KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 12.6.2018r.
COM(2018) 464 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

dotyczące oceny śródokresowej Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego

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

1 WPROWADZENIE

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono wyniki oceny okresowej Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego wymaganej zgodnie z art. 57 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 514/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r.[1].

Ocena obejmuje przywołane rozporządzenie oraz:

- rozporządzenie szczegółowe (UE) nr 513/2014 ustanawiające, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instrument na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego (Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – część dotycząca współpracy policyjnej)[2];
- rozporządzenie szczegółowe (UE) nr 515/2014 ustanawiające, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instrument na rzecz wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz (Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy)[3]; oraz
- rozporządzenie szczegółowe (UE) nr 516/2014 ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji[4].

Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – część dotycząca współpracy policyjnej, Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy oraz Fundusz Azylu, Migracji i Integracji są dalej określane łącznie jako „fundusze”.

Ocena dotyczy wyników funduszy zgodnie z kryteriami oceny określonymi w wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa i zgodnie z art. 55 rozporządzenia (UE) nr 514/2014: (i) skuteczność, (ii) efektywność, (iii) spójność, (iv) adekwatność (v), europejska wartość dodana, (vi) trwałość oraz (vii) uproszczenie i zmniejszenie obciążenia administracyjnego. Niniejsze sprawozdanie opiera się na ustaleniach z trzech ocen okresowych funduszy; oceny te załączono do niniejszego sprawozdania.

Ocena obejmuje okres od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 30 czerwca 2017 r. i dotyczy wszystkich programów krajowych, działań Unii i rodzajów pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych finansowanych w ramach funduszy. Państwa członkowskie i państwa uczestniczące w funduszach są różne w poszczególnych funduszach zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W Funduszu Azylu, Migracji i Integracji uczestniczą

---

1 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 514/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz instrumentu na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego (Dz.U. L 150 z 20.5.2014).

2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 513/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instrument na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego oraz uchylające decyzję Rady 2007/125/WSiSW (Dz.U. L 150 z 20.5.2014).

3 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 515/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instrument na rzecz wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz oraz uchylające decyzję nr 574/2007/WE (Dz.U. L 150 z 20.5.2014).

4 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (Dz.U. L 150 z 20.5.2014).

wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Danii. W Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy uczestniczą wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Irlandii i Zjednoczonego Królestwa, a także Szwajcaria, Islandia, Liechtenstein i Norwegia, które są związane z funduszem, ponieważ w pełni wdrażają dorobek Schengen. Ponadto w Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – części dotyczącej współpracy policyjnej uczestniczą wszystkie państwa członkowskie UE z wyjątkiem Danii i Zjednoczonego Królestwa.

Przed obecnymi funduszami UE udzielała pomocy finansowej w okresie programowania 2007–2013 w ramach programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”[5], przeznaczając łącznie prawie 4 mld EUR na wspieranie rozwoju wspólnych polityk w obszarach azylu, powrotów i integracji, granic zewnętrznych i wiz. Ponadto UE udzieliła wsparcia w obszarze zwalczania terroryzmu, przestępczości zorganizowanej, poszczególnych rodzajów handlu ludźmi oraz zagrożeń dla bezpieczeństwa w ramach programu „Bezpieczeństwo i ochrona wolności” (prawie 800 mln EUR).

W poniższej tabeli przedstawiono przegląd obecnych i poprzednich funduszy oraz ich rozwoju:

Tabela1: Podsumowanie funduszy i programów w obszarze spraw wewnętrznych w latach 2007–2013 i 2014–2020

Program ogólny	**Obszar polityki**	**Fundusz / program szczegółowy – budżet, uczestnictwo i cele**	
		Poprzednie fundusze (2007–2013)	**Obecne fundusze (2014–2020)**
Program ogólny „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” *(93–96 % w ramach zarządzania dzielonego; pozostała część w ramach scentralizowanego zarządzania bezpośredniego)*	Azyl	Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (ERF III) 614 mln EUR[6], wszystkie państwa członkowskie (państwa członkowskie) z wyjątkiem Danii ▪ Pomoc państwom członkowskim i zachęcanie ich do przyjmowania uchodźców i wysiedleńców ▪ Środki nadzwyczajne w celu zwalczania nagłego masowego napływu migrantów i osób ubiegających się o azyl	Fundusz Azylu, Migracji i Integracji 3 137 mln EUR (początkowo) Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Danii ▪ Wzmocnienie i rozwinięcie wszystkich aspektów wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA) ▪ Wspieranie legalnej migracji do państw członkowskich i propagowanie skutecznej integracji obywateli państw trzecich ▪ Wzmocnienie sprawiedliwych i skutecznych strategii w zakresie powrotów i pomoc w zwalczaniu nielegalnej imigracji ▪ Wzmocnienie solidarności i podziału odpowiedzialności pomiędzy państwami członkowskimi, w szczególności w odniesieniu do tych państw, których zjawisko przepływów migracyjnych dotyczy w największym stopniu
	Integracja obywateli państw trzecich, legalna migracja	Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich 825 mln EUR, wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Danii ▪ Wspieranie integracji obywateli państw trzecich ze społeczeństwami europejskimi	
	Powroty	Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów 676 mln EUR, wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Danii ▪ Poprawa zarządzania powrotami ▪ Sprzyjanie rozwojowi współpracy między państwami członkowskimi i krajami powrotu	

[5] COM(2005) 123.

[6] Po przyjęciu EASO; kwota ta uwzględnia decyzję nr 458/2010/UE zmieniającą akt podstawowy ustanawiający Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców.

	Zintegrowane zarządzanie granicami i wizy	Fundusz Granic Zewnętrznych 1 820 mln EUR, wszystkie państwa członkowskie (w tym Rumunia i Bułgaria oraz od 2010 r. państwa stowarzyszone w ramach Schengen) z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa i Irlandii ▪ Solidarność finansowa wśród państw strefy Schengen ▪ Zarządzanie efektywnymi kontrolami i przepływami na granicach zewnętrznych ▪ Poprawa zarządzania organami konsularnymi	Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego 3 764 mln EUR (początkowo) Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Irlandii i Zjednoczonego Królestwa oraz państwa stowarzyszone w ramach Schengen, tj. Szwajcaria, Islandia, Liechtenstein i Norwegia ▪ Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa w UE i ułatwienie legalnego podróżowania ▪ Wizy i wspieranie zintegrowanego zarządzania granicami
Program ogólny „Bezpieczeństwo i ochrona wolności” *(scentralizowane zarządzanie bezpośrednie)*	Zapobieganie i zwalczanie przestępczości	Program szczegółowy „Zapobieganie i zwalczanie przestępczości” 600 mln EUR, wszystkie państwa członkowskie ▪ Zapobieganie przestępczości, ściganie przestępstw, ochrona i wsparcie dla świadków, ochrona ofiar	
	Zwalczanie terroryzmu i innych rodzajów ryzyka dla bezpieczeństwa	Program szczegółowy „Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa” 140 mln EUR, wszystkie państwa członkowskie ▪ Ochrona obywateli i infrastruktury krytycznej przed atakami terrorystycznymi i innymi incydentami bezpieczeństwa	Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – część dotycząca współpracy policyjnej Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Danii i Zjednoczonego Królestwa ▪ Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa w UE, walka z przestępczością, zarządzanie zagrożeniami i kryzysem

2 FUNDUSZE I STAN ICH WDROŻENIA

Fundusze są wdrażane w ramach trybów zarządzania dzielonego, bezpośredniego i pośredniego: w ramach zarządzania dzielonego przez państwa członkowskie; bezpośrednio przez Komisję w ramach zarządzania bezpośredniego; lub pośrednio w drodze powierzenia części zadań związanych z wykonywaniem budżetu stronie trzeciej (zarządzanie pośrednie). Poprzez dialog polityczny na początku okresu programowania opracowano i przyjęto decyzją Komisji wieloletnie programy krajowe w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Programy krajowe są regularnie uaktualniane przez państwa członkowskie i zatwierdzane decyzją Komisji. W ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego Komisja przyjmuje roczne programy prac w celu wykonywania budżetu.

2.1 Fundusz Azylu, Migracji i Integracji

Fundusz Azylu, Migracji i Integracji został utworzony z myślą o propagowaniu skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi oraz wdrażaniu, umacnianiu i rozwijaniu wspólnego podejścia UE do kwestii azylu i migracji. W badanym okresie wdrażania warunki migracyjne znacznie się zmieniły w wyniku nagłego i nieoczekiwanego wzrostu presji migracyjnej na południowe i południowo-wschodnie granice zewnętrzne UE.

Ogólny cel Funduszu Azylu, Migracji i Integracji ma być osiągnięty poprzez: (i) wzmacnianie i rozwijanie wspólnego europejskiego systemu azylu poprzez zadbanie o to, by przepisy UE

w tej dziedzinie były skutecznie i spójnie stosowane; (ii) wspieranie legalnej migracji do państw członkowskich UE zgodnie z potrzebami rynku pracy oraz propagowanie skutecznej integracji obywateli państw trzecich; (iii) wzmocnienie sprawiedliwych i skutecznych strategii w zakresie powrotów, które pomagają zwalczać nielegalną migrację oraz położyć nacisk na zapewnienie zrównoważonego charakteru powrotów i ich skuteczności; oraz (iv) dopilnowanie, by państwa członkowskie UE, które są najbardziej dotknięte przepływami migracyjnymi i azylowymi, mogły liczyć na solidarność innych państw członkowskich UE.

Stan wdrożenia

Łączne środki w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji przeznaczone na okres wdrażania 2014–2020 oszacowano początkowo na 3 137 mln EUR. W odpowiedzi na nieprzewidziane potrzeby wynikające z kryzysu migracyjnego z 2015 r. i 2016 r. budżet ten znacznie zwiększono, dzięki czemu przewidziane środki na zobowiązania wyniosły 6 888 mln EUR w celu wspierania relokacji i przesiedleń oraz integracji i powrotów, a także w celu przygotowania wdrożenia zmienionego rozporządzenia dublińskiego. Środki te były przekazywane w ramach programów krajowych, działań Unii i pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych.

