 2020 a ISF-BV majú spoločné ciele týkajúce sa bezpečnostných otázok a odbornej prípravy, zaznamenali sa potenciálne oblasti pre synergie. Koordinácia medzi týmito dvoma iniciatívami by sa však mohla zlepšiť.

Fond zabezpečil **pridanú hodnotu pre EÚ** prostredníctvom inovačných investícií do infraštruktúry a vybavenia. Podporoval spoluprácu medzi členskými štátmi. Činnosti odbornej prípravy, ktoré fond umožnil, prispeli k harmonizácii postupov medzi členskými štátmi. V oblastiach konzulárnej spolupráce, spolupráce s tretími krajinami a informačných systémov by sa dala očakávať vyššia pridaná hodnota pre EÚ.

Keďže rozsiahle informačné systémy si vyžadujú obrovské investície, je pravdepodobné, že bez zásahu EÚ by vnútroštátne informačné systémy boli naďalej rôznorodé, čo by malo vplyv na schopnosť EÚ dosiahnuť celkové ciele jej politiky v oblasti hraníc a víz. V oblasti víz pridáva hodnotu využívanie nových technológií, pokiaľ ide o efektívnosť pri spracúvaní víz, zlepšenie výmeny údajov a informácií v rámci členských štátov a medzi nimi. V oblasti hraníc pridaná hodnota EÚ vyústila do rozvoja interoperabilných moderných technológií, ktoré zlepšili efektívnosť a rýchlosť schengenského informačného systému a vízového informačného systému. To posilnilo prepojenie so schengenskými partnermi, čo prispelo k silnejšej hraničnej kontrole a monitorovaniu. Z toho dôvodu sa investície do modernizácie interoperability informačných systémov považujú za nevyhnutné.

Udržateľnosť akcií financovaných z ISF-BV sa opiera o kontinuitu financovania EÚ, keďže vnútroštátne financovanie sa zdá byť nedostatočné na zabezpečenie rovnakej úrovne investícií. Najmä investície do infraštruktúry, zariadení a informačných systémov majú pomerne vysokú udržateľnosť, keďže si obvykle vyžadujú menšie náklady na údržbu v porovnaní s počiatočnými investíciami. Činnosti odbornej prípravy takisto zohrávajú dôležitú úlohu pri zabezpečovaní udržateľnosti akcií z dlhodobého hľadiska.

3.4 Hodnotenie ISF-P

Treba poznamenať, že ISF-P je prvým programom financovania EÚ, ktorý sa zaoberá policajnou spoluprácou, bojom proti závažnej organizovanej trestnej činnosti a terorizmu a riadením kríz a rizík, ktorý sa vykonáva aj prostredníctvom spoločnej zodpovednosti s členskými štátmi (spôsob zdieľaného riadenia), keďže predchádzajúce fondy CIPS a ISEC sa vykonávali len priamo Komisiou (priame riadenie).

Fond bol predovšetkým **účinný** a prispel k zlepšeniu bezpečnosti v EÚ prostredníctvom predchádzania a cezhraničnej, závažnej a organizovanej trestnej činnosti vrátane terorizmu a boja proti nim, ako aj prostredníctvom podpory koordinácie a spolupráce medzi orgánmi presadzovania práva. Spolupráca sa uskutočnila prostredníctvom výmeny informácií o cezhraničnej trestnej činnosti, zriadenia nadnárodných sietí a projektov a účasti členských štátov v spoločných vyšetrovacích tímoch a v cykle politiky Európskej multidisciplinárnej platformy proti hrozbám trestnej činnosti (EMPACT). Národné akcie financované z ISF-P prispeli aj k zlepšeniu ľudských schopností a ľudských zdrojov, a to najmä financovaním odbornej prípravy a prijímaním ďalších pracovníkov.

