COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 12.6.2018
COM(2018) 464 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL REGIUNILOR

privind evaluarea intermediară a Fondului pentru azil, migrație și integrare și a Fondului pentru securitate internă

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

1 INTRODUCERE

Prezentul raport prezintă rezultatele evaluării intermediare a Fondului pentru azil, migrație și integrare și a Fondului pentru securitate internă, astfel cum este prevăzut la articolul 57 din Regulamentul (UE) nr. 514/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 aprilie 2014[1].

Evaluarea vizează acest regulament și:

- Regulamentul (UE) nr. 513/2014 de instituire, în cadrul Fondului pentru securitate internă, a instrumentului de sprijin financiar pentru cooperarea polițienească, prevenirea și combaterea criminalității și gestionarea crizelor (ISF-P)[2];
- Regulamentul (UE) nr. 515/2014 de instituire, în cadrul Fondului pentru securitate internă, a instrumentului de sprijin financiar pentru frontiere externe și vize (ISF-BV)[3]; și
- Regulamentul (UE) nr. 516/2014 de instituire a Fondului pentru azil, migrație și integrare (FAMI)[4].

FSI-P, ISP-BV și FAMI sunt denumite în continuare, în mod colectiv, „fondurile”.

Evaluarea examinează performanța fondurilor pe baza criteriilor de evaluare stabilite în orientările privind o mai bună legiferare și în conformitate cu articolul 55 din Regulamentul (UE) nr. 514/2014: (i) eficacitate, (ii) eficiență, (iii) coerență, (iv) relevanță și (v) valoarea adăugată europeană, (vi) sustenabilitate și (vii) simplificarea și reducerea sarcinii administrative. Prezentul raport se bazează pe concluziile a trei evaluări intermediare pentru fonduri, care însoțesc prezentul raport.

Evaluarea acoperă perioada cuprinsă între 1 ianuarie 2014 și 30 iunie 2017 și raportează cu privire la toate programele naționale, acțiunile Uniunii și asistența de urgență finanțată din fonduri. Statele membre și țările care participă la fonduri diferă de la fond la fond în conformitate cu Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Toate statele membre ale UE, cu excepția Danemarcei, participă la FAMI. Toate statele membre ale UE, cu excepția Irlandei și a Regatului Unit și, de asemenea, Elveția, Islanda, Liechtenstein și Norvegia, care sunt asociate cu fondul deoarece au pus pe deplin în aplicare acquis-ul Schengen, participă la Fondul pentru securitate internă - componenta frontiere și vize. În cele din urmă, toate statele membre ale UE, cu excepția Danemarcei și a Regatului Unit, participă la Fondul pentru securitate internă - componenta de cooperare polițienească.

---

1 Regulamentul (UE) nr. 514/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 aprilie 2014 de stabilire a dispozițiilor generale privind Fondul pentru azil, migrație și integrare, precum și instrumentul de sprijin financiar pentru combaterea polițienească, prevenirea și combaterea criminalității și gestionarea crizelor (JO L 150 din 20 mai 2014).

2 Regulamentul (UE) nr. 513/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 aprilie 2014 de instituire, în cadrul Fondului pentru securitate internă, a instrumentului de sprijin financiar pentru cooperarea polițienească, prevenirea și combaterea criminalității și gestionarea crizelor și de abrogare a Deciziei 2007/125/JAI a Consiliului (JO L 150 din 20 mai 2014).

3 Regulamentul (UE) nr. 515/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 aprilie 2014 de instituire, în cadrul Fondului pentru securitate internă, a instrumentului de sprijin financiar pentru frontiere externe și vize și de abrogare a Deciziei nr. 574/2007/CE (JO L 150 din 20 mai 2014).

4 Regulamentul (UE) nr. 516/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 aprilie 2014 de instituire a Fondului pentru azil, migrație și integrare (JO L 150 din 20 mai 2014).

Înainte de fondurile actuale, UE a oferit sprijin financiar în perioada de programare 2007-2013 prin Programul general „Solidaritatea și gestionarea fluxurilor migratorii” (SOLID)[5], cu o contribuție totală de aproape 4 miliarde EUR, pentru a sprijini dezvoltarea unor politici comune în domeniile azilului, al returnării și integrării, al frontierelor externe și al vizelor. În plus, UE a oferit sprijin pentru combaterea terorismului, criminalitatea organizată, diferitele tipuri de trafic și riscurile pentru securitate prin programul „Securitate și protecția libertăților” (SSL) (aproape 800 de milioane EUR).

Tabelul de mai jos prezintă o imagine de ansamblu a fondurilor actuale și anterioare, precum și a evoluției acestora:

Tabelul 1: Prezentarea sintetică a fondurilor și programelor din domeniul afacerilor interne din perioada 2007-2013 și 2014-2020

Programul general	**Domeniul de politică**	**Fond/program specific buget, participare și obiective**	
		Fonduri anterioare (2007-2013)	**Fonduri actuale (2014-2020)**
Programul general „Solidaritatea și gestionarea fluxurilor migratorii” *(între 93 % și 96 % în gestiune partajată; restul în gestiune directă centralizată)*	Azil	Fondul european pentru refugiați (FER III) 614 milioane EUR[6], toate statele membre (statele membre), cu excepția Danemarcei ▪ Sprijină și încurajează statele membre să primească refugiați și persoane strămutate ▪ Măsuri de urgență pentru a aborda afluxul neașteptat de migranți și solicitanți de azil	Fondul pentru azil, migrație și integrare (FAMI) 3 137 de milioane EUR (inițial) Toate statele membre, cu excepția Danemarcei ▪ Consolidarea și dezvoltarea tuturor aspectelor legate de sistemul european comun de azil (SECA) ▪ Sprijinirea migrației legale către statele membre și promovarea integrării efective a resortisanților țărilor terțe ▪ Consolidarea unor strategii de returnare echitabile și eficace și contribuirea la combaterea imigrației ilegale ▪ Consolidarea solidarității și a responsabilității comune între statele membre, în special în cele care sunt cele mai afectate de fluxurile de migrație
	Integrarea resortisanților țărilor terțe, migrația legală	Fondul european de integrare a resortisanților țărilor terțe (EIF) 825 de milioane EUR, toate statele membre, cu excepția Danemarcei ▪ Sprijinirea integrării resortisanților țărilor terțe în societățile europene	
	Returnare	Fondul european de returnare (FER) 676 de milioane EUR, toate statele membre, cu excepția Danemarcei ▪ O mai bună gestionare a returnărilor ▪ Încurajarea dezvoltării cooperării între statele membre și țările de returnare	
	Gestionarea integrată a frontierelor și vize	Fondul pentru frontierele externe (FFE) 1 820 de milioane EUR, toate statele membre (inclusiv România și Bulgaria și statele asociate spațiului Schengen din 2010), cu excepția Regatului Unit și a Irlandei ▪ Solidaritatea financiară între statele Schengen ▪ Gestionarea unor controale eficiente și a fluxurilor la frontierele externe ▪ O mai bună gestionare din partea autorităților consulare	Fondul pentru securitate internă (FSI) 3 764 de milioane EUR (inițial) Fondul pentru securitate internă - componenta frontiere și vize Toate statele membre, exceptând Irlanda și Regatul Unit, precum și statele asociate spațiului Schengen: Elveția, Islanda, Liechtenstein și Norvegia
Programul general „Securitate și	Prevenirea și combatere	Programul specific „Prevenirea și combaterea infracționalității” (ISEC) 600 de milioane EUR, toate statele membre	▪ Asigurarea unui nivel înalt de securitate în Uniunea Europeană și facilitarea călătoriilor legitime

[5] COM(2005)123.

[6] După adoptarea EASO; ia în considerare Decizia nr. 458/2010/UE de modificare a actului de bază al FER.

protecția libertăților” *(gestiune centralizată directă)*	a criminalității organizate	▪ Prevenirea infracționalității, aplicarea legii, protejarea și sprijinirea martorilor, protejarea victimelor	▪ Vizele și sprijinirea gestionării integrate a frontierelor
	Combaterea terorismului și a altor riscuri legate de securitate	Programul specific „Prevenirea, pregătirea și gestionarea consecințelor terorismului și ale altor riscuri legate de securitate” (CIPS) 140 de milioane EUR, toate statele membre ▪ Protejarea cetățenilor și a infrastructurilor critice împotriva atacurilor teroriste și a altor incidente în materie de securitate	FSI - Poliție Toate statele membre, exceptând Danemarca și Regatul Unit ▪ Asigurarea unui nivel ridicat de securitate în UE, combaterea criminalității, gestionarea riscurilor și a situațiilor de criză

2 FONDURILE ȘI STADIUL LOR DE PUNERE ÎN APLICARE

Fondurile sunt puse în aplicare prin mijloace de gestiune partajată, directă și indirectă: în gestiune partajată, de către statele membre; în mod direct, de către Comisie, în gestiune directă; sau în mod indirect, prin încredințarea unei părți din sarcina de execuție bugetară unei părți terțe (gestiune indirectă). Programele naționale multianuale pentru FAMI și FSI au fost elaborate, prin intermediul unui dialog de politică, la începutul perioadei de programare și adoptate printr-o decizie a Comisiei. Programele naționale se modifică în mod regulat de către statele membre și se aprobă printr-o decizie a Comisiei. În cazul gestiunii directe și al gestiunii indirecte, Comisia adoptă programe de lucru anuale pentru execuția bugetului.