W rezultacie obecne środki w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji są w przybliżeniu następujące:

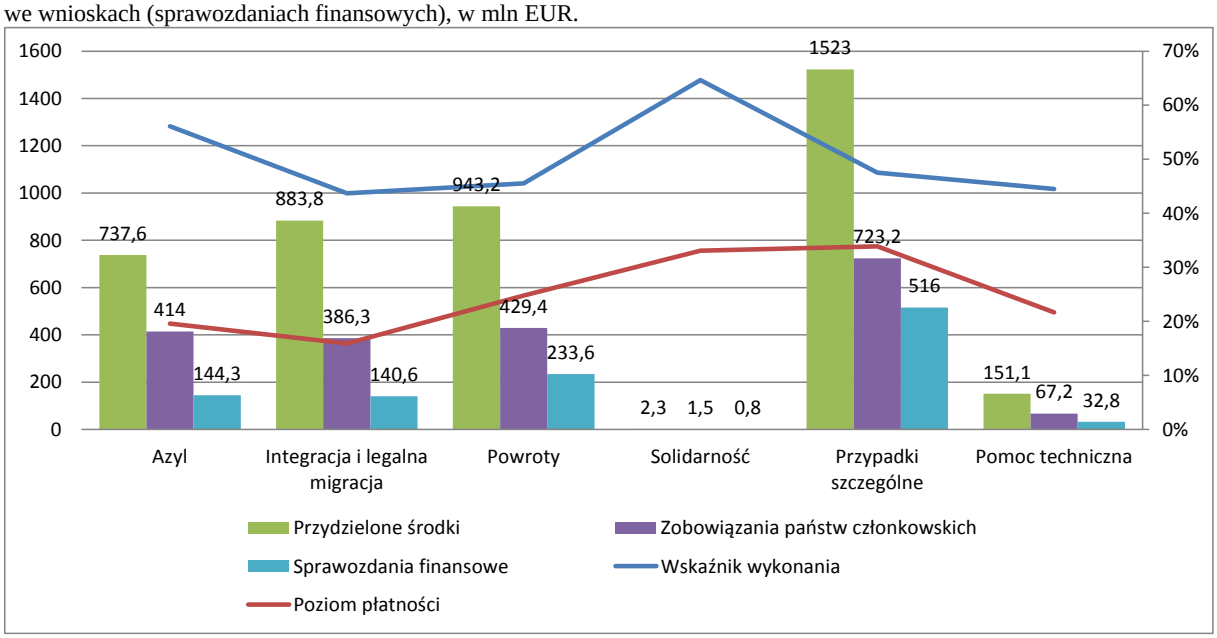
- 5 391 mln EUR lub 78 % na programy krajowe;
- 462 mln EUR lub 7 % na działania Unii inne niż pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych;
- 1 029 mln EUR lub 15 % na pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych.

W ramach zarządzania dzielonego państwa członkowskie przydzieliły 17 % środków (738 mln EUR) na cel dotyczący azylu, 21 % (884 mln EUR) na cel dotyczący integracji i legalnej migracji, 22 % (943 mln EUR) na środki w zakresie powrotów, 0,1 % (2,3 mln EUR) na cel dotyczący solidarności, 36 % (1 523 mln EUR) na kwestie przesiedleń i relokacji oraz 4 % (151 mln EUR) na pomoc techniczną. W tych przydziałach (4 241 mln EUR) nie uwzględniono jeszcze środków związanych ze zmienionym rozporządzeniem dublińskim; w tej kwestii nie podjęto jeszcze zobowiązań.

Jak wynika z rocznych sprawozdań finansowych za 2017 r. złożonych przez państwa członkowskie w połowie lutego 2018 r., łączny poziom płatności wynosi 25 % (1 068 mln EUR) ogólnej puli przydzielonych środków, przy czym wskaźnik wykonania[7] wynosi 48 % (2 022 mln EUR).

[7] Wskaźnik wykonania pozwala opisać postępy poczynione przez państwa członkowskie w uruchamianiu działań i projektów szczegółowych w celu wdrażania ich programów krajowych w terenie (zobowiązania związane z umową). Wskaźnik wykonania nie wskazuje jednak stopnia realizacji uruchomionych działań i przedsięwzięć. Ponadto w związku z tym, że państwa członkowskie mają możliwość wyboru terminu złożenia wniosków o płatność (sprawozdań finansowych), poziom płatności nie odzwierciedla postępów poczynionych w ramach programów w terenie.

Wykres1: Wskaźniki wykonania i płatności z podziałem na cele szczegółowe oraz w oparciu ogólną pulę środków przydzielonych na programy krajowe, zobowiązania państw członkowskich i wydatki zgłaszane przez państwa członkowskie we wnioskach (sprawozdaniach finansowych), w mln EUR.



Do końca 2017 r. w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego przydzielono 462 mln EUR na działania Unii i działania Europejskiej Sieci Migracyjnej obejmujące cały okres programowania 2014–2020. 24 % tej kwoty przydzielono na projekty obejmujące cele szczegółowe dotyczące azylu i solidarności, natomiast pozostałe 76 % przeznaczono na projekty obejmujące cele szczegółowe dotyczące legalnej migracji, integracji i powrotów.

2.2 Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy

Celem Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy jest zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa w UE przy jednoczesnym ułatwieniu legalnego podróżowania oraz osiągnięcie tych dwóch celów dzięki (i) dzięki jednolitej i na wysokim poziomie kontroli granic zewnętrznych oraz dzięki (ii) skutecznemu rozpatrywaniu wniosków wizowych Schengen.

Od 2009 r. liczba wniosków o wydanie wizy UE wzrosła o 50 %, prowadząc do zwiększonych kosztów ich rozpatrywania. Na wspólną politykę wizową UE wpływ miał również kryzys migracyjny, który zwiększył presję na personel konsularny na całym świecie, oraz rosnąca potrzeba współpracy w dziedzinie migracji nieuregulowanej i powrotów. Zasadniczego znaczenia nabrało stosowanie wspólnych norm wizowych, ponieważ osoby posiadające wizę lub dokument pobytowy państwa członkowskiego Schengen mogą się swobodnie przemieszczać z jednego państwa członkowskiego do drugiego. W związku z tym wszystkie państwa członkowskie mają wspólny interes w zapewnieniu efektywnego i bezpiecznego stosowania polityki wizowej. Poprzez ten cel szczegółowy Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy wspiera zatem budowanie zdolności państw członkowskich w zakresie wystarczającego wdrażania wspólnej polityki wizowej.

Efektywna kontrola granic ma zasadnicze znaczenia dla zapewnienia swobodnego przepływu obywateli UE i obywateli państw trzecich, takich jak biznesmeni, turyści lub inne osoby legalnie przebywające na terenie UE, a także dla zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego.

Ponieważ peryferyjne państwa członkowskie kontrolują znaczną długość granic zewnętrznych UE, ich obowiązki w zakresie kontroli granic znacznie się zwiększyły. W tym względzie Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy wspiera, poprzez realizację tego celu szczegółowego, dalszą harmonizację zarządzania granicami oraz wymianę informacji wśród państw członkowskich i między państwami członkowskimi a Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy przyczynił się ponadto do zwiększonej solidarności i podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi, zwłaszcza przez współfinansowanie sprzętu udostępnianego w ramach operacji Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, a także przez wprowadzenie bramek do zautomatyzowanej kontroli granicznej i stałe rozwijanie EUROSUR.

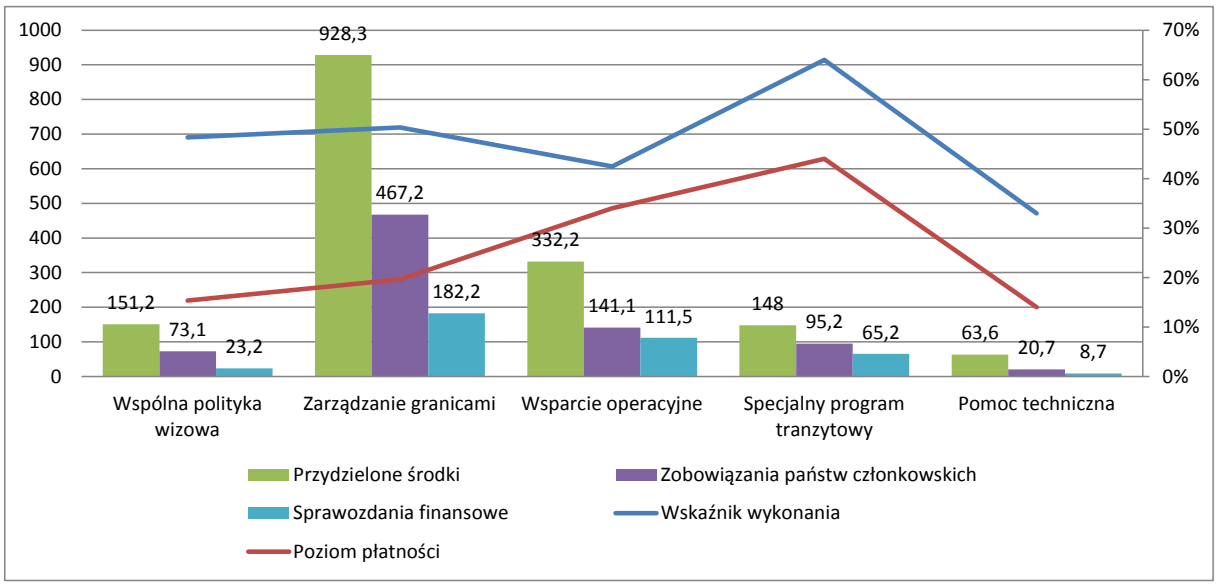
Stan wdrożenia

Łączne środki na wdrażanie Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy w okresie 2014–2020 oszacowano początkowo na 2 760 mln EUR. Kwota ta została później zwiększona do 2,61 mld EUR, aby uwzględnić zwiększony przydział środków na sprzęt dla EMAS i Fronteksu (zob. poniżej) oraz przesunięcie części środków przydzielonych na systemy informatyczne wspierające zarządzanie przepływami migracyjnymi na granicach zewnętrznych (np. system wjazdu i wyjazdu, europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) oraz eu-LISA. Środki przydzielone na programy krajowe stanowią około 65 % całkowitej kwoty (1,6 mld EUR). Środki na specjalny program tranzytowy dla Litwy pozostają jednak nienaruszone. W odpowiedzi na nieprzewidziane potrzeby wywołane kryzysem migracyjnym znacznie zwiększono kwotę przydzieloną na pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych, z początkowych 1,3 % do 14,8 % całego funduszu. Z drugiej strony, aby umożliwić zwiększenie środków przeznaczanych na pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych, działania Unii zmniejszono o jedną czwartą. Państwa członkowskie otrzymały dodatkową kwotę 192 mln EUR na zakup sprzętu, który ma być stosowany w trakcie wspólnych operacji Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