Pokiaľ ide o výsledky, uvedené akcie financované v rámci zdieľaného riadenia prispeli k akciám na narušenie skupín zapojených do organizovanej trestnej činnosti, najmä prostredníctvom i) zhabania hotovosti (viac ako 1,6 miliardy EUR); ii) zrušenia webových sídel; iii) zatknutí; iv) zhabania odcudzeného tovaru (v hodnote viac ako 90 miliónov EUR) a) zhabania drog, ako sú heroín a kokaín (vyše 4 milióny EUR).

Fond pomohol aj zlepšiť schopnosť členských štátov účinne riadiť bezpečnostné riziká a krízy a v menšej miere aj chrániť ľudí a kritické infraštruktúry pred teroristickými útokmi a inými bezpečnostnými incidentmi.

Dostupné dôkazy naznačujú, že fond prispel k posilneniu kapacít členských štátov na vypracovanie komplexných posúdení hrozieb a rizík, hoci počet projektov financovaných z ISF-P na vnútroštátnej úrovni a na úrovni EÚ je pomerne nízky. Projekty sa zameriavajú napríklad na: ochranu kritickej infraštruktúry; rozvoj informačných systémov a znalostí o výbušninách; odbornú prípravu o identifikácii možných „zahraničných bojovníkov“; a vypracovanie analýz o hrozbách CBRN-E (chemické, biologické, rádiologické a jadrové látky a výbušniny).

Koordinácia a spolupráca medzi členskými štátmi, Europolom alebo inými príslušnými orgánmi EÚ bola uľahčená prostredníctvom rozvoja informačných systémov, prepojení medzi databázami a elektronickými systémami na presadzovanie práva a rozvojom platforiem na výmenu informácií. Členské štáty využívali fond najmä na dodržiavanie svojich povinností súvisiacich s vykonávaním právnych nástrojov EÚ, ako je Prümská zmluva a smernica o záznamoch o cestujúcich.

Pokiaľ ide o akcie Únie, v oblasti včasného varovania a spolupráce týkajúcej sa predchádzania krízam boli financované viaceré akcie: napr. sieť Atlas, ktorej cieľom je posilniť pripravenosť a účinnosť špeciálnych zásahových jednotiek prostredníctvom cvičení a iných cezhraničných výmen, a to aj v krízových situáciách a pri získavaní a výmene taktického vybavenia na podporu špeciálnych operácií.

Napriek finančným prostriedkom dostupným v rámci ISF-P dosiahli členské štáty obmedzený pokrok z hľadiska i) posilnenia administratívnych a prevádzkových kapacít členských štátov na ochranu kritickej infraštruktúry, ii) ochrany obetí, a iii) rozvoja systémov odbornej prípravy a výmenných programov. Obmedzený pokrok sa okrem toho dosiahol aj pokiaľ ide o spoluprácu s tretími krajinami a medzinárodnými organizáciami, hoci väčšina projektov týkajúcich sa týchto operačných cieľov stále prebieha. Pokiaľ ide o ochranu obetí, vykonané akcie sa zamerali na obchodovanie s ľuďmi, po ktorom nasledovali obete terorizmu a zneužívania detí, domáce násilie, obchodovanie s drogami a finančné trestné činy.

Pôvodný rozsah a ciele fondu sú stále **dôležité** v situácii, ktorá vznikla po migračnej a bezpečnostnej kríze. Počas fáz programovania a vykonávania sa zaviedli vhodné mechanizmy na riešenie meniacich sa potrieb. Členské štáty vo svojich národných programoch určili príslušné oblasti politiky, ktoré boli zahrnuté do cyklu politiky EMPACT. Niektoré sa však rozhodli zamerať aj na oblasť, ktorá pre nich predstavuje výzvy: drogy, obchodovanie s ľuďmi, počítačová kriminalita, finančná trestná činnosť alebo korupcia.

Flexibilita, ktorú fond ponúka, pozostávajúca z prevodu financovania medzi rôznymi cieľmi, pomohla riešiť meniace sa potreby. Členské štáty by však ocenili ešte väčšiu flexibilitu, ktorá by bola výsledkom minimálneho pridelenia finančných prostriedkov na ciele, ktoré už nie sú kladené a zníženia počtu vnútroštátnych cieľov.