2.1 FAMI

FAMI a fost conceput pentru a promova gestionarea eficientă a fluxurilor de migrație și punerea în aplicare, consolidarea și dezvoltarea unei abordări comune a UE în materie de azil și migrație. Pe parcursul perioadei de punere în aplicare supuse examinării, condițiile de migrare s-au schimbat radical din cauza creșterii bruște și neașteptate a presiunii exercitate de migrație asupra frontierelor externe din sud și sud-est ale UE.

Obiectivul general al FAMI va fi realizat prin: (i) consolidarea și dezvoltarea sistemului european comun de azil prin asigurarea faptului că legislația UE în acest domeniu este aplicată în mod eficient și uniform; (ii) susținerea migrației legale către statele membre ale UE, în concordanță cu nevoile pieței forței de muncă, și promovarea integrării efective a resortisanților din țări terțe; (iii) consolidarea unor strategii de returnare echitabile și eficace, care să contribuie la combaterea migrației neregulamentare și să sublinieze sustenabilitatea și eficacitatea procesului de returnare; și (iv) asigurarea faptului că statele membre, care sunt cele mai afectate de fluxurile de migrație și de azil, pot conta pe solidaritatea din partea altor state membre ale UE.

Stadiul punerii în aplicare

Resursele totale aferente perioadei de punere în aplicare 2014-2020 a FAMI au fost estimate inițial la 3 137 de milioane EUR. Ca răspuns la necesitățile neprevăzute determinate de criza migrației din 2015 și 2016, acest buget a fost crescut semnificativ, ajungând la 6 888 de milioane EUR din angajamente programate pentru a sprijini transferul și relocarea, integrarea și returnarea, precum și pentru a pregăti punerea în aplicare a versiunii revizuite a

Regulamentului de la Dublin. Aceste sume au fost canalizate prin programele naționale, acțiunile Uniunii și asistența de urgență.

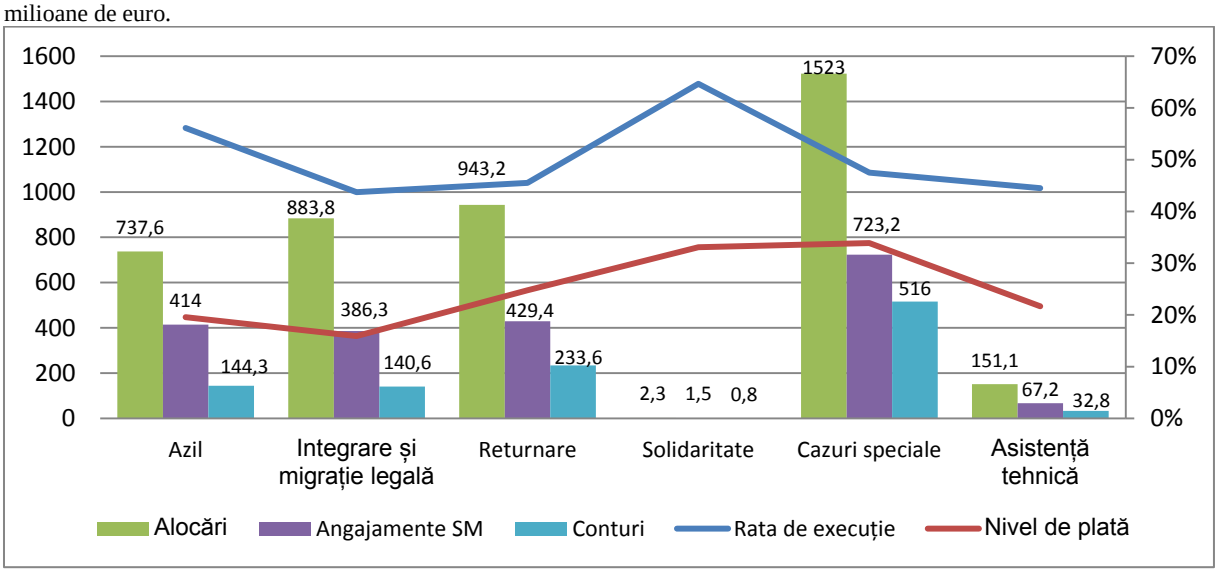
În consecință, resursele actuale ale FAMI sunt aproximativ următoarele:

- 5 391 de milioane EUR sau 78 % programate pentru programele naționale;
- 462 de milioane EUR sau 7 % pentru acțiunile Uniunii, altele decât asistența de urgență;
- 1 029 EUR sau 15 % pentru asistența de urgență.

În cadrul gestiunii partajate, statele membre au alocat 17 % (738 de milioane EUR) pentru obiectivul în materie de azil, 21 % (884 de milioane EUR) pentru obiectivul de integrare și migrație legală, 22 % (943 de milioane EUR) pentru măsuri de returnare, 0,1 % (2,3 milioane EUR) pentru obiectivul de solidaritate, 36 % (1 523 de milioane EUR) pentru operațiuni de relocare și transfer și 4 % (151 de milioane EUR) pentru asistența tehnică. Aceste alocări (4 241 de milioane EUR) nu țin încă seama de resursele asociate revizuirii Regulamentului de la Dublin, care se află încă în curs de angajare.

Având în vedere conturile anuale pentru anul 2017 prezentate de statele membre la jumătatea lunii februarie 2018, nivelul global al plăților este de 25 % (1 068 de milioane EUR) din alocările globale, în timp ce rata de execuție[7] se ridică la 48 % (2 022 de milioane EUR).

Figura 1: Rata de execuție și rata plăților pe obiective specifice și pe baza alocărilor globale pentru programele naționale, a angajamentelor și a cheltuielilor statelor membre a căror rambursare este solicitată de către statele membre (conturi), în milioane de euro.



[7] Rata de execuție descrie progresele înregistrate de statele membre în lansarea unor acțiuni și proiecte specifice pentru punerea în aplicare practică a programelor lor naționale (angajamente legate de un contract). Cu toate acestea, rata de execuție nu indică nivelul de finalizare a acțiunilor și proiectelor lansate. În plus, întrucât statele membre sunt libere să aleagă momentul în care depun cereri de plată (conturi), nivelul plăților nu reflectă progresele înregistrate practic de către programe.

Până la sfârșitul anului 2017, au fost alocate 462 de milioane EUR prin gestiune directă și indirectă pentru acțiunile Uniunii și activitățile Rețelei europene de migrație pe întreaga perioadă de programare 2014-2020. 24 % din această sumă a fost alocată pentru proiecte care vizează obiective specifice în materie de azil și solidaritate, în timp ce restul de 76 % a fost alocat pentru proiecte care vizează obiective specifice de migrație legală, integrare și returnare.

2.2 FSI-BV

FSI-BV are ca scop asigurarea unui nivel ridicat de securitate în Uniunea Europeană, în același timp facilitând deplasările legitime, și atingerea acestor două obiective (i) printr-un control uniform și la nivel înalt la frontierele externe și (ii) prin prelucrarea eficientă a vizelor Schengen.

Începând din anul 2009, numărul cererilor de vize pentru UE a crescut cu 50 %, în combinație cu o creștere a costurilor pentru prelucrarea cererilor de viză. Politica comună a UE în domeniul vizelor a fost, de asemenea, afectată de criza migrației, exercitându-se o presiune crescută asupra personalului consular din lume și existând o nevoie din ce în ce mai mare de cooperare în ceea ce privește migrația neregulamentară și returnarea. Aplicarea standardelor comune în materie de vize a devenit esențială, întrucât persoanele care dețin o viză sau un permis de ședere în spațiul Schengen pot circula liber dintr-un stat membru în altul. Astfel, toate statele membre împărtășesc un interes comun în asigurarea faptului că politica în domeniul vizelor este eficientă și aplicată în condiții de siguranță. Prin urmare, FSI-BV sprijină, prin intermediul acestui obiectiv specific, consolidarea capacităților statelor membre pentru punerea în aplicare, într-o măsură suficientă, a politicii comune a vizelor.

Un control eficient la frontiere este esențial pentru a asigura libera circulație a cetățenilor UE și a resortisanților țărilor terțe, precum oameni de afaceri, turiști sau alte persoane care se află în condiții de legalitate pe teritoriul UE, precum și pentru asigurarea securității interne. Deoarece statele membre periferice controlează o lungime semnificativă a frontierelor externe ale UE, responsabilitățile acestora în materie de control al frontierelor au devenit copleșitoare. În acest sens, FSI-BV sprijină, prin îndeplinirea acestui obiectiv specific, armonizarea în continuare a gestionării frontierelor și schimbul de informații între statele membre, precum și între statele membre și Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă (Frontex). În plus, FSI-BV a contribuit la sporirea solidarității și a partajării responsabilității între statele membre, în special prin cofinanțarea echipamentelor care urmează să fie puse la dispoziție pentru operațiuni Frontex, dar și prin introducerea unor porți de control automat la frontieră și dezvoltarea continuă a EUROSUR.