Państwa członkowskie przydzieliły 9 % środków (151 mln EUR) na cel dotyczący wspólnej polityki wizowej, 57 % (928 mln EUR) na cel dotyczący zarządzania granicami, 21 % (333 mln EUR) na wsparcie operacyjne, 9 % (148 mln EUR) na specjalny program tranzytowy oraz 4 % (64 mln EUR) na pomoc techniczną (wykres 2).

Jak wynika z rocznych sprawozdań finansowych za 2017 r. złożonych przez państwa członkowskie w połowie lutego 2018 r., łączny poziom płatności wynosi 24 % (391 mln EUR) ogólnej puli przydzielonych środków, przy czym wskaźnik wykonania wynosi 49 % (797 mln EUR).

Wykres2: Wskaźniki wykonania i płatności z podziałem na cele szczegółowe oraz w oparciu ogólną pulę środków przydzielonych na programy krajowe, zobowiązania państw członkowskich i wydatki zgłaszane przez państwa członkowskie we wnioskach (sprawozdaniach finansowych), w mln EUR



Jeżeli chodzi o zarządzanie bezpośrednie, to do 30 czerwca 2017 r. w ramach rocznych programów prac w okresie 2014–2017 sfinansowano 123 działania (46 działań dotyczących pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych i 77 działań Unii) na łączną kwotę 383 mln EUR. Ze środków przeznaczonych na pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych skorzystało siedem państw członkowskich (Bułgaria, Grecja, Francja, Chorwacja, Włochy, Węgry i Słowenia), jedna agencja UE (Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu) i jedna organizacja międzynarodowa (Biuro UNHCR). Wsparcie na rzecz działań Unii było udzielane w formie dotacji (łącznie 7 zarówno w dziedzinie wiz, jak i granic) oraz w drodze zamówień publicznych (łącznie 70, spośród których ponad połowa stanowiła oceny Schengen).

W okresie 2014–2017 Komisja oddelegowała zadania związane z wykonaniem budżetu do trzech podmiotów: eu-LISA w odniesieniu do fazy testowej projektu pilotażowego „Inteligentne granice”; Międzynarodowego Ośrodka Rozwoju Polityki Migracyjnej w odniesieniu do „instrumentu partnerstwa na rzecz mobilności”; oraz Biura UNHCR w odniesieniu do „wsparcia dla Grecji w rozwoju systemu hotspotów/relokacji oraz rozwoju zdolności przyjmowania azylantów”.

2.3 Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – część dotycząca współpracy policyjnej

Celem Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – części dotyczącej współpracy policyjnej jest zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa w UE poprzez wspieranie walki z przestępczością oraz skuteczne zarządzanie zagrożeniami i kryzysami. Fundusz ma dwa cele szczegółowe: (i) zapobieganie przestępczości oraz (ii) zarządzanie zagrożeniami i kryzysami.

W ramach celu dotyczącego zapobiegania przestępczości Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – część dotycząca współpracy policyjnej wspiera walkę ze wszystkimi rodzajami przestępstw, w tym z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną, oraz pomaga

usprawnić koordynację i współpracę między różnymi organami ścigania na poziomie krajowym i unijnym oraz Europolem i innymi organizacjami międzynarodowymi.

Dzięki celowi dotyczącemu zarządzania zagrożeniami i kryzysami Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – część dotycząca współpracy policyjnej zapewnia wzmocnienie, poprawę i efektywność zdolności wszystkich państw członkowskich w celu skutecznego zarządzania zagrożeniami dla bezpieczeństwa. Ponadto cel ten dotyczy przede wszystkim potrzeby przygotowania infrastruktury krytycznej oraz obywateli na wypadek wszelkich ataków, w szczególności ataków terrorystycznych. Poza tym dokonano zadowalających postępów w zakresie rozwoju systemów, które umożliwią wdrożenie decyzji Rady w sprawie konwencji z Prüm w zakresie automatycznej wymiany danych oraz dyrektywy w sprawie danych dotyczących przelotu pasażera, a także zbieranie i wymianę danych biometrycznych oraz wzajemne połączenie z systemami agencji ds. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, takich jak Europol.

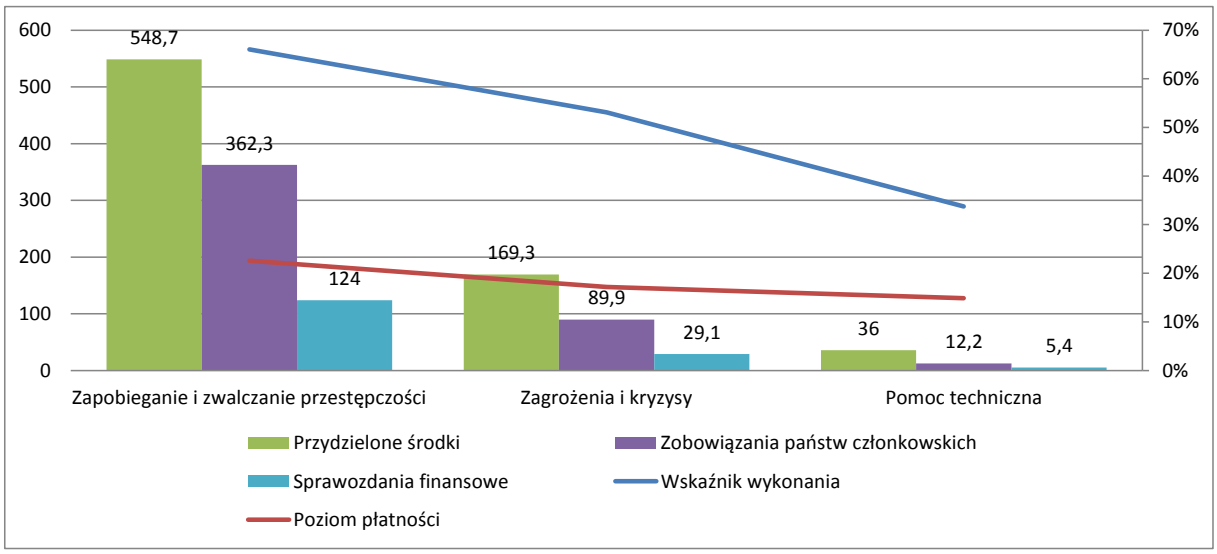
Stan wdrożenia

Łączne środki na wdrażanie Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – części dotyczącej współpracy policyjnej w okresie 2014–2020 oszacowano początkowo na 1 004 mln EUR. W odpowiedzi na nieprzewidziane zagrożenia dla bezpieczeństwa występujące w ciągu ostatnich lat budżet zwiększono o kwotę 70 mln EUR, aby wspierać państwa członkowskie we wdrażaniu dyrektywy w sprawie danych dotyczących przelotu pasażera, oraz o kolejną kwotę opiewającą na 22 mln EUR w celu rozwoju narzędzi wymiany informacji i interoperacyjności.

W ramach zarządzania dzielonego państwa członkowskie przydzieliły 73 % środków (549 mln EUR) na cel dotyczący przeciwdziałania przestępczości i 22 % (169 mln EUR) na cel dotyczący zarządzania zagrożeniami i kryzysami; pozostałe 5 % (36 mln EUR) przydzielono na pomoc techniczną.

Ponadto jak wynika z rocznych sprawozdań finansowych za 2017 r. złożonych przez państwa członkowskie w połowie lutego 2018 r., łączny poziom płatności wynosi 21 % (158 mln EUR) ogólnej puli przydzielonych środków, przy czym wskaźnik wykonania sięga 62 % (464 mln EUR).

Wykres3: Wskaźniki wykonania i płatności z podziałem na cele szczegółowe oraz w oparciu ogólną pulę środków przydzielonych na programy krajowe, zobowiązania państw członkowskich i wydatki zgłaszane przez państwa członkowskie we wnioskach (sprawozdaniach finansowych), w mln EUR



Jeżeli chodzi o zarządzanie bezpośrednie, w ramach rocznych programów prac w okresie 2014–2016[8] przydzielono łącznie 122,5 mln EUR na działania Unii i 6,5 mln EUR na pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych. Ponadto, jeżeli chodzi o tę łączną kwotę (129 mln EUR), 118,5 mln EUR zostało zrealizowanych w ramach zarządzania bezpośredniego, a 10,5 mln EUR w ramach zarządzania pośredniego. W pierwszych trzech latach ogłoszono dziewięć zaproszeń do składania wniosków i przyznano dziewięć dotacji bezpośrednich na łączną kwotę 12,6 mln EUR. W 2016 r. i 2017 r. pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych przyznano pięciu projektom realizowanym przez Belgię (2), Francję (1) i Europol (2).