Fond sa považuje za **koherentný** a jeho ciele dopĺňajú ostatné vnútroštátne politiky. Súdržnosť a komplementárnosť fondu s inými finančnými nástrojmi EÚ sa zabezpečili počas fázy návrhu, programovania a vykonávania. Vo fáze vykonávania sa zaviedli koordinačné mechanizmy na zabezpečenie súdržnosti a komplementárnosti. Monitorovacie výbory a zodpovedné orgány zohrávajú kľúčovú úlohu pri zabezpečovaní súdržnosti a rôzne spôsoby vykonávania sa navzájom dopĺňajú. Zdá sa však, že existuje priestor na zlepšenie v súvislosti s agentúrami EÚ a vnútornou súdržnosťou, pretože príjemcovia nie sú veľmi informovaní o akciách a projektoch vykonávaných v rámci ISF.

Vo všeobecnosti fond zabezpečil **pridanú hodnotu pre EÚ** z hľadiska zlepšenia cezhraničnej spolupráce, výmeny poznatkov a osvedčených postupov, dôvery medzi orgánmi presadzovania práva členských štátov a uplatňovania a vykonávania kľúčových politík EÚ (účinky procesu).

Fond pomohol rozšíriť rozsah a zlepšiť kvalitu akcií z hľadiska investícií do oblastí s nedostatočnou prioritou alebo do vysoko špecializovaných oblastí. Nákup najmodernejšieho vybavenia zvýšil kapacitu vnútroštátnych orgánov, pokiaľ ide o vykonávanie špecializovaných zásahov so širším rozsahom pôsobnosti. Fond okrem toho umožnil rozšírenie druhov výmeny poznatkov a odbornej prípravy v oblasti presadzovania práva (účinky rozsahu).

Ukázalo sa, že fond prispel k harmonizácii výskumu na úrovni EÚ v oblasti predchádzania trestnej činnosti a umožnil aj zvýšenie investícií a zameranie sa na dlhodobé opatrenia v tejto oblasti. Umožnil aj veľké objemy investícií, najmä v oblasti informačných systémov, odbornej prípravy a špecializovaného vybavenia (objemové účinky).

Neprítomnosť finančných prostriedkov ISF-P by poškodila kvalitu reakcie EÚ na cezhraničnú spoluprácu a schopnosť členských štátov vykonávať inovačné riešenia (funkčné účinky).

Počas predchádzajúceho finančného obdobia mali programy ISEC a CIPS silný nadnárodný rozmer, keďže nadnárodná spolupráca bola predpokladom financovania. Geografické rozdelenie koordinačných a partnerských organizácií, ktoré dostali finančné prostriedky, však bolo veľmi nerovnomerné a sústredilo sa len v niekoľkých členských štátoch. Zavedením spôsobu zdieľaného riadenia v rámci ISF-P (pôvodne 60 % z celkového programu a viac ako 70 % po doplnení) mal ISF-P lepší geografický dosah vo všetkých členských štátoch, hoci pre akcie Únie je stále charakteristická geografická nerovnováha, ktorá existovala v predchádzajúcich fondoch.

Udržateľnosť fondu sa zabezpečuje prostredníctvom zosúladenia a komplementárnosti jeho akcií s akciami vyvíjanými v reakcii na národné priority alebo požiadavky EÚ. Počas fáz programovania a vykonávania sa v rámci zdieľaného aj priameho riadenia zaviedli komplexné opatrenia a mechanizmy na zabezpečenie udržateľnosti. V dôsledku prebiehajúceho vykonávania väčšiny projektov je však ťažké určiť, či účinky na cieľové skupiny a konkrétne oblasti skutočne vydržia.

3.5 Účinnosť, zjednodušenie a zníženie administratívneho zaťaženia

Pokiaľ ide o **účinnosť**, celkovo a v rámci dostupných údajov sa v hodnotení ukázalo, že výsledky fondov sa dosiahli pri primeraných nákladoch z hľadiska ľudských aj finančných zdrojov. Väčšina členských štátov však čelí problémom s usmernením EÚ, spoločnými ukazovateľmi a programom podávania správ/monitorovania. Napriek ďalšiemu zjednodušeniu možno považovať administratívne zaťaženie za faktor, ktorý oslabuje účinnosť.