Stadiul punerii în aplicare

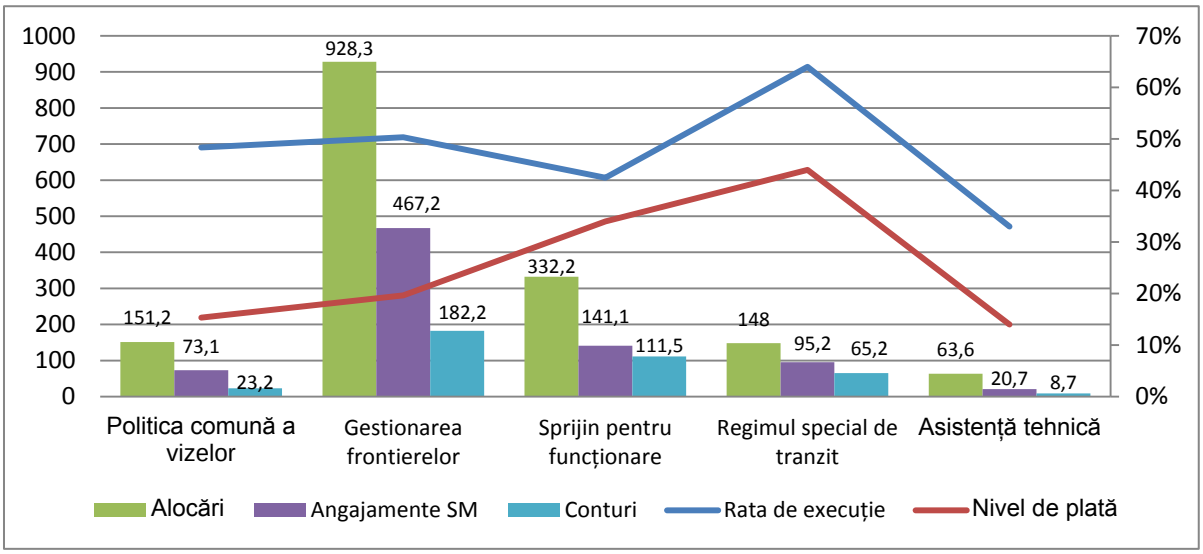
Totalul resurselor pentru punerea în aplicare a FSI-BV în perioada 2014-2020 a fost estimat inițial la 2 760 de milioane EUR. Ulterior, acesta a fost reprogramat la 2,61 miliarde EUR pentru a ține seama de creșterea alocării pentru EMAS și echipamentele Frontex (a se vedea mai jos), precum și de transferul unor părți din fondurile alocate pentru sisteme IT care sprijină gestionarea fluxurilor de migrație la frontierele externe [de exemplu, Sistemul de intrare/ieșire, Sistemul european de informații și de autorizare privind călătoriile (ETIAS)] către EU-Lisa. Aproximativ 65 % din total (1,6 miliarde EUR) sunt alocate pentru programe naționale. Cu toate acestea, suma alocată pentru regimul special de tranzit pentru Lituania

rămâne neatinsă. Ca răspuns la necesitățile neprevăzute provocate de criza migrației, suma alocată pentru asistența de urgență a crescut semnificativ de la un procent inițial de 1,3 % la 14,8 % din totalul fondului. Pe de altă parte, acțiunile Uniunii au scăzut cu un sfert pentru a facilita creșterea fondurilor pentru asistență de urgență. Statele membre au beneficiat de o sumă suplimentară de 192 de milioane EUR pentru achiziționarea de echipamente care urmează să fie utilizate în cadrul operațiilor comune ale Frontex.

Statele membre au alocat 9 % (151 de milioane EUR) pentru obiectivul de politică comună a vizelor, 57 % (928 de milioane EUR) pentru obiectivul de gestionare a frontierelor, 21 % (333 de milioane EUR) pentru sprijin operațional, 9 % (148 de milioane EUR) pentru regimul special de tranzit și 4 % (64 de milioane EUR) pentru asistența tehnică (figura 2).

Având în vedere conturile anuale pentru anul 2017 prezentate de statele membre la jumătatea lunii februarie 2018, nivelul global al plăților este de 24 % (391 de milioane EUR) din alocările globale, în timp ce rata de execuție se ridică la 49 % (797 de milioane EUR).

Figura 2: Rata de execuție și de plată pe obiective specifice și pe baza alocărilor globale pentru programele naționale, a angajamentelor și a cheltuielilor statelor membre a căror rambursare este solicitată de către statele membre (conturi), în milioane de euro.



În cazul gestiunii directe, până la data de 30 iunie 2017, au fost finanțate 123 de acțiuni (46 de acțiuni de asistență de urgență și 77 de acțiuni ale Uniunii), pentru o sumă totală de 383 de milioane EUR în cadrul programelor de lucru anuale din perioada 2014-2017. Șapte state membre (Bulgaria, Grecia, Franța, Croația, Ungaria, Italia și Slovenia), o agenție a UE (Biroul European de Sprijin pentru Azil) și cu o organizație internațională (UNHCR) au beneficiat de fondurile pentru asistența de urgență. Acțiunile Uniunii au fost realizate prin intermediul granturilor (în total 7 acțiuni în domeniul vizelor și al frontierelor) și al achizițiilor (în total 70 de acțiuni, din care mai mult de jumătate au fost evaluări Schengen).

În perioada 2014-2017, Comisia a delegat sarcini de execuție bugetară unui număr de trei entități: eu-LISA pentru faza de testare a proiectului pilot „Frontiere inteligente”; Centrului internațional pentru dezvoltarea politicilor de migrație pentru „Facilitatea privind parteneriatul

pentru mobilitate”; și UNHCR și pentru „Sprijin pentru Grecia pentru dezvoltarea regimului de hotspot/relocare, precum și pentru dezvoltarea capacității de primire a solicitanților de azil”.

2.3 FSI-P

FSI-P are drept scop asigurarea unui nivel ridicat de securitate în UE prin sprijinirea luptei împotriva infracționalității și gestionarea eficace a riscurilor și a crizelor. Fondul are două obiective specifice: (i) prevenirea infracționalității și (ii) gestionarea riscurilor și a crizelor.

Prin obiectivul prevenirii criminalității, ISF-P este sprijinirea luptei împotriva tuturor formelor de criminalitate, inclusiv a terorismului și a criminalității organizate și contribuie la sporirea coordonării și cooperării între mai multe autorități de aplicare a legii la nivel național și la nivelul UE, precum și cu Europol și cu alte organizații internaționale.

Prin obiectivul de gestionare a riscurilor și crizelor, FSI-P se asigură de faptul că toate capacitățile statelor membre sunt consolidate, îmbunătățite și eficiente pentru a gestiona în mod eficace riscurile legate de securitate. Mai mult, acest obiectiv se axează pe nevoia de a pregăti infrastructuri esențiale și persoane pentru orice atac, în special atacuri teroriste. De asemenea, au fost realizate progrese importante în ceea ce privește instalarea sistemelor care vor pune în aplicare decizia Consiliului de la Prüm privind schimbul automat de date, Directiva privind registrul cu numele pasagerilor, capturarea și schimbul de date biometrice, precum și interconectarea cu sistemele agențiilor din domeniul justiției și al afacerilor interne, cum ar fi Europol.

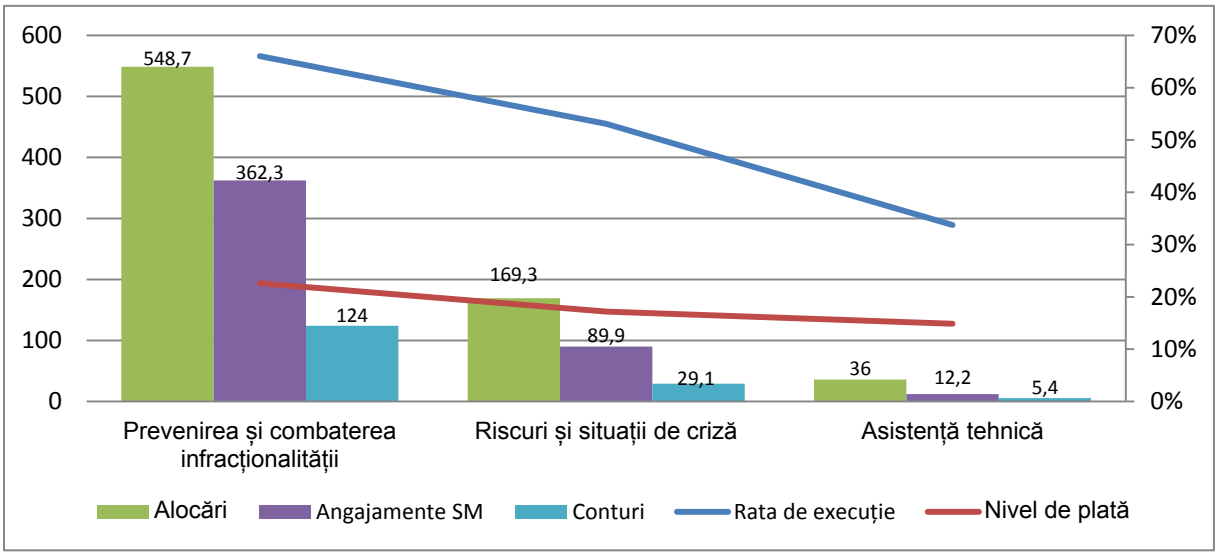
Stadiul punerii în aplicare

Suma totală a resurselor pentru punerea în aplicare a FSI-BV în perioada 2014-2020 a fost estimată inițial la 1 004 milioane EUR. Ca răspuns la amenințările neprevăzute la adresa securității din ultimii ani, bugetul a fost crescut printr-un supliment de 70 de milioane EUR pentru a sprijini statele membre în punerea în aplicare a Directivei privind registrul cu numele pasagerilor și un supliment de 22 de milioane EUR pentru dezvoltarea de instrumente privind schimbul de informații și interoperabilitatea.

În cadrul gestiunii partajate, statele membre au alocat 73 % (549 de milioane EUR) pentru obiectivul de prevenire a infracționalității și 22 % (169 de milioane EUR) pentru obiectivul de gestionare a crizelor și riscurilor, în timp ce restul de 5 % (36 de milioane EUR) este pentru asistența tehnică.