3 OCENY OKRESOWE

3.1 Ograniczenia

Ocena jest dokonywana po upływie jedynie trzech lat od uruchomienia funduszy i jedynie dwóch lat od ich skutecznego wdrożenia z uwagi na późne przyjęcie aktów prawnych. Większość projektów, które mają w głównej mierze charakter wieloletni, wciąż jest w toku, ich ocena jest zatem dużym wyzwaniem. W związku z powyższym ocena okresowa nie jest w stanie dostarczyć pełnego obrazu rezultatów i wpływu ani nie pozwala wyciągnąć ostatecznych wniosków.

Kolejnym ograniczeniem jest brak punktów odniesienia umożliwiających porównanie, głównie dlatego że Fundusz Azylu, Migracji i Integracji i Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego są pierwszymi programami w obszarze spraw wewnętrznych, dla których

[8] Roczny program prac na 2017 r. przyjęto we wrześniu 2017 r., wykracza on zatem poza okres oceny.

określono wspólne ramy monitorowania i oceny[9] oraz zestaw wskaźników (wspólne wskaźniki rezultatu i wpływu). Ogólnie rzecz biorąc, problemem były również jakość danych i jakość rocznych sprawozdań z realizacji składanych przez państwa członkowskie, częściowo dlatego że wspólne ramy monitorowania i oceny wraz ze wskaźnikami i wszystkimi wytycznymi dotyczącymi oceny udostępniono dopiero w późniejszym czasie (na początku 2017 r.).

3.2 Ocena Funduszu Azylu, Migracji i Integracji

Pod względem **skuteczności** Fundusz Azylu, Migracji i Integracji odegrał ważną rolę w poprawie systemów azylowych i wzmacnianiu zdolności przyjmowania w państwach członkowskich. Kryzys migracyjny doprowadził państwa członkowskie i Komisję do nadania pierwszeństwa inwestycjom w dziedzinie azylu, w szczególności poprawie infrastruktury i usług zakwaterowania, aby sprostać znacznym napływom uchodźców i osób ubiegających się o azyl. Przykładowo w latach 2013–2017 liczba osób w grupach docelowych, którym zapewniono pomoc w ramach tego funduszu, wzrosła z 18 944 do 184 122. Dodatkowo liczba osób przeszkolonych w ramach funduszu wzrosła z poziomu poniżej 1 000 w 2015 r. do 7 031 w 2017 r.

W ramach funduszu odnotowano również znaczne postępy w odniesieniu do osób najbardziej narażonych i bezbronnych, w tym małoletnich bez opieki (liczba miejsc przystosowanych do potrzeb tej grupy wzrosła z zaledwie 183 miejsc w 2014 r. do 17 070 miejsc w 2017 r.), oraz uchodźców i osób ubiegających się o azyl przybywających z regionów, takich jak Afryka Północna i Róg Afryki, w wyniku wzmocnienia wymiaru zewnętrznego funduszu (w ramach dwóch regionalnych programów rozwoju i ochrony na 16 działań w różnych państwach przeznaczono 30 mln EUR). Niemniej dowody na zwiększenie zdolności rozwoju, monitorowania i oceny systemów azylowych są ograniczone. Mimo że w ramach unijnego programu przesiedleń dokonano dotychczas znacznych postępów, fundusz tylko w ograniczonym stopniu przyczynił się do ustanawiania, rozwoju i wdrażania krajowych programów przesiedleń. Do końca 2017 r. zarówno w ramach unijnego programu przesiedleń, jak i oświadczenia UE-Turcja w sprawie legalnej admisji przesiedlono 26 000 osób (spośród łącznie 74 000 osób). Obecnie 81 % z 27 państw członkowskich, które korzystały z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, dokonuje przesiedleń, w porównaniu z tylko 15 % w poprzednim okresie finansowania.

W ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji osiągnięto zadowalające postępy w kwestiach integracji. W zakresie integracji pierwszeństwo względem działań długoterminowych (szkoleń przedzawodowych, dalszego kształcenia itd.) nadano głównie działaniom krótkoterminowym (kursom wprowadzającym kształtującym świadomość obywatelską, nauczaniu języków itd.). Przykładowo do tej pory w ramach funduszu pomoc wspierającą integrację otrzymało 1 432 612 obywateli państw trzecich, a odsetek osób, którym przyznano status rezydenta długoterminowego, również wzrósł z 30 % w 2013 r.

[9] Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2017/207 z dnia 3 października 2016 r. w sprawie wspólnych ram monitorowania i oceny przewidzianych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 514/2014 ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz instrumentu na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego (Dz.U. L 33 z 8.2.2017).

do 44 % w 2016 r. W odniesieniu do celu dotyczącego legalnej migracji do tej pory osiągnięto jedynie niewielkie postępy, prawdopodobnie z powodu czynników kontekstowych.

W większości państw członkowskich celem o rosnącym znaczeniu była potrzeba zapewnienia sprawiedliwych, trwałych i skutecznych strategii w zakresie powrotów; stale rósł odsetek powrotów, zarówno dobrowolnych, jak i niedobrowolnych, wspieranych z funduszu. Liczba osób powracających, których powrót był współfinansowany z funduszu, wzrosła z 5 904 w 2014 r. do 39 888 w 2015 r., a w 2017 r. ponownie spadła do 36 735; liczba osób, które wróciły dobrowolnie dzięki pomocy z funduszu, wzrosła dziesięciokrotnie, natomiast liczba wydaleń współfinansowanych z funduszu wzrosła z zaledwie 10 w 2013 r. do rekordowego poziomu 6 065 wydaleń w 2016 r.

Wzmocnienie solidarności i podziału odpowiedzialności pomiędzy państwami członkowskimi osiągnięto głównie poprzez pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych, kryzysowe mechanizmy relokacji i unijne programy przesiedleń.

Podczas kryzysu migracyjnego w 2015 r. i jego kontynuacji pomoc w sytuacjach kryzysowych w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji stanowiła ważny instrument wspierania państw członkowskich. Okazała się ona potężnym narzędziem wzmacniania solidarności oraz ułatwiła szybkie i bardziej ukierunkowane reagowanie na kryzys.

Pod względem **adekwatności** oceny programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi" wykazały, że wymagane są dalsze postępy w dostosowywaniu priorytetów do potrzeb, zwłaszcza w dziedzinie azylu. W Funduszu Azylu, Migracji i Integracji usunięto to niedociągnięcie, dzięki czemu okazał się on wystarczająco elastyczny, szeroki i wszechstronny w reagowaniu na różne potrzeby, a większość programów krajowych nadal pozostaje w zgodzie z potrzebami państw członkowskich. Podczas okresu wdrażania państwa członkowskie mierzyły się jednak ze zmieniającymi się i różnorodnymi potrzebami, które mogą wymagać dostosowania ustaleń w sprawie przydziału środków w trakcie okresu wdrażania. Można to osiągnąć na przykład poprzez dostosowanie klucza do ustalania przydziału środków i wzmocnienie przeglądu śródokresowego.

Na etapach projektowania, planowania i programowania podjęto działania, aby zapewnić **spójność** i komplementarność z innymi instrumentami finansowymi UE i z odpowiednimi kluczowymi strategiami polityki UE. Podczas fazy wdrażania służby Komisji aktywnie współpracowały ze sobą i z państwami członkowskimi, głównie na zasadzie *ad-hoc*, w celu zapewnienia, by fundusze UE o podobnych celach były wykorzystywane w sposób skoordynowany. Na szczeblu krajowym zdecydowana większość państw członkowskich zapewniła spójność i komplementarność poprzez ustanowienie mechanizmów koordynacji, głównie komitetów monitorujących obejmujących poszczególne organy zaangażowane we wdrażanie funduszu.

Wydaje się jednak, że istnieje pole do poprawy komunikacji w odniesieniu do spójności wewnętrznej (między instrumentami Funduszu Azylu, Migracji i Integracji), ponieważ beneficjenci nie są wystarczająco świadomi działań Unii i działań dotyczących pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych. Dowody wskazujące na brak spójności oraz nakładanie się na siebie i powielanie działań, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym, są jednak niewielkie.

Ogólnie rzecz biorąc, mimo stosunkowo niewielkich środków finansowych w porównaniu z poważnymi wyzwaniami wynikającymi z kryzysu, które pojawiły się w tym okresie, Fundusz Azylu, Migracji i Integracji wytworzył znaczną **europejską wartość dodaną**.

Główna korzyść na szczeblu UE wynika z wymiaru ponadnarodowego niektórych działań (działań szczegółowych, działań Unii i Europejskiej Sieci Migracyjnej) oraz podziału obciążenia na szczeblu UE, włączając w to w szczególności pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysowy mechanizm relokacji w ramach programów krajowych; istnieją zatem solidne dowody, że zasada solidarności została uwzględniona.

Fundusz Azylu, Migracji i Integracji wniósł znaczną europejską wartość dodaną, ponieważ: (i) zapewnił skuteczne i efektywne zarządzanie przepływami migracyjnymi na szczeblu UE (efekty ilościowe); (ii) umożliwił optymalizację procedur związanych z zarządzaniem migracjami, poprawę wiedzy eksperckiej i budowanie zdolności (efekty procesu); (iii) umożliwił państwom członkowskim dotarcie do większej liczby migrantów, osób ubiegających się o azyl, uchodźców i obywateli państw trzecich (efekty zakresu); (iv) umożliwił wprowadzenie innowacji tworzonych na szczeblu krajowym i europejskim (efekty przykładu), aczkolwiek w mniejszym stopniu.

Brak finansowania z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji wpłynąłby negatywnie na jakość działań UE w obliczu kryzysu migracyjnego i zdolność państw członkowskich do współpracy i wdrażania rozwiązań. Przerwanie wsparcia doprowadziłoby prawdopodobnie do (i) zmniejszenia zakresu i jakości wdrażanych działań, (ii) opóźnień we wdrażaniu lub (iii) nawet przerwania działań oraz wpłynęłoby negatywnie na stosowanie zasad solidarności i wzajemnego zaufania.

W ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji **trwałość** zapewniono poprzez mechanizmy kontroli ustanowione na etapie programowania i wdrażania w odniesieniu do większości instrumentów, chociaż ze względu na rodzaj działań w mniejszym stopniu odbywało się to w ramach pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych. Istnieje potrzeba lepszego uwzględniania kryteriów trwałości podczas projektowania interwencji Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, również w celu systematycznego przejmowania i przekształcania wdrożonych doświadczeń i wniosków w ramach prawodawstwa krajowego oraz praktyk i procedur krajowych, aby uniknąć powtarzającego się finansowania tych samych (mniej innowacyjnych) produktów.

Trwałość efektów działań może się różnić w zależności od obszarów docelowych (integracja i wyniki działań w dziedzinie azylu mogą mieć trwały charakter, jeżeli dotyczą one potrzeb długoterminowych, z kolei wyniki w dziedzinie powrotów są bardziej trwałe, jeżeli opierają się na systemach dobrowolnych powrotów i są wspierane działaniami związanymi z reintegracją).

3.3 Ocena Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy

Uważa się, że Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy jest w dużej mierze **skuteczny** zarówno w obszarach wspólnej polityki wizowej, jak i zintegrowanego zarządzania granicami. Fundusz ten (i) ułatwił legalne podróżowanie, ponieważ zwiększył zdolności państw członkowskich dzięki współfinansowaniu zakupu przez państwa członkowskie sprzętu do kontroli autentyczności dokumentów wykorzystywanych przy składaniu wniosków o wydanie wizy i dzięki rozwojowi systemu informacyjnego umożliwiającego koordynację wniosków o wydanie wizy oraz (ii) pomógł zorganizować postępowania o udzielenie zamówienia na sprzęt zapewniający bezpieczeństwo przedstawicielstw konsularnych w państwach trzecich. Mimo zalecenia zawartego w ocenie *ex post* Funduszu Granic Zewnętrznych dotyczącego zwiększenia poziomu współfinansowania, wkład funduszu we współpracę konsularną był w wielu państwach

członkowskich ograniczony z powodu opóźnień w rozpoczęciu wdrażania. Rozwój wspólnej polityki wizowej wsparto również poprzez ustanowienie i funkcjonowanie systemów informatycznych, ze szczególnym uwzględnieniem krajowych wizowych systemów informacyjnych.

Fundusz przyczynił się do zwiększenia skuteczności kontroli granic zewnętrznych przez wspieranie działań skupiających się na zakupie, modernizacji, ulepszaniu i wymianie sprzętu do kontroli i nadzoru nad granicami (np. urządzeń do kontroli dokumentów, sprzętu (tele)komunikacyjnego). Działania na rzecz zwiększenia zdolności zarządzania granicami obejmowały wprowadzenie bramek do zautomatyzowanej kontroli granicznej, które przyspieszają kontrole na przejściach granicznych i są połączone z krajowymi i międzynarodowymi systemami informatycznymi poprawiającymi efektywność wymiany informacji. Istotny wkład w realizację wspólnej polityki wizowej wniosło utworzenie VIS. Także dzięki szkoleniom wsparto harmonizację praktyk w zakresie wydawania wiz, przez zapewnienie personelowi konsularnemu technicznych i aktualnych informacji na temat kwestii związanych z systemem wizowym i powiązanymi systemami.

Fundusz wspierał skuteczne wdrażanie zintegrowanego zarządzania granicami, zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. b) rozporządzenia w sprawie Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy, pomimo kryzysu migracyjnego i kryzysu bezpieczeństwa. Dotychczas przeznaczono około 200 mln EUR na działania szczegółowe mające na celu wspieranie 14 państw członkowskich przy zakupie sprzętu Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, który ma być stosowany podczas wspólnych operacji koordynowanych przez tę agencję. Pozwoliło to zwiększyć solidarność między państwami członkowskimi i pomogło w rozwoju EUROSUR i systemów informatycznych do zarządzania granicami.

Fundusz ułatwiał też współpracę między państwami członkowskimi oraz współpracę państw członkowskich z Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej, w tym zakup sprzętu, który ma być wykorzystywany w operacjach tej agencji.

W odniesieniu do zarządzania bezpośredniego bardzo trudno jest wyciągnąć jakiekolwiek wnioski dotyczące skuteczności dotacji na działania, przyznanych w ramach działań Unii, lub pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych, ponieważ w okresie objętym oceną okresową zakończono bardzo niewielką liczbę działań. Pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych wykorzystano w siedmiu państwach członkowskich, głównie w Grecji, we Włoszech i w Bułgarii. Pomoc ta odegrała ważną rolę w zaspokajaniu nadzwyczajnych potrzeb na początku okresu oraz w likwidowaniu luki w finansowaniu do chwili przyjęcia programów krajowych (na przykład w przypadku jednego państwa członkowskiego kwota wsparcia w ramach pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych w latach 2014–2017 była trzykrotnie wyższa niż środki przydzielone w ramach programu krajowego obejmującego cały okres 2014–2020).

W następstwie kryzysu migracyjnego pierwotne uzasadnienie i cele funduszu pozostają **adekwatne**. Zarówno na etapie programowania, jak i wdrażania wprowadzono odpowiednie mechanizmy uwzględniające zmieniające się potrzeby. Sprostać tym zmieniającym się potrzebom pomogła elastyczność funduszu umożliwiająca przenoszenie środków pomiędzy różnymi celami. Państwa członkowskie potrzebują jednak jeszcze większej elastyczności, którą można by osiągnąć przez zniesienie minimalnych przydziałów środków na poszczególne cele oraz ograniczenie liczby celów krajowych.

Uważa się, że fundusz jest **spójny** z innymi interwencjami unijnymi i krajowymi. Spójność i komplementarność z innymi unijnymi instrumentami finansowania zapewniono poprzez mechanizmy koordynacji na etapie programowania, które następnie wprowadzono na etapie wdrażania. Większość państw członkowskich przyjęła różne mechanizmy koordynacji, aby zapewnić spójność z podobnymi interwencjami podejmowanymi w ramach innych funduszy UE. Nie stwierdzono pokrywania się Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy z interwencjami krajowymi w dziedzinie wiz i granic. Na etapie wdrażania poprawić można by spójność z innymi programami UE. Ponieważ unijny program „Cła 2020" i Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy mają wspólne cele dotyczące zarówno kwestii bezpieczeństwa, jak i szkoleń, zauważono, że istnieją potencjalne obszary synergii. Poprawić można by jednak koordynację między tymi dwoma inicjatywami.

Dzięki innowacyjnym inwestycjom w infrastrukturę i sprzęt Fundusz zapewnił **europejską wartość dodaną**. Umożliwił on wspieranie współpracy pomiędzy państwami członkowskimi. Działania w zakresie szkoleń, które były możliwe dzięki funduszowi, przyczyniły się do harmonizacji praktyk między państwami członkowskimi. Można by oczekiwać większej unijnej wartości dodanej w obszarach współpracy konsularnej, współpracy z państwami trzecimi i systemów informatycznych.

Ponieważ wielkoskalowe systemy informatyczne wymagają ogromnych inwestycji, istnieje prawdopodobieństwo, że bez interwencji UE krajowe systemy informatyczne nadal byłyby zróżnicowane, co wpłynęłoby na zdolność UE do osiągania ogólnych celów polityki w zakresie granic i wiz. W dziedzinie wiz wykorzystanie nowych technologii wniosło wartość dodaną w odniesieniu do skuteczności rozpatrywania wniosków o wizę oraz poprawiło wymianę danych i informacji w obrębie państw członkowskich i między nimi. W dziedzinie granic europejska wartość dodana doprowadziła do rozwoju interoperacyjnych nowoczesnych technologii, co poprawiło efektywność i szybkość Systemu Informacyjnego Schengen i wizowego systemu informacyjnego. Wzmocniło to wzajemne połączenie z partnerami ze strefy Schengen, co przyczyniło się do wzmocnienia kontroli granicznych i monitorowania granic. W związku z tym inwestycje w poprawę interoperacyjności systemów informatycznych uznaje się za niezbędne.

Trwałość działań finansowanych w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy zależy od ciągłości finansowania UE, ponieważ finansowanie krajowe wydaje się niewystarczające do zapewnienia takiego samego poziomu inwestycji. W szczególności stosunkowo wysoki poziom trwałości wykazują inwestycje w infrastrukturę, instalacje i systemy informatyczne, ponieważ wymagają one zazwyczaj mniejszych nakładów na utrzymanie w porównaniu z początkowymi inwestycjami. Ważną rolę w zapewnianiu trwałości działań w perspektywie długoterminowej odgrywają również szkolenia.

3.4 Ocena Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – części dotyczącej współpracy policyjnej

Należy zauważyć, że Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – część dotycząca współpracy policyjnej jest pierwszym unijnym programem finansowania w dziedzinie współpracy policyjnej, walki z poważną przestępczością zorganizowaną i terroryzmem oraz zarządzania kryzysami i zagrożeniami, który jest również wdrażany w ramach wspólnej odpowiedzialności z państwami członkowskimi (tryb zarządzania dzielonego), ponieważ poprzednie fundusze, tj. szczegółowy program „Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa" i szczegółowy program

„Zapobieganie i walka z przestępczością”, były wdrażane tylko bezpośrednio przez Komisję (zarządzanie bezpośrednie).

Fundusz był w głównej mierze **skuteczny** i przyczynił się do poprawy bezpieczeństwa w UE przez zapobieganie i zwalczanie poważnej transgranicznej przestępczości zorganizowanej, w tym terroryzmu, oraz przez pomoc w koordynacji i współpracy między organami ścigania. Współpraca odbywała się w drodze wymiany informacji na temat przestępczości transgranicznej, ustanowienie ponadnarodowych sieci i projektów oraz uczestnictwo państw członkowskich we wspólnych zespołach dochodzeniowo-śledczych i w cyklu polityki w zakresie europejskiej multidyscyplinarnej platformy przeciwko zagrożeniom przestępstwami (EMPACT). Działania krajowe finansowane w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – części dotyczącej współpracy policyjnej przyczyniły się również do poprawy zdolności i zasobów ludzkich, w szczególności przez finansowanie szkoleń i zatrudnianie dodatkowego personelu.