Zistilo sa, že jednotný súbor postupov stanovený v horizontálnom nariadení [(EÚ) č. 514/2014] pre všetky oblasti, na ktoré sa vzťahujú fondy a pre AMIF a ISF, viedol k **zjednodušeniu**. Zjednodušené vykazovanie nákladov bolo použité len v niekoľkých členských štátoch, ktoré uznali jeho účinnosť pri **znižovaní administratívneho zaťaženia**. V rámci opatrení vykonávaných prostredníctvom fondov zameraných na zjednodušenie a zníženie administratívneho zaťaženia, sa len čiastočne dosiahli ich plánované ciele. Napriek ďalšiemu zjednodušeniu existuje v tomto štádiu málo dôkazov, že administratívne zaťaženie bolo výrazne znížené. Opatrenia týkajúce sa monitorovania, podávania správ a overovania sa

stále vnímajú ako zaťažujúce a členské štáty požiadali o ďalšie usmernenie týkajúce sa dodržiavania požiadaviek EÚ. Požiadavky na podávanie správ a irelevantnosť niektorých spoločných ukazovateľov boli takisto označené za faktory, ktoré prispievajú k administratívnemu zaťaženiu.

4 PRESKÚMANIE V POLOVICI OBDOBIA

Táto správa o priebežnom hodnotení obsahuje v súlade s článkom 57 nariadenia (EÚ) č. 514/2014 posúdenie preskúmania v polovici obdobia naplánovaného pre všetky tri fondy.

Celkový proces bol spustený v júni 2017 s dotazníkom o posúdení potrieb zaslaným členským štátom. Cieľom bolo umožniť členským štátom, aby zvážili, či a v akom rozsahu by vnútroštátne programy mohli potrebovať revíziu a aby posúdili svoje (finančné) potreby na zostávajúce obdobie rokov 2018 – 2020. Dotazník bol doplnený o správu, v ktorej sa uvádzal hlavný vývoj politík EÚ v uplynulých rokoch, ktorý by sa mal zohľadniť pri zvažovaní budúcich potrieb. Komisia potom vykonala podrobnú analýzu odpovedí členských štátov a medzi Komisiou a väčšinou členských štátov sa uskutočnili dvojstranné dialógy s cieľom podrobne prerokovať stav čerpania fondov, vyjadrené potreby a vyhliadky na posledné roky.

Po týchto rokovaniach boli osobitné dodatočné prostriedky vo výške 128 miliónov EUR na národné programy, ktoré sa majú rozdeliť v rámci preskúmania v polovici obdobia, určené len pre nástroj v oblasti hraníc a víz, v súlade s právnym základom tohto nástroja. Dôvodom bola najmä skutočnosť, že pre AMIF a ISF-P neboli plánované žiadne ďalšie finančné prostriedky a že väčšina národných programov členských štátov v rámci týchto dvoch fondov bola v uplynulých rokoch opakovane revidovaná v dôsledku migračnej a bezpečnostnej krízy.

Na záver preskúmanie v polovici obdobia umožnilo reorganizáciu priorít národných programov podľa nových politických iniciatív a prispôsobenie sa novej situácii v oblastiach bezpečnosti, hraníc a migrácie. Najdôležitejšie to však bolo pre ISF-BV, kde boli poskytnuté dodatočné finančné prostriedky, ktoré umožnili opätovné zameranie sa na určité osobitné priority a potreby na úrovni členských štátov. Okrem toho finančné potreby členských štátov vyjadrené v tejto súvislosti (žiadosť o dodatočné financovanie v návrhu rozpočtu na rok 2019 pre oblasť návratu a hotspotov) sa budú starostlivo posudzovať v priebehu ročných rozpočtových postupov.