De asemenea, având în vedere conturile anuale pentru anul 2017 prezentate de statele membre la jumătatea lunii februarie 2018, nivelul global al plăților este de 21 % (158 de milioane EUR) din alocările globale, în timp ce rata de punere în aplicare atinge 62 % (464 de milioane EUR).

Figura 3: Rata de execuție și rata plăților pe obiective specifice și pe baza alocărilor globale pentru programele naționale, a angajamentelor și a cheltuielilor statelor membre a căror rambursare este solicitată de către statele membre (conturi), în milioane de euro.



În cazul gestiunii directe, o sumă totală de 122,5 milioane EUR a fost alocată pentru acțiunile Uniunii și 6,5 milioane EUR pentru asistență de urgență în cadrul programelor de lucru anuale 2014-2016[8]. În plus, suma de 118,5 milioane EUR din suma totală combinată (129 de milioane EUR) a fost executată în cadrul gestiunii directe și 10,5 milioane EUR în cadrul gestiunii indirecte. Nouă cereri de propuneri au fost lansate în primii trei ani și au fost acordate nouă granturi directe în valoare totală de 12,6 milioane EUR. A fost acordată asistență de urgență în 2016 și 2017, pentru cinci proiecte, Belgiei (2), Franței (1) și Europol (2).

3 EVALUĂRI INTERMEDIARE

3.1 Limitări

Evaluarea are loc abia după trei ani de la începutul perioadei de aplicare a fondurilor și abia după doi ani după punerea efectivă în aplicare a acestora, din cauza adoptării cu întârziere a actelor legislative. Majoritatea proiectelor, care sunt predominant multianuale, sunt încă în curs de desfășurare, ceea ce face foarte dificilă evaluarea lor. Astfel, evaluarea intermediară nu este în măsură să prezinte o imagine completă a rezultatelor și efectelor, sau să tragă concluzii finale.

O altă limitare este lipsa unor criterii de referință pentru a compara performanțele, în principal deoarece FAMI și FSI sunt primele programe în domeniul afacerilor interne care dispun de un cadru comun de monitorizare și evaluare[9] și un set de indicatori (comuni, de rezultat și de

[8] Programul de lucru anual 2017 a fost adoptat în septembrie 2017 și, prin urmare, este în afara perioadei de evaluare.

[9] Regulamentul delegat (UE) 2017/207 al Comisiei din 3 octombrie 2016 privind cadrul comun de monitorizare și evaluare prevăzut în Regulamentul (UE) nr. 514/2014 al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a

impact). În ansamblu, calitatea datelor și a rapoartelor anuale de punere în aplicare ale statelor membre a fost, de asemenea, deficitară, în parte deoarece cadrul comun de monitorizare și evaluare, cu indicatorii și toate orientările privind evaluarea, a devenit disponibil abia mai târziu, pe parcurs (la începutul anului 2017).

3.2 Evaluarea FAMI

În ceea ce privește **eficacitatea**, FAMI a jucat un rol important în îmbunătățirea sistemelor de azil și consolidarea capacității de primire în statele membre. Criza migrației a determinat statele membre și Comisia să acorde prioritate investițiilor în domeniul azilului, în special să îmbunătățească infrastructura și serviciile de cazare pentru a găzdui fluxurile mari de refugiați și solicitanți de azil. De exemplu, între 2013 și 2017, numărul persoanelor din grupurile țintă cărora li s-a acordat asistență în cadrul fondului a crescut de la 18 944 la 184 122. În plus, numărul persoanelor instruite de către fond a crescut de la mai puțin de 1 000 în 2015 la 7 031 în 2017.

De asemenea, fondul a înregistrat progrese semnificative în ceea ce privește persoanele cele mai vulnerabile, inclusiv minorii neînsoțiți (numărul de locuri adaptate pentru acest grup a crescut de la un minim de 183 de locuri în 2014 la 17 070 de locuri în 2017), precum și refugiații și solicitanții de azil care provin din regiuni precum nordul și Cornul Africii, datorită dimensiunii sale externe dotate mai bine (pentru 16 acțiuni din diverse țări au fost alocate 30 de milioane EUR în cadrul a două programe regionale de dezvoltare și protecție). Cu toate acestea, există dovezi limitate privind capacitatea sporită de a dezvolta, a monitoriza și a evalua sistemele de azil. Deși programul de relocare al UE a înregistrat progrese mari până în prezent, fondul a avut doar o contribuție limitată la instituirea, dezvoltarea și punerea în aplicare a programelor naționale de relocare. Până la sfârșitul anului 2017, aproape 26 000 de persoane au fost relocate în temeiul atât al regimului UE de relocare, cât și al declarației dintre UE și Turcia privind admisia legală (din numărul total de 74 000). În prezent, 81 % din cele 27 de state membre care au utilizat FAMI pun în aplicare relocarea, comparativ cu doar 15 % în perioada de finanțare anterioară.

FAMI a înregistrat progrese semnificative cu privire la chestiuni de integrare. În principal, măsurile de integrare pe termen scurt (cursuri introductive privind orientarea civică, limbi străine etc.) au fost stabilite cu prioritate față de măsurile pe termen lung (formare pre-profesională, educație și formare continuă etc.). De exemplu, 1 432 612 resortisanți ai țărilor terțe au primit asistență pentru integrare prin intermediul fondului până acum, în timp ce proporția persoanelor care au obținut statutul de rezident pe termen lung a crescut, de asemenea, de la 30 % în 2013 la 44 % în 2016. În ceea ce privește obiectivul de migrație legală, au fost înregistrate doar progrese limitate până în prezent, probabil datorită factorilor contextuali.

Nevoia unor strategii echitabile, sustenabile și eficace de returnare a devenit un obiectiv de o importanță din ce în ce mai mare în majoritatea statelor membre, iar ratele de returnare voluntară și forțată au crescut în mod constant odată cu sprijinul acordat prin fond. Numărul persoanelor returnate a căror returnare a fost cofinanțată din fond a crescut de la 5 904 în 2014

---

dispozițiilor generale privind Fondul pentru azil, migrație și integrare, precum și instrumentul de sprijin financiar pentru cooperarea polițienească, prevenirea și combaterea criminalității și gestionarea crizelor (JO L 33 din 8 februarie 2017).

la 39 888 în 2015, scăzând la 36 735 în 2017; numărul persoanelor returnate care s-au întors în mod voluntar cu asistența fondului a crescut de zece ori, iar numărul de îndepărtări cofinanțate de fond a crescut de la un minim de 10 în 2013 la numărul maxim de 6 065 în 2016.

Consolidarea solidarității și a partajării responsabilității între statele membre s-a realizat, în principal, prin acordarea asistenței de urgență, mecanismele de transfer și programele de relocare ale UE.

Asistența de urgență FAMI a fost un instrument esențial în sprijinirea statelor membre în criza migrației din 2015 și în acțiunile ulterioare acesteia. Aceasta s-a dovedit a fi un instrument puternic pentru consolidarea solidarității și a facilitat o reacție mai rapidă și mai bine direcționată la criză.

În ceea ce privește **relevanța**, în urma evaluărilor programului SOLID s-a constatat că este necesar să se înregistreze progrese suplimentare în ceea ce privește alinierea priorităților cu necesitățile, în special în domeniul azilului. FAMI a corectat această deficiență și s-a dovedit a fi suficient de flexibil, amplu și cuprinzător, răspunzând unor nevoi diferite, iar majoritatea programelor naționale sunt încă în concordanță cu nevoile statelor membre. Însă statele membre s-au confruntat cu nevoi fluctuante și diverse în perioada de punere în aplicare, care ar putea presupune stabilirea unor măsuri de alocare adaptate pe parcursul perioadei de punere în aplicare. Acest lucru ar putea fi realizat, de exemplu, prin adaptarea cheii de contribuție și o evaluare mai fermă la jumătatea perioadei.

Au fost luate măsuri în etapele de concepere, planificare și programare a fondului pentru a asigura **coerența** și complementaritatea cu alte instrumente financiare ale UE și cu strategiile de politică relevante cheie ale Uniunii. În etapa de punere în aplicare, serviciile Comisiei au cooperat în mod activ între ele și cu statele membre, în principal în contexte ad-hoc, pentru a se asigura că fondurile UE cu obiective similare au fost utilizate într-o manieră coordonată. La nivel național, marea majoritate a statelor membre au asigurat coerența și complementaritatea prin instituirea unor mecanisme de coordonare, în special a unor comitete de monitorizare care implică diferite autorități implicate în punerea în aplicare a fondului.

Însă, se pare că este loc de o mai bună comunicare în ceea ce privește coerența internă (între instrumentele FAMI), deoarece beneficiarii nu cunosc foarte bine acțiunile Uniunii și cele privind asistența de urgență. Cu toate acestea, există puține dovezi ale inconsecvenței, suprapunerilor și reproducerilor, atât pe plan intern, cât și pe plan extern.

În ansamblu, FAMI a generat **o valoare adăugată a intervenției UE** semnificativă, în pofida dimensiunii relativ reduse a fondurilor în comparație cu provocările semnificative impuse de criza care a apărut în această perioadă. Principalul beneficiu la nivelul UE este obținut din dimensiunea transnațională a anumitor acțiuni (acțiuni specifice, acțiuni ale Uniunii și Rețeaua europeană de migrație), precum și din partajarea sarcinilor la nivelul UE, în special cu sprijinul acordat prin asistența de urgență și mecanismul de transfer în cadrul programelor naționale, ambele fiind dovada palpabilă a faptului că a fost aplicat principiul solidarității.