Pod względem rezultatów opisane wyżej działania finansowane w ramach zarządzania dzielonego przyczyniły się do działań mających na celu rozbicie zorganizowanych grup przestępczych, w szczególności przez (i) zajęcia środków pieniężnych (ponad 1,6 mld EUR); (ii) usuwanie stron internetowych; (iii) zatrzymania; (iv) zajęcia skradzionego mienia (o wartości ponad 90 mln EUR); oraz (v) zajęcia narkotyków, takich jak heroina i kokaina (ponad 4 mln EUR).

Fundusz pomógł również poprawić zdolność państw członkowskich w zakresie skutecznego zarządzania ryzykiem dla bezpieczeństwa i kryzysami oraz, w mniejszym stopniu, w zakresie ochrony osób i infrastruktury krytycznej na wypadek ataków terrorystycznych i innych incydentów związanych z bezpieczeństwem.

Jak wynika z dostępnych dowodów, fundusz przyczynił się do poprawy zdolności państw członkowskich w zakresie opracowywania kompleksowych ocen zagrożeń i ryzyka, chociaż liczba projektów finansowanych w ramach funduszu na szczeblu krajowym i unijnym jest na stosunkowo niskim poziomie. Przykładowo projekty skupiały się na: ochronie infrastruktury krytycznej; rozwoju systemów informacyjnych i wiedzy na temat materiałów wybuchowych; szkoleniach na temat identyfikacji potencjalnych „zagranicznych bojowników”; oraz opracowywaniu analiz dotyczących zagrożeń CBRJW (chemicznych, biologicznych, radiologicznych, jądrowych i związanych z materiałami wybuchowymi).

Koordynację i współpracę między państwami członkowskimi, Europolem i innymi odpowiednimi organami UE ułatwiano głównie dzięki rozwojowi systemów informacyjnych, wzajemnych połączeń między bazami danych i aplikacjami organów ścigania oraz rozwojowi platform do wymiany informacji. W szczególności państwa członkowskie skorzystały z funduszu, aby wypełnić swoje obowiązki związane z wdrażaniem instrumentów prawnych UE, takich jak konwencja z Prüm i dyrektywa w sprawie danych dotyczących przelotu pasażera.

Jeżeli chodzi o działania Unii, sfinansowano szereg działań w obszarze wczesnego ostrzegania i współpracy dotyczących zapobiegania kryzysom: np. sieć ATLAS, której celem jest zwiększenie gotowości i skuteczności zespołów reagowania kryzysowego poprzez ćwiczenia i inne wymiany transgraniczne, w tym w sytuacjach kryzysowych oraz w nabywaniu sprzętu taktycznego i dzieleniu się nim w celu wspierania operacji specjalnych.

Pomimo finansowania dostępnego w ramach funduszu państwa członkowskie osiągnęły ograniczony postęp w zakresie (i) wzmacniania zdolności administracyjnej i operacyjnej

państw członkowskich w odniesieniu do ochrony infrastruktury krytycznej, (ii) ochrony ofiar oraz (iii) rozwoju systemów szkoleń i programów wymiany. Ponadto niewielkich postępów dokonano, jeżeli chodzi o współpracę z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi, chociaż większość projektów dotyczących tych celów operacyjnych jest nadal prowadzona. Jeżeli chodzi o ochronę ofiar, wdrażane działania skupiały się na handlu ludźmi, a także ofiarach terroryzmu i dzieciach, które padły ofiarą znęcania się lub wykorzystywania seksualnego, na przemocy domowej, nielegalnym obrocie środkami odurzającymi i przestępstwach finansowych.

W okresie następującym po kryzysie migracyjnym i kryzysie bezpieczeństwa pierwotne uzasadnienie i cele funduszu nadal pozostają **adekwatne**. Zarówno na etapie programowania, jak i wdrażania wprowadzono odpowiednie mechanizmy uwzględniające zmieniające się potrzeby. W programach krajowych państwa członkowskie zidentyfikowały odpowiednie obszary polityki, które włączono w cykl polityki w zakresie EMPACT. Niektóre z państw członkowskich skupiają się jednak także na obszarach, które stanowią dla nich wyzwanie, takich jak: narkotyki, handel ludźmi, cyberprzestępczość, przestępstwa finansowe lub korupcja.

Elastyczność funduszu umożliwiająca przenoszenie środków pomiędzy poszczególnymi celami pomogła sprostać zmieniającym się potrzebom. Państwa członkowskie oczekiwałyby jednak jeszcze większej elastyczności, która wynikałaby ze zniesienia minimalnych wymogów w zakresie środków przydzielanych na poszczególne cele oraz ograniczenia liczby celów krajowych.

Uważa się, że fundusz jest **spójny**, a jego cele są komplementarne z innymi politykami krajowymi. Podczas etapów projektowania, programowania i wdrażania zapewniono spójność i komplementarność funduszu z innymi instrumentami finansowania UE. Aby zapewnić spójność i komplementarność na etapie wdrażania, wprowadzono mechanizmy koordynacji. Komitety monitorujące i organy odpowiedzialne odgrywają zasadniczą rolę w zapewnianiu spójności; poszczególne tryby wdrażania były wzajemnie komplementarne. Wydaje się jednak, że istnieje pewne pole do poprawy w odniesieniu do agencji UE i spójności wewnętrznej, ponieważ beneficjenci są mało świadomi działań i projektów realizowanych w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Ogólnie rzecz biorąc, fundusz zapewnił **europejską wartość dodaną** pod względem poprawy współpracy transgranicznej, wymiany wiedzy i najlepszych praktyk, zaufania między organami ścigania państw członkowskich oraz stosowania i wdrażania kluczowych polityk UE (efekty procesu).

Fundusz pomógł rozszerzyć zakres i poprawić jakość działań w odniesieniu do inwestycji w obszary, które nie są traktowane wystarczająco priorytetowo lub są bardzo specjalistyczne. Zakup najnowocześniejszego sprzętu poprawił zdolności organów krajowych w zakresie przeprowadzania specjalistycznych interwencji o szerszym zakresie. Fundusz umożliwił również rozszerzenie rodzajów wymiany wiedzy i szkoleń na temat ścigania przestępstw (efekty zakresu).

Fundusz przyczynił się do harmonizacji badań na szczeblu UE dotyczących zapobiegania przestępczości oraz umożliwił wzrost inwestycji i skupienie się na działaniach długoterminowych w tym obszarze. Umożliwił również inwestycje o znacznej skali, zwłaszcza w systemy informatyczne, szkolenia i specjalistyczny sprzęt (efekty ilościowe).

Brak finansowania z Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – części dotyczącej współpracy policyjnej wpłynąłby negatywnie zarówno na jakość reagowania UE w zakresie współpracy transgranicznej, jak i zdolność państw członkowskich do wdrażania innowacyjnych rozwiązań (efekty przykładu).

W poprzednim okresie finansowania program szczegółowy „Zapobieganie i walka z przestępczością" i program szczegółowy „Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa" miały silny wymiar ponadnarodowy, ponieważ warunkiem finansowania była współpraca ponadnarodowa. Niemniej rozmieszczenie geograficzne organizacji koordynujących i partnerskich, które otrzymały finansowanie, było bardzo nierównomierne i koncentrowało się w kilku państwach członkowskich. Ustanawiając tryb zarządzania dzielonego w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – części dotyczącej współpracy policyjnej (początkowo 60 % całkowitego budżetu programu i ponad 70 % po jego zwiększeniu), fundusz osiągnął lepszy zasięg geograficzny we wszystkich państwach członkowskich, chociaż działania Unii nadal charakteryzują się tą samą nierównowagą geograficzną, jaka występowała w przypadku poprzednich funduszy.

Trwałość funduszu zapewniono przez dostosowanie i komplementarność działań prowadzonych w jego ramach względem działań ustanowionych w odpowiedzi na priorytety krajowe lub wymogi UE. Na etapach programowania i wdrażania, zarówno w ramach zarządzania dzielonego, jak i bezpośredniego, wprowadzono kompleksowe środki i mechanizmy zapewniające trwałość. Trwające wdrażanie większości projektów utrudnia jednak określenie, czy skutki dla grup docelowych i obszarów szczegółowych będą miały trwały charakter.

3.5 Efektywność, uproszczenie i zmniejszenie obciążenia administracyjnego

Jeżeli chodzi o **skuteczność**, ogólnie rzecz ujmując i w granicach dostępnych danych, ocena wykazała, że wyniki funduszy osiągnięto przy racjonalnych kosztach zarówno pod względem zasobów ludzkich, jak i finansowych. Większość państw członkowskich mierzy się jednak z problemami dotyczącymi wytycznych UE, wspólnych wskaźników i harmonogramu sprawozdawczości / kontroli. Mimo postępów w zakresie uproszczenia postrzegane obciążenie administracyjne można uznać za czynnik, który ma negatywny wpływ na efektywność.

Stwierdzono, że pojedynczy zestaw procedur dla wszystkich obszarów objętych funduszami oraz dla Funduszu Azylu, Migracji i Integracji i Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, określony w rozporządzeniu horyzontalnym (UE nr 514/2014), doprowadził do **uproszczenia**. Uproszczoną formę kosztów zastosowano tylko w kilku państwach członkowskich, które uznały jej skuteczność w **ograniczaniu obciążenia administracyjnego**. Środki wdrażane w ramach funduszu mające na celu uproszczenie i ograniczenie obciążenia administracyjnego pozwoliły jednak tylko częściowo osiągnąć zamierzone cele. Mimo że w zakresie uproszczenia dokonano postępów, na tym etapie dowody na znaczne ograniczenie obciążenia administracyjnego są niewielkie. Środki w zakresie monitorowania, sprawozdawczości i weryfikacji są nadal postrzegane jako obciążenie; państwa członkowskie wystąpiły o dalsze wytyczne dotyczące przestrzegania wymogów UE. Jako kolejne czynniki zwiększające obciążenie administracyjne zgłaszano również wymogi dotyczące sprawozdawczości i nieadekwatność niektórych wspólnych wskaźników.