5 ZÁVERY A ĎALŠIE KROKY

5.1 Účinnosť

Fondy sa považujú predovšetkým za účinné a celkovo sa ukázali byť dôležitými nástrojmi na riešenie ťažkej situácie z hľadiska migrácie a bezpečnosti, a to napriek výraznému nárastu problémov, ktoré je potrebné riešiť.

AMIF sa ukázal ako dôležitý nástroj pri riešení ťažkej situácie, a to poskytnutím krátkodobej núdzovej pomoci a dlhodobejšieho budovania kapacít v oblasti azylu, integrácie a návratu. AMIF prispel najmä k posilneniu prijímacej a vybavovacej kapacity členských štátov v situácii, keď čelili náročným migračným tokom. Zatiaľ čo v oblasti legálnej migrácie nastal doteraz len obmedzený pokrok, členské štáty dosiahli mierny pokrok v oblasti integrácie, ako aj budovania

kapacít. Krátkodobé integračné opatrenia boli dlhodobo prioritné a ich výsledky ešte nie sú viditeľné, keďže integrácia je dlhodobý proces. Fond pomáha neustále zvyšovať mieru návratu.

ISF-BV preukázal svoju účinnosť tým, že pomohol uľahčiť legitímne cestovanie. Prínos fondu pre konzulárnu spoluprácu a posilnenie spolupráce s tretími krajinami bol obmedzený. Okrem toho podporoval rozvoj spoločnej vízovej politiky prostredníctvom odbornej prípravy a zriadenia a prevádzkovania informačných systémov (najmä vízového informačného systému).

ISF-P prispel k zlepšeniu bezpečnosti v EÚ posilnením kapacít členských štátov v oblasti predchádzania cezhraničnej, závažnej a organizovanej trestnej činnosti vrátane terorizmu a boja proti nim prostredníctvom: i) akcií zameraných na finančnú a hospodársku trestnú činnosť, počítačovú kriminalitu a obchodovanie s drogami, ii) investícií do informačných systémov a operačných zariadení, iii) spolupráce medzi členskými štátmi, ako je účasť v spoločných vyšetrovacích tímoch, a iv) cyklu politiky EMPACT.

V oblasti bezpečnostných rizík a kríz pomohol ISF-P posilniť kapacitu členských štátov v oblasti účinného riadenia bezpečnostných rizík a kríz prostredníctvom i) vypracovania komplexných posúdení hrozieb a rizík, ii) vytvorenia systémov včasného varovania špecifických pre jednotlivé sektory, iii) mechanizmov spolupráce, a iv) modernizácie a obstarania zariadení umožňujúcich lepšiu reakciu na krízové alebo núdzové situácie.

5.2 Účinnosť

Dostupné údaje naznačujú, že výsledky fondov boli celkovo dosiahnuté pri primeraných nákladoch z hľadiska ľudských aj finančných zdrojov, s určitými obmedzeniami. Účinnosť sa zabezpečila prostredníctvom značných vedomostí a odborných znalostí získaných zo skúseností z predchádzajúcich projektov a flexibility národných programov.

Existuje aj niekoľko otázok, ktoré podľa členských štátov negatívne ovplyvňujú účinnosť: požiadavka na pridelenie minimálnej percentuálnej hodnoty národným cieľom; zložité a opakujúce sa správy; nedostatočne vypracované spoločné ukazovatele a nesúlad medzi harmonogramom na monitorovanie a podávanie správ.

Akcie núdzovej pomoci a akcie Únie, ako aj akcie v rámci nepriameho riadenia vo všeobecnosti dosiahli svoje ciele pri primeraných nákladoch z hľadiska ľudských aj finančných zdrojov.