FAMI a adus o valoare adăugată semnificativă la nivelul UE în ceea ce privește următoarele: (i) a asigurat gestionarea eficace și eficientă a fluxurilor migratorii la nivelul UE (efecte asupra volumului); (ii) a optimizat procedurile legate de gestionarea migrației și a sporit know-how-ul și capacitatea dezvoltată (efecte asupra proceselor); (iii) a permis statelor membre să ajungă la un număr mai mare de migranți, solicitanți de azil, refugiați și resortisanți ai țărilor terțe (efecte asupra domeniului de aplicare); (iv) a introdus inovații care

au fost create la nivel național și european (efecte asupra modelelor), deși într-o măsură mai mică.

Absența finanțării FAMI ar fi fost în detrimentul calității răspunsului UE la criza migrației și al capacității statelor membre de a coopera și a pune în aplicare soluții. Probabil că o întrerupere a sprijinului ar fi condus la (i) reducerea domeniului de aplicare și a calității acțiunilor puse în aplicare, la (ii) întârzieri în procesul de punere în aplicare sau (iii) chiar la o întrerupere a acțiunilor, inclusiv la aplicarea principiilor de solidaritate și încredere reciprocă.

Sustenabilitatea a fost asigurată de FAMI prin mecanisme de verificare instituite în etapele de programare și punere în aplicare la nivelul majorității instrumentelor, deși aceasta a fost asigurată într-o măsură mai mică prin asistența de urgență din cauza naturii acțiunilor. Pot fi aduse îmbunătățiri pentru a se ține cont de criteriile de sustenabilitate la conceperea intervențiilor FAMI, și, de asemenea, pentru a captura și a transforma în mod sistematic lecțiile învățate în legislația, practica și procedurile naționale, pentru a se evita finanțarea repetată a acelorași produse sau a produselor mai puțin inovatoare.

Sustenabilitatea efectelor acțiunilor ar putea varia în funcție de domeniile de interes (este probabil ca efectele integrării și ale azilului să dureze dacă răspund nevoilor pe termen lung, iar efectele returnării sunt mai sustenabile dacă se bazează pe sisteme de returnare voluntară și sunt susținute de eforturi de reintegrare).

3.3 Evaluarea FSI-BV

În ceea ce privește **eficacitatea**, FSI-BV este considerat eficace atât în domeniul politicii comune a vizelor, cât și în domeniul gestionării integrate a frontierelor. Acest fond a contribuit la (i) facilitarea călătoriilor legitime prin consolidarea capacităților naționale ale statelor membre prin cofinanțarea statelor membre pentru achiziționarea de echipamente pentru verificarea autenticității documentelor utilizate pentru cererile de viză, dezvoltarea sistemului de informații pentru coordonarea cererilor de viză și la (ii) achiziționarea de echipamente și materiale de securitate pentru reprezentanțele consulare din țări terțe. În ciuda recomandărilor din evaluarea *ex post* a Fondului pentru frontierele externe cu privire la creșterea ratei de cofinanțare, contribuția fondului pentru cooperarea consulară a fost limitată în multe state membre din cauza întârzierilor în demararea procesului de punere în aplicare. Dezvoltarea unei politici comune a vizelor a fost sprijinită, de asemenea, prin crearea și exploatarea unor sisteme informatice, ținându-se cont, în mod deosebit, de Sistemul național de informații privind vizele.

Fondul a contribuit la eficacitatea controalelor la frontierele externe prin sprijinirea măsurilor axate pe achiziționarea, modernizarea, reabilitarea și înlocuirea echipamentelor de control și supraveghere a frontierelor (de exemplu, a dispozitivelor de verificare a documentelor, a echipamentelor de comunicații). Capacitatea de gestionare a frontierelor a fost abordată prin introducerea porților de control automat la frontieră (ABC) care accelerează controalele la punctele de trecere a frontierei și care sunt conectate la sistemele informatice naționale și internaționale, făcând schimb de informații în mod mai eficiente. O contribuție esențială la îndeplinirea unei politici comune a vizelor a fost asigurată prin dezvoltarea VIS. Formarea a sprijinit, de asemenea, armonizarea practicilor privind eliberarea vizelor, oferind personalului consular informații tehnice și actualizate privind subiectele legate de vize și sistemele aferente.

Fondul a sprijinit punerea în aplicare într-un mod eficace a gestionării integrate a frontierelor, în conformitate cu articolul 3 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul FSI-BV, în pofida crizei migrației și de securitate. Până în prezent, aproximativ 200 de milioane EUR au fost cheltuiți pentru acțiuni specifice de sprijin pentru achiziționarea de echipamente pentru Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă de către 14 state membre, acestea urmând a fi utilizate în cadrul operațiunilor comune coordonate de Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă. Aceasta a determinat creșterea solidarității între statele membre și a contribuit la dezvoltarea EUROSUR și a sistemelor informatice de gestionare a frontierelor.

Fondul a facilitat cooperarea între statele membre și între statele membre și Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă, care a inclus achiziționarea de echipamente care urmează să fie utilizate în cadrul Agenției Europene pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă operațiunilor.

În ceea ce privește gestiunea directă, este foarte dificil să se tragă concluzii cu privire la eficacitatea granturilor pentru acțiuni acordate în cadrul acțiunilor Uniunii sau al asistenței de urgență, deoarece în perioada supusă evaluării intermediare au fost finalizate foarte puține acțiuni. Asistența de urgență a fost utilizată în șapte state membre, în special în Grecia, Italia și Bulgaria și a jucat un rol important în abordarea nevoilor urgente la începutul perioadei și în reducerea diferențelor de finanțare până la adoptarea programelor naționale (de exemplu, în cazul unui stat membru, cuantumul sprijinului pentru asistență de urgență în perioada 2014-2017 a fost de trei ori mai mare decât alocarea din programul național care acoperă întreaga perioadă 2014-2020).

Raționamentul și obiectivele inițiale ale fondului sunt încă **relevante** în această perioadă care urmează crizei migrației. Au fost instituite mecanisme adecvate pentru a răspunde nevoilor fluctuante, atât în etapa de programare, cât și în cea de punere în aplicare. Flexibilitatea oferită de fond, care constă în transferuri de bani între diferitele obiective, a contribuit la abordarea acestor nevoi fluctuante. Cu toate acestea, statele membre ar necesita o flexibilitate și mai mare, care ar putea fi asigurată prin alocări minime de fonduri pentru obiective care nu mai sunt impuse și prin reducerea numărului de obiective naționale.

Fondul este considerat a fi **coerent** cu alte intervenții la nivel național și la nivelul UE. Coerența și complementaritatea cu alte instrumente de finanțare ale UE au fost asigurate prin mecanismele de coordonare în etapa de programare, care au fost ulterior puse în aplicare în etapa de punere în aplicare. Majoritatea statelor membre au adoptat diferite mecanisme de coordonare pentru a asigura coerența cu intervenții similare desfășurate în cadrul altor fonduri ale UE. Nu a fost găsită nicio suprapunere între FSI-BV și intervențiile naționale în domeniul vizelor și al frontierelor. Ar putea fi îmbunătățită coerența în punerea în aplicare împreună cu alte programe ale UE. Întrucât programul Vamă 2020 al UE și FSI-BV urmăresc obiective comune privind atât chestiuni de securitate, cât și formarea, au fost reținute domenii potențiale de sinergie. Însă ar putea fi îmbunătățită coordonarea între cele două inițiative.

Fondul a asigurat **valoare adăugată a intervenției UE** prin intermediul unor investiții inovatoare în infrastructură și echipamente. Acesta a susținut cooperarea dintre statele membre. Activitățile de formare facilitate de către fond au contribuit la armonizarea practicilor între statele membre. Ar fi fost de așteptat o valoare adăugată mai mare a intervenției UE în domeniile cooperării consulare, al cooperării cu țările terțe și al sistemelor informatice.

Întrucât sistemele informatice mari necesită investiții masive, este puțin probabil ca, fără o intervenție a UE, sistemele informatice naționale să fi fost diversificate în continuare, ceea ce ar afecta astfel capacitatea UE de a atinge obiectivele generale în politica din domeniul vizelor și al frontierelor. În domeniul vizelor, utilizarea de noi tehnologii a adăugat valoare în ceea ce privește eficiența prelucrării vizelor, îmbunătățirea schimbului de date și informații în interiorul statelor membre și între acestea. În domeniul frontierelor, valoarea adăugată a intervenției UE a condus la dezvoltarea de tehnologii moderne interoperabile, care au îmbunătățit eficiența și celeritatea Sistemului de informații Schengen și a Sistemului de informații privind vizele. Aceasta a consolidat interconectarea cu partenerii Schengen, ceea ce a contribuit la derularea unor acțiuni mai ferme de verificare și monitorizare la frontiere. Prin urmare, se consideră că sunt necesare investiții în îmbunătățirea interoperabilității sistemelor informatice.

Sustenabilitatea acțiunilor finanțate prin FSI-BV se bazează pe continuitatea finanțării UE, întrucât finanțarea națională pare a fi insuficientă pentru a asigura același nivel de investiții. În mod specific, investițiile în infrastructură, facilități și sisteme informatice prezintă un grad relativ ridicat de sustenabilitate, deoarece necesită, de regulă, costuri de întreținere mai mici în comparație cu investițiile inițiale. Activitățile de formare joacă, de asemenea, un rol important în asigurarea sustenabilității acțiunilor pe termen lung.