4 PRZEGLĄD ŚRÓDOKRESOWY

Niniejsze sprawozdanie dotyczące oceny okresowej zawiera, zgodnie z art. 57 rozporządzenia (UE) nr 514/2014, ocenę przeglądu śródokresowego przewidzianego dla wszystkich trzech funduszy.

Cały proces rozpoczął się w czerwcu 2017 r., gdy do państw członkowskich wysłano kwestionariusz oceny potrzeb. Jego celem było umożliwienie państwom członkowskim określenie, czy i w jakim stopniu programy krajowe mogą wymagać zmian, oraz ocenę własnych potrzeb (finansowych) w pozostałym okresie 2018–2020. Kwestionariuszowi towarzyszyła notatka opisująca główne zmiany dokonane w politykach UE w ciągu ostatnich lat, które należy wziąć pod uwagę przy rozważaniu przyszłych potrzeb. Następnie Komisja przeprowadziła szczegółową analizę odpowiedzi udzielonych przez państwa członkowskie oraz zorganizowano dialogi dwustronne między Komisją a większością państw członkowskich w celu szczegółowego omówienia stanu wdrażania funduszy, wyrażonych potrzeb i planów na ostatnie lata.

Po tych rozmowach dodatkowe środki w wysokości 128 mln EUR na rzecz programów krajowych, które miały być rozdzielone w ramach przeglądu śródokresowego, przydzielono na sam Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy, zgodnie z podstawą prawną tego instrumentu. Powodem tego był w szczególności fakt, że dla Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – części dotyczącej współpracy policyjnej nie przewidziano żadnego dodatkowego finansowania oraz fakt, że większość programów krajowych państw członkowskich w ramach tych dwóch funduszy wielokrotnie zmieniano w ciągu ostatnich lat z powodu kryzysu migracyjnego i kryzysu bezpieczeństwa.

Podsumowując, przegląd śródokresowy pozwolił ponownie dopasować priorytety programów krajowych do nowych inicjatyw politycznych oraz przystosować się do nowej sytuacji w obszarach bezpieczeństwa, granic i migracji. Miał on jednak największe znaczenie dla Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy, na który przydzielono dodatkowe środki finansowe pozwalające na nowo skupić się na niektórych priorytetach szczegółowych i potrzebach na szczeblu państw członkowskich. Ponadto potrzeby finansowe państw członkowskich wyrażone w tym kontekście (wniosek o dodatkowe finansowanie w projekcie budżetu na 2019 r. w dziedzinie powrotów i hotspotów) zostaną poddane wnikliwej ocenie w ramach corocznych procedur budżetowych.

5 WNIOSKI I PLANY NA PRZYSZŁOŚĆ

5.1 Skuteczność

Fundusze zostały uznane w dużej mierze za skuteczne i okazały się ogólnie ważnymi instrumentami w obliczu trudnej sytuacji w zakresie migracji i bezpieczeństwa, pomimo rosnącej liczby wyzwań, z jakimi musiały się zmierzyć.

Fundusz Azylu, Migracji i Integracji okazał się istotnym instrumentem w obliczu tej trudnej sytuacji, zapewniając zarówno krótkoterminowe wsparcie w sytuacjach nadzwyczajnych, jak i umożliwiając długoterminowe budowanie zdolności w zakresie azylu,

integracji i powrotów. Biorąc pod uwagę znaczące wyzwania wynikające z przepływów migracyjnych, Fundusz Azylu, Migracji i Integracji przyczynił się w szczególności do zwiększenia zdolności państw członkowskich w zakresie przyjmowania i obsługi. Choć obszarze legalnej migracji zaobserwowano dotychczas niewielkie postępy, państwa członkowskie poczyniły umiarkowane postępy w obszarze integracji, w tym budowania zdolności. Ponieważ w zakresie integracji pierwszeństwo względem działań długoterminowych nadano działaniom krótkoterminowym, wyniki działań nie są jeszcze widoczne, ponieważ integracja jest procesem długoterminowym. Fundusz przyczynił się do stałego wzrostu odsetka powrotów.

Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy dowiódł swojej skuteczności dzięki zapewnieniu pomocy w ułatwieniu legalnego podróżowania. Wkład funduszu na rzecz współpracy konsularnej i wzmacniania współpracy z państwami trzecimi był niewielki. Fundusz wsparł także rozwój wspólnej polityki wizowej dzięki szkoleniom oraz ustanowieniu i funkcjonowaniu systemów informatycznych (w szczególności wizowego systemu informacyjnego).

Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – część dotycząca współpracy policyjnej przyczynił się do zwiększenia bezpieczeństwa w UE, zwiększając zdolności państw członkowskich w zakresie zapobiegania i zwalczania poważnej przestępczości transgranicznej i zorganizowanej, w tym terroryzmu, poprzez: (i) działania ukierunkowane na walkę z przestępczością finansową i gospodarczą, cyberprzestepczością i nielegalnym obrotem środkami odurzającymi, (ii) inwestycje w systemy informatyczne i sprzęt operacyjny, (iii) współpracę pomiędzy państwami członkowskimi, np. uczestnictwo we wspólnych zespołach dochodzeniowo-śledczych oraz (iv) cykl polityki w zakresie EMPACT.

W obszarze ryzyka i kryzysów związanych z bezpieczeństwem Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – część dotycząca współpracy policyjnej pomógł wzmocnić zdolność państw członkowskich w zakresie skutecznego zarządzania ryzykiem i kryzysami związanymi z bezpieczeństwem przez: (i) przygotowanie kompleksowych ocen zagrożenia i ryzyka, (ii) stworzenie w poszczególnych sektorach systemów wczesnego ostrzegania, (iii) mechanizmy współpracy oraz (iv) ulepszenie sprzętu umożliwiającego poprawę reagowania w sytuacjach kryzysowych lub nadzwyczajnych i zamawianie takiego sprzętu.

5.2 Efektywność

Dostępne dane sugerują, że pomimo pewnych ograniczeń wyniki funduszy osiągnięto na ogół przy racjonalnych kosztach, zarówno pod względem zasobów ludzkich, jak i finansowych. Efektywność zapewniono dzięki znacznej wiedzy teoretycznej i fachowej zdobytej podczas realizacji poprzednich projektów oraz dzięki elastyczności programów krajowych.

Zdaniem państw członkowskich negatywny wpływ na skuteczność miały następujące kwestie: wymóg w zakresie minimalnych środków przydzielanych na cele krajowe; skomplikowane i powtarzające się okresowo sprawozdania; niewystarczająco rozwinięte wspólne wskaźniki; oraz niedopasowanie harmonogramów kontroli i sprawozdawczości.

Ogólnie rzecz biorąc, działania w ramach pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych i działania Unii oraz działania w ramach zarządzania pośredniego pozwoliły osiągnąć zakładane cele przy racjonalnych kosztach zarówno pod względem zasobów ludzkich, jak i finansowych.

5.3 Uproszczenie i zmniejszenie obciążenia administracyjnego

Mimo że Fundusz Azylu, Migracji i Integracji oraz Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego doprowadziły do uproszczenia w porównaniu do poprzednich lat, na obecnym etapie dowody na znaczne ograniczenie obciążenia administracyjnego są niewielkie. Wieloletnie programowanie umożliwiło sprostanie pojawiającym się potrzebom w okresie siedmiu lat oraz długoterminowe zarządzanie dużymi inwestycjami. Ogólnie rzecz biorąc, większość innowacyjnych działań (np. uproszczone warianty dotyczące kosztów, wieloletnie programowanie, uproszczenie systemu zarządzania i kontroli) doprowadziło do uproszczeń i uznano je za szczególnie pożyteczne, chociaż oczekiwano dalszych wytycznych (np. uproszczone warianty dotyczące kosztów są postrzegane pozytywnie, chociaż ich zalety nie są oczywiste dla beneficjentów, którzy w związku z tym niechętnie się nimi posługują). Chociaż dokonano postępów w zakresie uproszczenia, wydaje się, że przepisy i procedury krajowe mające zastosowane w programach krajowych prowadziły do umiarkowanego obciążenia administracyjnego. W odniesieniu do zarządzania bezpośredniego wykazano, że stosowane procedury były odpowiednie, jasne i przejrzyste oraz nie tworzyły dodatkowego obciążenia dla państw członkowskich ani beneficjentów.

5.4 Adekwatność

Wykazano, że fundusze oraz ich priorytety i cele określone zarówno w rozporządzeniach szczegółowych, jak i w rocznych programach prac pozostały adekwatne. Pomimo zróżnicowania i zmian zachodzących w kontekście krajowym odpowiadały one potrzebom państw członkowskich. Warto zwrócić uwagę na fakt, że z powodu kryzysu migracyjnego oraz kryzysu bezpieczeństwa powstało zapotrzebowanie na zwiększenie budżetu; budżet dostępny na okres programowania 2014–2020 w wysokości 6,9 mld EUR został zwiększony do 10,8 mld EUR. Adekwatność funduszy zapewniono dzięki wsparciu w sytuacjach nadzwyczajnych (na większą skalę niż pierwotnie zakładano).

Główne mechanizmy mające zapewnić adekwatność funduszy obejmowały: (i) dialog merytoryczny[10] oraz metody konsultacyjne przyjęte podczas etapu programowania, (ii) funkcję monitorującą wykonywaną przez organy odpowiedzialne oraz komitety monitorujące, (iii) możliwość wykonania korekt i przesunięć budżetowych oraz (iv) przegląd śródokresowy.