5.3 Zjednodušenie a zníženie administratívneho zaťaženia

AMIF a ISF viedli k zjednodušeniu v porovnaní s minulosťou, hoci v tejto fáze existuje len málo dôkazov o tom, že administratívne zaťaženie bolo výrazne znížené. Viacročné programovanie umožnilo riešenie vznikajúcich potrieb v priebehu sedemročného časového rámca, ako aj riadenie veľkých investícií z dlhodobého hľadiska. Celkovo sa väčšina inovačných opatrení (napr. zjednodušené možnosti vykazovania nákladov, viacročné programovanie, zjednodušený systém riadenia a kontroly) považuje za mimoriadne prospešné a viedli k zjednodušeniu, hoci sa vyžadovalo ďalšie usmernenie (napr. zjednodušená možnosť vykazovania nákladov je vnímaná ako pozitívna, ale jej výhody neboli objasnené príjemcom, ktorí sa ju preto zdráhajú použiť). Napriek ďalšiemu zjednodušeniu sa zdá, že vnútroštátne pravidlá a postupy uplatniteľné v rámci národných programov viedli k miernemu administratívnemu zaťaženiu. Pokiaľ ide o priame riadenie, postupy sa ukázali ako primerané, jasné a transparentné, bez toho, aby vytvárali dodatočnú záťaž pre členské štáty alebo príjemcov.

5.4 Relevantnosť

Ukázalo sa, že fondy, ich priority a ciele stanovené v osobitných nariadeniach, ako aj v ročných pracovných programoch, sú stále relevantné. Týkali sa potrieb členských štátov napriek rozmanitosti a zmenám vo vnútroštátnom kontexte. Z dôvodu migračnej a bezpečnostnej krízy je potrebné poznamenať, že bolo potrebné významné posilnenie rozpočtu, pričom dostupný rozpočet vo výške 6,9 miliardy EUR na programové obdobie rokov 2014 – 2020 sa zvýšil na 10,8 miliardy EUR. Núdzová pomoc (vo väčšej miere, ako sa pôvodne plánovalo) pomohla zabezpečiť relevantnosť fondov.

Hlavné mechanizmy určené na zabezpečenie relevantnosti fondov zahŕňali i) politický dialóg[10] a konzultačnú metódu prijatú počas fázy programovania, ii) úlohu monitorovania, ktorú zohrávajú zodpovedné orgány aj monitorovacie výbory, iii) možnosť vykonať rozpočtové úpravy a prevody, a iv) preskúmanie v polovici obdobia.

Napriek dôkazom získaným v súvislosti s relevantnosťou fondov sa konštatovalo, že pokiaľ ide o vykonávanie národných programov, je potrebná väčšia flexibilita. Hlavná otázka sa objavila v súvislosti s roztrieštenosťou akcií v rámci viacerých vnútroštátnych cieľov, ktorá bránila združovaniu zdrojov okolo kľúčových priorít a sťažovala vykonávanie projektov s viacerými cieľmi. Okrem toho stanovenie pridelených rozpočtových prostriedkov na začiatku programového obdobia na základe štatistických údajov nezohľadňuje zmeny v potrebách členských štátov počas obdobia vykonávania.

5.5 Súdržnosť a komplementárnosť

Finančné prostriedky boli v súlade s inými fondmi a iniciatívami a dopĺňali ich a nezistilo sa žiadne prekrývanie ani duplicita. Vnútorné nástroje (národné programy, núdzová pomoc atď.) sa navzájom dopĺňajú a dopĺňajú aj iné nástroje financovania EÚ (napríklad európske štrukturálne a investičné fondy – EŠIF) a národné rozpočty.

Väčšina členských štátov prijala vo fáze vykonávania rôzne koordinačné mechanizmy na zabezpečenie súdržnosti a komplementárnosti fondov s podobnými zásahmi vykonávanými v rámci iných fondov EÚ. Medzi tieto mechanizmy patrí medziinštitucionálna výmena informácií a spolupráca medzi orgánmi zodpovednými za rôzne fondy EÚ a osobitné inštitucionálne opatrenia na zabezpečenie ich koordinácie a synergií. Monitorovacie výbory a zodpovedné orgány zohrávajú kľúčovú úlohu pri zabezpečovaní synergií a vyhýbaní sa prekrývaniu a dvojitému financovaniu prostredníctvom pravidelnej spolupráce s inými národnými inštitúciami, ktoré vykonávajú iné fondy (vrátane fondov EÚ) a s ich partnermi v iných členských štátoch.