3.4 Evaluarea FSI-P

Trebuie precizat faptul că FSI-P este primul program de finanțare UE pentru cooperare polițienească, lupta împotriva formelor grave de criminalitate organizată și terorism, precum și gestionarea crizelor și riscurilor, care este pus în aplicare, de asemenea, prin responsabilitate partajată cu statele membre (gestiune partajată), deoarece fondurile anterioare CIPS și ISEC au fost puse în aplicare doar în mod direct de către Comisie (gestiune directă).

Fondul a fost predominant **eficace** și a contribuit la îmbunătățirea securității în UE prin prevenirea și combaterea criminalității transfrontaliere, a formelor grave de criminalitate și a criminalității organizate, inclusiv a terorismului, precum și prin contribuirea la coordonarea și cooperarea între autoritățile de aplicare a legii. Cooperarea a avut loc prin intermediul schimbului de informații privind criminalitatea transfrontalieră, crearea de rețele și proiecte transnaționale, precum și participarea statelor membre la echipele comune de anchetă și în cadrul ciclului de politici aferente Platformei multidisciplinare europene împotriva amenințărilor infracționale (EMPACT). Acțiunile de la nivel național finanțate prin FSI-P au contribuit, de asemenea, la îmbunătățirea capacităților și resurselor umane, în special prin finanțarea acordată pentru formare și prin recrutarea de personal suplimentar.

În ceea ce privește rezultatele, acțiunile menționate anterior, care au fost finanțate în cadrul gestiunii partajate, au contribuit la acțiuni de dezmembrare a grupurilor infracționale organizate, în special prin (i) confiscarea de numerar (peste 1,6 miliarde EUR); (ii) închiderea de site-uri web; (iii) arestări; (iv) confiscări de bunuri furate (în valoare de peste 90 de milioane EUR); și (v) confiscări de droguri precum heroina și cocaina (peste 4 milioane EUR).

Fondul a contribuit, de asemenea, la îmbunătățirea capacității statelor membre de a gestiona riscurile legate de securitate și crizele în mod eficace și, într-o mai mică măsură, de a proteja cetățenii și infrastructurile critice împotriva atacurilor teroriste și a altor incidente legate de securitate.

Datele disponibile indică faptul că fondul a contribuit la stimularea capabilităților statelor membre de a elabora evaluări cuprinzătoare ale riscurilor și amenințărilor, deși numărul proiectelor finanțate în cadrul FSI-P la nivel național și la nivelul UE este relativ redus. De exemplu, proiectele s-au axat pe: protejarea infrastructurilor esențiale; dezvoltarea de sisteme informatice și de cunoștințe cu privire la explozivi; formare cu privire la identificarea unor posibili „luptători străini”; și elaborarea de analize cu privire la amenințări CBRNE (chimice, biologice, radiologice, nucleare și explozivi).

Coordonarea și cooperarea între statele membre, Europol sau alte organisme relevante ale UE au fost facilitate prin dezvoltarea de sisteme informatice, realizarea de interconexiuni între bazele de date și acțiunile de aplicare a legii, precum și prin elaborarea unor platforme pentru schimbul de informații. În mod specific, statele membre au utilizat fondul pentru a-și îndeplini obligațiile legate de punerea în aplicare a instrumentelor juridice ale UE, cum ar fi Tratatul de la Prüm și Directiva privind registrul cu numele pasagerilor.

În ceea ce privește acțiunile Uniunii, au fost finanțate mai multe acțiuni în ceea ce privește alerta timpurie și cooperarea pentru prevenirea crizelor: de exemplu, rețeaua ATLAS, care urmărește să consolideze pregătirea și eficacitatea unităților speciale de intervenție, prin exerciții și alte schimburi transfrontaliere, inclusiv în situații de criză și la achiziționarea și partajarea de echipamente tactice pentru sprijinirea operațiunilor speciale.

În pofida disponibilității fondului în cadrul FSI-P, statele membre au înregistrat progrese limitate în ceea ce privește (i) consolidarea capacității administrative și operaționale a statelor membre de a proteja infrastructura esențială, (ii) protecția victimelor și (iii) elaborarea de sisteme de formare și programe de schimb. În plus, au fost înregistrate progrese limitate în ceea ce privește cooperarea cu țări terțe și organizații internaționale, deși majoritatea proiectelor referitoare la aceste obiective operaționale sunt încă în derulare. În ceea ce privește protecția victimelor, acțiunile puse în aplicare au vizat traficul de ființe umane, urmat de victimele terorismului și ale abuzurilor asupra copiilor, violența domestică, traficul de droguri și infracțiunile financiare.

Raționamentul și obiectivele inițiale ale fondului sunt încă **relevante** în această perioadă care urmează crizei migrației și de securitate. Au fost instituite mecanisme adecvate pentru a răspunde nevoilor fluctuante, atât în etapa de programare, cât și în cea de punere în aplicare. În cadrul programelor lor naționale, statele membre au identificat domeniile de politică relevante care au fost incluse în ciclul de politici EMPACT. Însă unele aleg, de asemenea, să se axeze pe un domeniu care prezintă provocări pentru acestea: drogurile, traficul de ființe umane, criminalitatea informatică, infracțiunile financiare sau corupția.

Flexibilitatea oferită de fond, care constă în transferuri de fonduri între diferitele obiective, a contribuit la abordarea nevoilor fluctuante. Cu toate acestea, statele membre ar aprecia o flexibilitate și mai mare, care ar rezulta din alocări minime de fonduri pentru obiective care nu mai sunt impuse și prin reducerea numărului de obiective naționale.

Fondul este considerat a fi **coerent**, iar obiectivele sale sunt complementare altor politici naționale. Coerența și complementaritatea fondului cu alte instrumente de finanțare ale UE au fost asigurate în momentul proiectării, în etapele de programare și de punere în aplicare. Au fost instituite mecanisme de coordonare pentru a asigura coerența și complementaritatea în etapa de punere în aplicare. Comitetele de monitorizare și autoritățile competente joacă un rol esențial în asigurarea coerenței, existând diferite moduri de punere în aplicare complementare. Cu toate acestea, se pare că există loc de îmbunătățiri în ceea ce privește agențiile UE și

coerența internă, întrucât există un nivel scăzut de cunoaștere în rândul beneficiarilor în ceea ce privește acțiunile și proiectele desfășurate în cadrul FSI.

În general, fondul a asigurat **o valoare adăugată a intervenției UE** în ceea ce privește îmbunătățirea cooperării transfrontaliere, schimbul de cunoștințe și cele mai bune practici, încrederea între autoritățile statelor membre responsabile cu aplicarea legii, precum și aplicarea și punerea în aplicare a principalelor politici ale UE (efecte asupra proceselor).

Fondul a contribuit la extinderea domeniului de aplicare și la îmbunătățirea calității acțiunilor în ceea ce privește investițiile în domenii cu prioritate redusă sau foarte specializate. Achiziția de echipamente de ultimă generație a stimulat capacitățile autorităților naționale de a efectua intervenții specializate într-un domeniu de aplicare mai larg. Fondul a permis, de asemenea, diversificarea tipurilor de schimburi de cunoștințe și de cursuri de formare în materie de aplicare a legii (efecte la nivelul domeniului de aplicare).

Fondul s-a dovedit a contribui la armonizarea studiilor efectuate la nivelul UE în materie de prevenire a criminalității, a permis creșterea investițiilor și s-a axat pe măsuri pe termen lung în acest domeniu. Acesta a permis, de asemenea, realizarea de investiții ample, în special în sistemele informatice, formare și echipamente specializate (efecte la nivel de volum).

Absența finanțării FSI-P ar fi fost în detrimentul calității răspunsului UE la cooperarea transfrontalieră și la capacitatea statelor membre de a pune în aplicare soluții inovatoare (efecte la nivel de rol).

În perioada de finanțare anterioară, programele ISEC și CIPS au avut o puternică dimensiune transnațională, întrucât cooperarea transnațională a fost o condiție prealabilă pentru finanțare. Cu toate acestea, repartizarea geografică a organizațiilor coordonatoare și partenere care au primit finanțare a fost extrem de neuniformă și concentrată în câteva state membre. Prin stabilirea gestiunii partajate în FSI-P (inițial 60 % din valoarea totală a programului și peste 70 % după suplimentări), FSI-P a avut o mai bună acoperire geografică în toate statele membre, deși acțiunile Uniunii sunt în continuare caracterizate de același dezechilibru geografic care a existat la fondurile anterioare.

Sustenabilitatea fondului a fost asigurată prin armonizarea și completarea acțiunilor sale cu acțiunile întreprinse ca răspuns la prioritățile naționale sau la cerințele UE. În etapele de programare și de punere în aplicare au fost instituite măsuri și mecanisme cuprinzătoare care să asigure sustenabilitatea, atât în cadrul gestiunii partajate, cât și al gestiunii directe. Însă, procesul permanent de punere în aplicare a majorității proiectelor face dificil să se stabilească dacă efectele asupra grupurilor țintă și asupra anumitor domenii vor fi cu adevărat persistente.

3.5 Eficiența, simplificarea și reducerea sarcinii administrative

În ceea ce privește **eficiența**, la nivel global și în limitele datelor disponibile, evaluarea a arătat că rezultatele fondurilor au fost obținute la costuri rezonabile atât din punctul de vedere al resurselor umane, cât și al celor financiare. Cu toate acestea, majoritatea statelor membre se confruntă cu probleme în ceea ce privește orientările UE, indicatorii comuni și calendarul de raportare/de monitorizare. În pofida îmbunătățirilor de la nivelul simplificării, sarcina administrativă percepută poate fi considerată drept un factor care subminează eficiența.