Chociaż zgromadzono dowody na adekwatność funduszy, odnotowano, że potrzebna jest większa elastyczność w kwestii wdrażania programów krajowych. Główny problem dotyczył rozdrobnienia działań w ramach licznych celów krajowych, które nie pozwoliło na łączenie zasobów na potrzeby kluczowych priorytetów i utrudniało wdrażanie projektów łączących różne cele. Ponadto przydzielenie środków na podstawie danych statystycznych na początku etapu programowania nie pozwala na odzwierciedlenie zmian w potrzebach państw członkowskich podczas etapu wdrażania.

[10] Dialogi merytoryczne z państwami członkowskimi zorganizowano po raz pierwszy podczas przygotowywania wieloletnich programów krajowych dla Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Były one ważnym czynnikiem procesu planowania programów krajowych. Umożliwiły całościowe podejście do wszystkich elementów programów krajowych poszczególnych państw członkowskich i objęły kompleksową dyskusję dotyczącą celów polityki UE i priorytetów krajowych.

5.5 Spójność i komplementarność

Fundusze były spójne i komplementarne z innymi funduszami i inicjatywami; nie stwierdzono, aby instrumenty się pokrywały lub powielały. Instrumenty wewnętrzne (programy krajowe, pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych itp.) uzupełniają zarówno siebie nawzajem, jak i inne instrumenty finansowania UE (takie jak europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne – fundusze ESI) oraz budżety krajowe.

Większość państw członkowskich przyjęła różne mechanizmy koordynacji na etapie wdrażania, aby zagwarantować spójność i komplementarność funduszy z podobnymi interwencjami przeprowadzanymi w ramach innych funduszy UE. Mechanizmy te uwzględniają międzyinstytucjonalną wymianę informacji i współpracę między organami odpowiedzialnymi za poszczególne fundusze UE oraz szczególne środki instytucjonalne służące zapewnieniu koordynacji i synergii. W ramach regularnej współpracy z innymi krajowymi instytucjami wdrażającymi inne fundusze (w tym fundusze UE) oraz z partnerami z innych państw członkowskich komitety monitorujące i organy odpowiedzialne odgrywają kluczową rolę w kwestii zapewnienia synergii oraz zapobiegania podwójnemu finansowaniu projektów i powielaniu finansowania.

W odniesieniu do zarządzania bezpośredniego zarówno działania w ramach pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych, jak i działania Unii są spójne i komplementarne z działaniami wspieranymi przez inne fundusze UE lub działaniami wspieranymi przez agencje UE. Stwierdzono jednak, że nadal istnieje pole do poprawy, ponieważ beneficjenci projektów nie byli świadomi innych działań przeprowadzanych globalnie w ramach funduszy.

5.6 Europejska wartość dodana

Ogólnie rzecz biorąc i niezależnie od stosunkowo niewielkich rozmiarów funduszy w porównaniu do wyzwań związanych z kryzysem, wytworzyły one znaczną europejską wartość dodaną przez: (i) wspieranie działań o wymiarze ponadnarodowym, (ii) podział obciążenia pomiędzy państwami członkowskimi, (iii) zwiększanie zdolności krajowych, (iv) optymalizację procedur w obszarze zarządzania migracjami, (v) zapewnianie synergii, (vi) wzmożoną współpracę pomiędzy podmiotami zajmującymi się rozpatrywaniem wniosków o wydanie wizy, (vii) wymianę informacji i najlepszych praktyk, (viii) projekty transgraniczne, (ix) zwiększenie zaufania pomiędzy organami ścigania oraz (x) szkolenia personelu itp. Bez tych funduszy jakość działań UE w reakcji na kryzys migracyjny i wyzwania związane z bezpieczeństwem byłaby ograniczona (np. ze względu na mniejszą liczbę personelu i ograniczone usługi organy krajowe nie mogłyby nieść skutecznej pomocy osobom ubiegającym się o azyl, uchodźcom oraz innym obywatelom państw trzecich).

Z finansowego punktu widzenia bez omawianych funduszy UE finansowanie krajowe nie umożliwiłoby skutecznego i efektywnego wdrażania działań w obszarze relokacji, walki z terroryzmem lub zapewniania sprzętu dla straży granicznej, w tym dla Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Z powodu niewystarczających środków krajowych wdrażanie działań byłoby znacznie utrudnione i nie zostałyby one przeprowadzone na rzeczywiście planowaną skalę lub w rzeczywiście zaplanowanym terminie.

W odniesieniu do zarządzania bezpośredniego bez środków zapewnionych na działania w ramach pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych i działania Unii wdrażanie projektów finansowanych jedynie z budżetu państwa byłoby znacznie utrudnione; przeprowadzono by je

na dużo mniejszą skalę i miałyby one mniejszy ogólny wpływ. Główne zalety tych działań dotyczyły lepszej współpracy między państwami członkowskimi i w ich obrębie, w tym w zakresie wymiany informacji, wiedzy eksperckiej oraz dobrych praktyk. Pozwoliło to na szybkie i skuteczne działanie w obszarze przepływów migracyjnych i powiązanych sytuacji nadzwyczajnych.

Działania sfinansowane w ramach zarządzania pośredniego zapewniły europejską wartość dodaną dzięki wzmocnieniu synergii pomiędzy zainteresowanymi stronami na różnych szczeblach (międzynarodowym, unijnym, państw członkowskich), a co za tym idzie, umożliwiły spójne reagowanie UE na pojawiające się wyzwania.

5.7 Trwałość

Trwałość była przedmiotem działań wszystkich mechanizmów realizacji funduszu, choć w mniejszym stopniu w przypadku pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych z powodu pilnego charakteru działań.

Jeżeli chodzi o Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, trwałość efektów po zakończeniu interwencji różni się w zależności od instrumentów i państw członkowskich:

- wyniki w dziedzinie integracji i azylu mogą utrzymywać się dłużej, jeżeli od początku dotyczą one potrzeb długoterminowych; oraz
- wyniki w dziedzinie powrotów są trwałe, jeżeli opierają się one na systemach dobrowolnych powrotów i są wspierane działaniami związanymi z reintegracją.

Wiele działań w ramach Wewnętrznego Funduszu Bezpieczeństwa jest z natury działaniami długoterminowymi, ponieważ ich ogólnym celem jest utrzymanie operacyjności po zakończeniu wsparcia w ramach funduszu (inwestycje w infrastrukturę, instalacje lub systemy informatyczne). Inne działania (mechanizmy szkoleniowe oraz współpracy) przyczyniły się do trwałości działań poprzez zwiększenie wiedzy fachowej, wiedzy teoretycznej oraz kwalifikacji personelu zaangażowanego w zarządzanie projektami i ich wdrażanie.

Również stabilność finansowa może występować w różnym stopniu (działania, które mogą trwać po zakończeniu finansowania przez fundusze). Wydaje się, że niektóre wieloletnie projekty lub szkolenia instruktorów wykazują większą zdolność do zapewniania własnej trwałości, w przeciwieństwie do innych, które takie nie są (np. Europejska Sieć Migracyjna). Ponadto trwałość niektórych innych działań (działań Unii, programów krajowych, pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych) zależy od nadanego im poziomu pierwszeństwa lub pilności oraz od dostępności alternatywnych zasobów.

5.8 Zagadnienia wymagające dalszego rozważenia

- Całościowy plan i struktura mechanizmów funduszy (np. krajowe programy mające na celu budowanie długotrwałych zdolności, pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych mająca na celu zmniejszenie bezpośredniej presji oraz działania Unii, które zostały opracowane w sposób jasny i logiczny, aby wspierać się nawzajem) powinny zostać utrzymane i wykorzystane jako wzór dla przyszłych okresów programowania. Należy również utrzymać odrębność w zakresie granic zewnętrznych i wiz.

- Programy krajowe powinny być silniej ukierunkowane, aby zwiększyć skuteczność funduszu oraz umożliwić państwom członkowskim nadawanie pierwszeństwa niektórym celom, co pozwoliłoby osiągać lepsze wyniki.
- Przyszłe fundusze (i ich zakres) powinny być opracowane w taki sposób, aby odpowiadały pełnemu zestawowi potrzeb oraz zapewniały elastyczność w przypadku zmian. Aby zwiększyć elastyczność, należy zweryfikować rozdrobnienie programów krajowych w zakresie niektórych celów o minimalnym poziomie finansowania.
- W przyszłości zakres Wewnętrznego Funduszu Bezpieczeństwa może wymagać dalszego dostosowania, aby odpowiedzieć na nowe inicjatywy polityczne dotyczące zacieśniania współpracy operacyjnej oraz wymiany informacji.
- Wieloletnie programowanie powinno zostać utrzymane w odniesieniu do przyszłego okresu finansowania.
- Instrument pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych powinien zostać utrzymany, a jego zakres powinien być dalej rozwijany, aby umożliwić szybkie i skuteczne reagowanie na zmieniające się okoliczności.
- Pełne wspólne ramy monitorowania i oceny należy opracować jak najwcześniej podczas etapu projektowania, aby już od początku zapewnić stałą i jednolitą kontrolę postępów oraz ich skuteczność. Powinno to obejmować lepiej zdefiniowane wskaźniki, włączając w to określenie wartości bazowej i wartości docelowych oraz uproszczenie procesów, wytycznych i harmonogramów.
- System rozdzielania środków (klucz do ustalania wkładu oraz przegląd śródokresowy) powinien być elastyczny, aby umożliwić reagowanie na zmieniające się potrzeby.
- Należy podjąć dalsze wysiłki mające na celu poprawę współpracy, koordynacji oraz zarządzania strategicznego przy wdrażaniu funduszy, poszczególnych działań w ich ramach oraz innych inicjatyw na poziomie UE.
- Należy kontynuować udzielanie wsparcia za pomocą funduszy i wszystkich instrumentów przewidzianych w ich ramach, tym samym wysyłając jasny przekaz, jak ważnymi kwestiami są solidarność i współpraca pomiędzy państwami członkowskimi.
- Trwałość, zarówno jeżeli chodzi o stabilność finansową, jak i trwałość efektów, należy uwzględnić już na etapie opracowywania i selekcji projektów.