Pokiaľ ide o priame riadenie, akcie núdzovej pomoci, ako aj akcie Únie vykazujú súdržnosť a komplementárnosť s akciami podporovanými inými fondmi EÚ alebo akciami podporovanými agentúrami EÚ. Zistilo sa však, že existuje určitý priestor na zlepšenie, keďže príjemcovia projektov neboli veľmi dobre informovaní o iných akciách, ktoré sa celkovo vykonávali v rámci fondov.

---

[10] Politické dialógy s členskými štátmi boli prvýkrát zavedené na prípravu viacročných národných programov pre AMIF a ISF. Sú dôležitým prvkom pri spustení procesu navrhovania národných programov. To umožnilo holistický prístup všetkých prvkov národného programu členského štátu s komplexným rokovaním o cieľoch politík EÚ a národných prioritách.

5.6 Pridaná hodnota

Vo všeobecnosti a bez ohľadu na ich pomerne malú veľkosť v porovnaní s výzvami, ktoré spôsobila kríza, priniesli fondy významnú pridanú hodnotu pre EÚ prostredníctvom i) podpory akcií s nadnárodným rozmerom, ii) rozdelenia zaťaženia medzi členské štáty, iii) podpory národných kapacít, iv) optimalizácie postupov súvisiacich s riadením migrácie, v) zabezpečenia synergií, vi) intenzívnejšej spolupráce medzi subjektmi zaoberajúcimi sa spracúvaním víz, vii) výmeny informácií a osvedčených postupov, viii) cezhraničných projektov, ix) dôvery medzi orgánmi presadzovania práva, a x) odbornej prípravy zamestnancov atď. Bez týchto fondov by sa znížila kvalita reakcie EÚ na migračnú krízu a bezpečnostné výzvy (napr. s nižším počtom zamestnancov a zníženými službami by bola obmedzená schopnosť vnútroštátnych orgánov poskytovať účinnú pomoc žiadateľom o azyl, utečencom a iným štátnym príslušníkom tretích krajín).

Z finančného hľadiska by bez týchto fondov EÚ vnútroštátne financovanie neumožnilo efektívne a účinné vykonávanie akcií, t. j. v oblasti presídľovania, boja proti terorizmu alebo vybavenia hraníc, a to aj pre Európsku agentúru pre pohraničnú a pobrežnú stráž. Akcie by sa vykonávali s oveľa väčšími ťažkosťami, a nie v skutočne plánovanom rozsahu alebo časovom rámci, a to z dôvodu nedostatočných vnútroštátnych zdrojov.

Pokiaľ ide o priame riadenie, bez prostriedkov poskytnutých na núdzovú pomoc a akcie Únie by samotné vnútroštátne financovanie malo za následok oveľa zložitejšie vykonávanie v menšom rozsahu a s nižším všeobecným vplyvom. Medzi hlavné výhody vyplývajúce z týchto opatrení patrí väčšia spolupráca medzi členskými štátmi, ako aj v rámci členských štátov vrátane výmeny informácií, know-how a osvedčených postupov. To umožnilo včasné a účinné riadenie migračných tokov a súvisiacich núdzových situácií.

Akcie financované v rámci nepriameho riadenia poskytli pridanú hodnotu pre EÚ posilnením existujúcich synergií medzi zainteresovanými stranami na rôznych úrovniach (na medzinárodnej úrovni, na úrovni EÚ a na úrovni členských štátov), čím sa vytvorila súdržná reakcia EÚ na vznikajúce výzvy.

5.7 Udržateľnosť

Udržateľnosť sa riešila prostredníctvom všetkých mechanizmov poskytovania prostriedkov fondu, hoci v prípade núdzovej pomoci to bolo z dôvodu povahy akcií v menšej miere.

Pokiaľ ide o AMIF, udržateľnosť účinkov trvajúcich po ukončení zásahu sa líši v jeho rôznych nástrojoch a v členských štátoch:

- integrácia a výsledky v oblasti azylu pravdepodobne trvajú dlhšie, ak sa od začiatku týkajú dlhodobých potrieb, a
- výsledky v oblasti návratu sú udržateľné, ak sú založené na systémoch dobrovoľného návratu a sú podporované úsilím o opätovnú integráciu.