S-a constatat că setul unic de proceduri prevăzute prin Regulamentul orizontal [(UE) nr. 514/2014] pentru toate domeniile vizate de fonduri, și pentru FAMI și FSI, a condus la **simplificare**. Opțiunea costurilor simplificate a fost utilizată doar în câteva state membre care

au recunoscut eficiența acesteia în **reducerea sarcinii administrative**. Cu toate acestea, măsurile puse în aplicare prin intermediul fondurilor pentru simplificare și reducerea sarcinii administrative și-au atins doar parțial obiectivele prevăzute. În pofida îmbunătățirilor de simplificare, există puține dovezi, în acest stadiu, că povara administrativă a fost redusă în mod semnificativ. Măsurile de monitorizare, raportare și verificare sunt percepute în continuare ca fiind o povară, iar statele membre au solicitat orientări suplimentare privind conformarea cu cerințele UE. Cerințele de raportare și irelevanța unor indicatori comuni au fost, de asemenea, raportate ca sporind sarcina administrativă.

4 EVALUAREA LA JUMĂTATEA PERIOADEI

Prezentul raport privind evaluarea intermediară include, în conformitate cu articolul 57 din Regulamentul (UE) nr. 514/2014, o analiză a evaluării la jumătatea perioadei prevăzute pentru toate cele trei fonduri.

Procesul global a fost lansat în iunie 2017, când s-a transmis statelor membre un chestionar de evaluare a nevoilor. Obiectivul a fost acela de a permite statelor membre să aibă în vedere dacă și în ce măsură programele naționale ar putea avea nevoie de o revizuire și, de asemenea, să își evalueze nevoile (financiare) pentru perioada 2018-2020 rămasă. Chestionarul a fost însoțit de o notă de informare care prezenta principalele evoluții înregistrate la nivelul politicilor UE în ultimii ani, care ar trebui să fie luate în considerare la examinarea nevoilor viitoare. Apoi Comisia a efectuat o analiză detaliată a răspunsurilor formulate de statele membre și au fost organizate dialoguri bilaterale între Comisie și majoritatea statelor membre pentru a discuta în detaliu stadiul de punere în aplicare a fondurilor, nevoile exprimate și perspectivele pentru ultimii ani.

În urma acestor discuții, o alocare suplimentară specifică de 128 de milioane EUR pentru programele naționale, care urmau să fie distribuite în cadrul evaluării la jumătatea perioadei, era prevăzută numai pentru instrumentul privind frontierele și vizele, în conformitate cu temeiul juridic al acestui instrument. Acest lucru s-a datorat, în mod specific, faptului că nu a fost prevăzută nicio finanțare suplimentară pentru FAMI și FSI-P și faptului că majoritatea programelor naționale ale statelor membre, în cadrul acestor două fonduri, au fost revizuite în mod repetat în ultimii ani din cauza crizei migrației și a securității.

În concluzie, evaluarea la jumătatea perioadei a permis realinierea priorităților programelor naționale la noile inițiative în materie de politică și adaptarea la noua situație în domeniile securității, frontierelor și migrației. Însă aceasta a fost cea mai relevantă pentru FSI-BV atunci când a fost pusă la dispoziție o alocare financiară suplimentară, ceea ce a permis o reorientare spre anumite priorități și nevoi specifice la nivelul statelor membre. În plus, nevoile financiare ale statelor membre exprimate în acest context (solicitarea de fonduri suplimentare în proiectul de buget 2019 pentru domeniul returnării și al zonelor hotspot) vor fi analizate cu atenție în cursul procedurilor bugetare anuale.

5 CONCLUZII ȘI PERSPECTIVE

5.1 Eficacitate

Fondurile au fost considerate în principal eficace și s-au dovedit a fi, în ansamblu, instrumente importante în gestionarea situației dificile în domeniul migrației și al securității, în ciuda creșterii semnificative a provocărilor pe care acestea au fost nevoite să le abordeze.

FAMI s-a dovedit a fi un instrument important în gestionarea situației dificile, prin furnizarea de sprijin de urgență pe termen scurt pentru azil, integrare și returnare și dezvoltarea pe termen lung a capacităților în materie de azil, integrare și returnare. FAMI a contribuit mai ales la consolidarea capacităților de primire și prelucrare ale statelor membre în cazurile în care se confruntă cu dificultatea fluxurilor migratorii. Deși s-au înregistrat progrese limitate până în prezent în domeniul migrației legale, statele membre au înregistrat progrese moderate în domeniul integrării, inclusiv în ceea ce privește consolidarea capacităților. Măsurile de integrare pe termen scurt au fost clasificate pe termen lung în ordinea priorității, rezultatele acestora nefiind încă vizibile, deoarece integrarea reprezintă un proces pe termen lung. Fondul a contribuit la creșterea constantă a ratelor de returnare.

FSI-BV și-a dovedit eficacitatea prin faptul că a contribuit la facilitarea călătoriilor în scopuri legitime. Contribuția fondului la cooperarea consulară și consolidarea cooperării cu țări terțe a fost limitată. UE a sprijinit, de asemenea, dezvoltarea unei politici comune în domeniul vizelor prin formare și prin crearea și exploatarea de sisteme informatice (în special a Sistemului de informații privind vizele).

FSI-P a contribuit la asigurarea securității în UE prin consolidarea capacităților statelor membre de a preveni și a combate criminalitatea transfrontalieră, formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată, inclusiv terorismul, prin: (i) acțiuni vizând infracțiunile financiare și economice, criminalitatea informatică și traficul de droguri, (ii) investiții în sistemele IT și echipamente operaționale și (iii) cooperarea între statele membre, precum participarea în cadrul echipelor comune de anchetă, și (iv) ciclul de politici EMPACT.

În domeniul riscurilor legate de securitate și al situațiilor de criză, FSI-P a ajutat la consolidarea capacității statelor membre de a gestiona în mod eficace riscurile legate de securitate și situațiile de criză prin (i) elaborarea de evaluări cuprinzătoare ale amenințărilor și riscurilor, (ii) instituirea de sisteme de alertă timpurie la nivel sectorial, (iii) mecanisme de cooperare și (iv) modernizarea și achiziționarea de echipamente care să permită o intervenție mai promptă în situații de criză sau de urgență.

5.2 Eficiență

Datele disponibile sugerează că rezultatele fondului au fost obținute în ansamblu la un cost rezonabil, atât în ceea ce privește resursele umane, cât și cele financiare, cu unele limitări. Eficiența a fost asigurată printr-un nivel considerabil de cunoștințe și experiență dobândită ca urmare a experienței proiectelor anterioare și prin flexibilitatea programelor naționale.

De asemenea, există o serie de aspecte care sunt considerate de către statele membre a afecta eficiența în mod negativ: cerința de a aloca procentaje minime pentru obiective naționale;

întocmirea de rapoarte complexe și periodice; existența unor indicatori comuni insuficient de bine elaborați; și lipsa de armonizare a calendarelor de monitorizare și de raportare.

În general, acțiunile privind asistența de urgență și acțiunile Uniunii, precum și acțiunile de gestionare indirectă și-au atins obiectivele la un cost rezonabil în ceea ce privește resursele financiare și umane.

5.3 Simplificarea și reducerea sarcinii administrative

FAMI și FSI au condus la o simplificare față de trecut, deși există puține dovezi, în acest stadiu, pentru a arăta că sarcina administrativă a fost redusă în mod semnificativ. Programarea multianuală a permis abordarea nevoilor emergente pe parcursul întregului interval de șapte ani și gestionarea investițiilor mari pe termen lung. În general, majoritatea măsurilor inovatoare (de exemplu, opțiunile simplificate în materie de costuri, programarea multianuală, sistemul simplificat de gestionare și control) au fost considerate deosebit de utile și au determinat simplificarea, deși au fost solicitate orientări suplimentare (de exemplu, opțiunea simplificată în materie de costuri este percepută ca fiind pozitivă, însă beneficiile acesteia nu au fost aduse în mod clar la cunoștința beneficiarilor care, prin urmare, sunt reticenți în a o utiliza). În pofida simplificării îmbunătățite, se pare că normele și procedurile naționale aplicabile în cadrul programelor naționale au redus sarcina administrativă la un nivel moderat. În ceea ce privește gestiunea directă, procedurile s-au dovedit a fi adecvate, clare și transparente, fără a crea o sarcină administrativă suplimentară pentru statele membre sau beneficiari.

5.4 Relevanță

Fondurile, prioritățile și obiectivele acestora, astfel cum sunt enunțate în regulamentele specifice, precum și în cadrul activității anuale, s-au dovedit a fi relevante în continuare. Acestea au abordat nevoile statelor membre în ciuda diversității și schimbările produse în contextele naționale. Datorită situațiilor de criză în materie de migrație și de securitate, trebuie menționat faptul că au fost necesare consolidări bugetare semnificative, bugetul disponibil de 6,9 miliarde EUR pentru perioada de programare 2014-2020 fiind majorat la 10,8 miliarde EUR. Asistența de urgență (la un nivel mai înalt decât cel preconizat inițial) a contribuit la asigurarea relevanței fondurilor.

Principalele mecanisme identificate pentru a asigura relevanța fondurilor au inclus (i) dialogul politic[10] și metoda consultativă adoptată în etapa de programare, (ii) rolul de monitorizare atât al autorităților responsabile, cât și al comitetelor de monitorizare, (iii) posibilitatea de a efectua ajustări și transferuri bugetare și (iv) evaluarea la jumătatea perioadei.