Pokiaľ ide o ISF, mnohé akcie sú svojou povahou dlhodobými akciami, pretože sú vo všeobecnosti navrhnuté tak, aby zostali funkčné nad rámec podpory z fondu (investície do infraštruktúry, zariadení a informačných systémov). Iné akcie (mechanizmy odbornej prípravy a spolupráce) prispeli k udržateľnosti akcií prostredníctvom zlepšenia odborných znalostí, vedomostí a kvalifikácie pracovníkov zapojených do riadenia a vykonávania projektov.

Finančná udržateľnosť (akcie, ktoré môžu pokračovať po ukončení financovania z fondov) sa takisto líši. Niektoré akcie, ako napríklad viacročné projekty alebo projekty odbornej prípravy školiteľov sa zdajú byť viac samo-udržateľné, zatiaľ čo iné nie sú samo-udržateľné (napr. Európska migračná sieť). Okrem toho udržateľnosť niektorých ďalších akcií (akcie Únie, národné programy, núdzová pomoc) závisí od ich úrovne alebo priority a/alebo naliehavosti a od dostupnosti alternatívnych zdrojov.

5.8 Otázky pre budúce posúdenie

- Holistický návrh a štruktúra mechanizmov fondov (t. j. národné programy zamerané na budovanie dlhodobých kapacít, núdzová pomoc s cieľom zmierniť okamžitý tlak a akcie Únie jasne a logicky navrhnuté na vzájomnú podporu) by sa mali zachovať a použiť ako model pre budúce programové obdobie. Oddelenie medzi vonkajšími hranicami a vízami by sa takisto malo zachovať.
- S cieľom zvýšiť účinnosť fondu a umožniť členským štátom uprednostňovať niektoré ciele, ktoré by mohli viesť k lepším výsledkom, by národné programy mali byť cielenejšie.
- Budúce fondy (a ich rozsah) je potrebné navrhnúť spôsobom, ktorý im umožní riešiť komplexný súbor potrieb a zabezpečiť flexibilitu v prípade zmien. Roztrieštenie národných programov v rámci niekoľkých cieľov s minimálnym percentom financovania by sa malo prehodnotiť s cieľom zvýšiť flexibilitu.
- Rozsah ISF môže byť potrebné v budúcnosti ďalej prispôsobiť, aby sa vyhovelo novým politickým iniciatívam na posilnenie operačnej spolupráce a výmeny informácií.
- Viacročné programovanie by sa malo zachovať pre budúce finančné obdobie.
- Mal by sa zachovať núdzový nástroj a jeho schopnosť by sa mala ďalej posilniť, aby mohol rýchlo a účinne reagovať na meniace sa okolnosti.
- Čo najskôr vo fáze návrhu by sa mal navrhnúť úplný spoločný monitorovací a hodnotiaci rámec, aby sa od začiatku zabezpečilo dôsledné a jednotné monitorovanie pokroku a účinnosti. To by malo zahŕňať lepšie definované ukazovatele so základnými a cieľovými hodnotami a zjednodušené postupy, usmernenia a programy.
- Systém na rozdeľovanie finančných prostriedkov (kľúč na prideľovanie a preskúmanie v polovici obdobia) by malo byť možné prispôsobiť s cieľom primerane reagovať na meniace sa potreby.
- Je potrebné vyvíjať ďalšie úsilie o zlepšenie spolupráce, koordinácie a strategického riadenia pri vykonávaní fondov, ich rôznych typov akcií a iných iniciatív na úrovni EÚ.
- Poskytovanie podpory prostredníctvom fondov a všetkých ich nástrojov by malo pokračovať a malo by vyslať jasný signál o význame solidarity a spolupráce medzi členskými štátmi.
- Pri fáze návrhu a výberu projektu by sa mala brať do úvahy udržateľnosť, a to tak v zmysle finančnej udržateľnosti, ako aj udržateľnosti účinkov.