În pofida dovezilor colectate cu privire la relevanța fondurilor, s-a constatat că este nevoie de mai multă flexibilitate în ceea ce privește punerea în aplicare a programelor naționale. Principala problemă a fost descoperită în privința fragmentării acțiunilor în cadrul obiectivelor naționale multiple, ceea ce a împiedicat concentrarea resurselor în jurul priorităților-cheie și a

[10] Dialogurile politice cu statele membre au fost instituite pentru prima dată pentru pregătirea programelor naționale multianuale pentru FIMA și FSI. Acestea au constituit un element important în lansarea procesului de proiectare a programelor naționale. Acest lucru a permis o abordare integrată a tuturor elementelor programului național al unui stat membru, cu o discuție cuprinzătoare despre obiectivele de politică ale UE și prioritățile naționale.

îngreunat punerea în aplicare a proiectelor cu obiective transversale. În plus, stabilirea alocărilor la începutul perioadei de programare, pe baza datelor statistice, nu reflectă schimbările produse la nivelul nevoilor statelor membre în perioada de punere în aplicare.

5.5 Coerență și complementaritate

Fondurile au fost coerente și complementare cu alte fonduri și inițiative și nu au fost constatate suprapuneri și dublări. Instrumentele interne (programe naționale, asistență de urgență etc.) se completează reciproc, precum și cu alte instrumente de finanțare ale UE (cum ar fi fondurile structurale și de investiții europene - fondurile ESI) și cu bugetele naționale.

Majoritatea statelor membre au adoptat diferite mecanisme de coordonare în etapa de punere în aplicare pentru a asigura coerența fondurilor și complementaritatea acestora cu intervenții similare desfășurate în cadrul altor fonduri ale UE. Aceste mecanisme includ schimbul interinstituțional de informații și cooperarea între autoritățile responsabile pentru diferite fonduri ale UE, precum și acorduri instituționale specifice pentru a asigura coordonarea acestora și asigurarea de sinergii. Comitetele de monitorizare și autoritățile responsabile joacă un rol esențial în asigurarea de sinergii și evitarea suprapunerilor și a dublei finanțări, printr-o cooperare regulată cu alte instituții naționale care pun în aplicare alte fonduri (inclusiv fonduri ale UE) și cu omologii din alte state membre.

În ceea ce privește gestiunea directă, atât asistența de urgență, cât și acțiunile Uniunii prezintă coerența și complementaritatea cu acțiuni finanțate din alte fonduri ale UE sau cu acțiuni sprijinite de agenții ale UE. Cu toate acestea, s-a constatat că există loc de îmbunătățire, întrucât beneficiarii proiectelor nu au știut foarte multe despre alte acțiuni desfășurate la nivel mondial în cadrul fondurilor.

5.6 Valoarea adăugată a intervenției UE

În ansamblu, și fără a aduce atingere dimensiunii lor relativ reduse în comparație cu provocările impuse de criză, fondurile au generat o valoare adăugată semnificativă a intervenției UE prin (i) sprijinirea acțiunilor cu o dimensiune transnațională, (ii) repartizarea sarcinii între statele membre, (iii) consolidarea capacităților naționale, (iv) optimizarea procedurilor legate de gestionarea migrației, (v) asigurarea de sinergii, (vi) sporirea cooperării între actorii care se ocupă de procesarea vizelor, (vii) schimbul de informații și de cele mai bune practici, (viii) proiecte transfrontaliere, (ix) dezvoltarea încrederii între autoritățile de aplicare a legii și (x) formarea personalului etc. Fără fonduri calitatea răspunsului UE la criza migrației și provocările legate de securitate ar fi fost redusă (de exemplu, cu mai puțin personal și servicii reduse, capacitatea autorităților naționale de a furniza o asistență efectivă solicitanților de azil, refugiaților și altor resortisanți ai țărilor terțe ar fi limitată).

Din punct de vedere financiar, fără aceste fonduri ale UE, finanțarea națională nu ar fi permis punerea în aplicare efectivă și eficientă a acțiunilor, mai exact în domeniul relocării, al combaterii terorismului sau al echipamentelor la frontiere pentru Frontex. Acțiunile ar fi fost puse în aplicare cu mult mai multă dificultate și nu la scara sau în intervalul de timp prevăzut efectiv din cauza insuficienței resurselor naționale.

În ceea ce privește gestiunea directă, fără resursele puse la dispoziție pentru asistența de urgență și acțiunile Uniunii, doar finanțarea națională ar fi condus la o punere în aplicare mult mai dificilă și la o scară mai redusă, cu un impact general mai scăzut. Principalele avantaje pe

care le implică aceste măsuri au inclus o mai bună cooperare între statele membre și în interiorul acestora, inclusiv schimbul de informații, know-how și bune practici. Acest lucru a permis o gestionare promptă și eficientă a fluxurilor migratorii și a situațiilor de urgență aferente.

Acțiunile finanțate în cadrul gestiunii indirecte au asigurat valoarea adăugată a intervenției UE prin consolidarea sinergiilor existente între părțile interesate la diferite niveluri (internațional, european, statele membre), dezvoltând, prin urmare, un răspuns coerent al UE la provocările emergente.

5.7 Sustenabilitate

Sustenabilitatea a fost abordată prin toate mecanismele de punere în aplicare a fondului, deși într-o măsură mai mică prin asistența de urgență din cauza caracterului urgent al acțiunilor.

Cu privire la FAMI, sustenabilitatea efectelor care durează după încheierea intervenției diferă în funcție de diferitele instrumente și statele membre:

- rezultatele privind integrarea și azilul tind să dureze mai mult în cazul în care, încă de la început, acestea abordează nevoi pe termen lung; și
- rezultatele privind returnarea sunt sustenabile dacă au la bază sisteme de returnare voluntară și sunt sprijinite de eforturi de reintegrare.

În ceea ce privește FSI, multe dintre acțiuni sunt acțiuni pe termen lung prin natura lor, întrucât ele sunt în general concepute să rămână operaționale dincolo de sprijinul fondului (investiții în infrastructură, facilități și sisteme IT). Au existat și alte acțiuni (mecanisme de formare și cooperare) care au contribuit la sustenabilitatea acțiunilor prin îmbunătățirea expertizei, a cunoștințelor și a calificărilor personalului implicat în gestionarea și punerea în aplicare a proiectelor.

Sustenabilitatea financiară (acțiuni care pot continua și după încheierea finanțării din fonduri) este, de asemenea, variabilă. Unele acțiuni, cum ar fi proiectele multianuale sau de formare a formatorilor par să fie mai autonome din punct de vedere financiar, în timp ce altele par a nu fi autonome (de exemplu Rețeaua europeană de migrație). Mai mult, sustenabilitatea anumitor alte acțiuni (acțiuni ale Uniunii, programe naționale, asistență de urgență) depinde de nivelul sau de prioritatea și/sau urgența acestora, precum și de disponibilitatea unor resurse alternative.

5.8 Chestiuni pentru examinare viitoare

- Conceptul și structura globală a mecanismelor fondurilor (și anume programele naționale care vizează dezvoltarea de capacități pe termen lung, asistența de urgență care vizează atenuarea presiunii imediate și acțiunile Uniunii concepute în mod clar și logic pentru a se sprijini reciproc) ar trebui menținute și folosite ca model în viitoarea perioadă de programare. Separarea dintre frontierele externe și vize ar trebui, de asemenea, menținută.
- Pentru a spori eficacitatea fondului și a permite statelor membre să acorde prioritate unor obiective care ar putea conduce la rezultate mai bune, programele naționale ar trebui să fie mai bine direcționate.

- Fondurile viitoare (și domeniul lor de aplicare) trebuie să fie proiectate în așa fel încât să le permită acestora să abordeze o serie cuprinzătoare de nevoi, precum și să asigure flexibilitate în cazul în care intervin schimbări. Fragmentarea programelor naționale în cadrul mai multor obiective cu procente minime de finanțare ar trebui revizuită pentru a crește flexibilitatea.
- Domeniul de aplicare al FSI ar putea necesita o adaptare în viitor pentru a ține cont de noile inițiative politice în vederea consolidării cooperării operaționale și a schimbului de informații.
- Programarea multianuală ar trebui să fie menținută pentru perioada de finanțare viitoare.
- Ar trebui să fie menținut un instrument pentru situații de urgență, iar capacitatea acestuia ar trebui să fie consolidată în continuare, astfel încât să poată răspunde rapid și eficient la situațiile fluctuante.
- Ar trebui să fie conceput un cadru integral comun de monitorizare și evaluare încă din etapa de proiectare pentru a asigura o monitorizare consecventă și uniformă a evoluțiilor și a eficacității încă de la început. Acesta ar trebui să includă indicatori mai bine definiți cu valori de referință și valori-țintă, precum și procese, orientări și calendare simplificate.
- Sistemul de repartizare a fondurilor (cheia de alocare și evaluarea la jumătatea perioadei) ar trebui să fie adaptabil pentru a răspunde în mod adecvat la nevoile fluctuante.
- Ar trebui să fie depuse eforturi suplimentare pentru a îmbunătăți cooperarea, coordonarea și dirijarea strategică în ceea ce privește punerea în aplicare a fondurilor, a diferitelor tipuri de acțiuni ale acestora și a altor inițiative la nivelul UE.
- Ar trebui să fie continuată acțiunea de acordare de sprijin prin intermediul fondurilor și al tuturor instrumentele lor, transmițând un mesaj clar cu privire la importanța solidarității și a cooperării dintre statele membre.
- Sustenabilitatea, atât în sensul sustenabilității financiare, cât și al sustenabilității efectelor, ar trebui luată în considerare în etapele de concepere și de selecție a proiectelor.