



Bruxelles, 3.8.2015.
COM(2015) 387 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

**O PROVEDBI SCHENGENSKOG DIJELA PRIVREMENOG INSTRUMENTA ZA
JAČANJE NOVČANOG TOKA I SCHENGENSKOG INSTRUMENTA (2007. – 2009.)
ZA BUGARSKU I RUMUNJSKU**

{SWD(2015) 157 final}

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU
O PROVEDBI SCHENGENSKOG DIJELA PRIVREMENOG INSTRUMENTA ZA
JAČANJE NOVČANOG TOKA I SCHENGENSKOG INSTRUMENTA (2007. – 2009.)
ZA BUGARSKU I RUMUNJSKU

1. UVOD

Instrument za jačanje novčanog toka i schengenskog instrumenta uspostavljen je člankom 32. stavkom 1. Akta o pristupanju Bugarske i Rumunjske Europskoj uniji¹ (u daljnjem tekstu Akt o pristupanju) kao privremeni instrument za pomoć Bugarskoj i Rumunjskoj u financiranju mjera na novim vanjskim granicama Unije za provedbu schengenske pravne stečevine i kontrole vanjskih granica te u unapređenju novčanog toka u nacionalnim proračunima.

Člankom 32. stavkom 3. Akta o pristupanju određeno je da je najmanje 50 % sredstava iz tog instrumenta trebalo iskoristiti kao potporu Bugarskoj i Rumunjskoj u ispunjavanju njihove obveze financiranja mjera na novim vanjskim granicama Unije za provedbu schengenske pravne stečevine i kontrole vanjskih granica.

Svrha ovog izvješća je:

- dostaviti sažetak informacija o provedbi schengenskog dijela privremenog instrumenta za jačanje novčanog toka i schengenskog instrumenta (dalje u tekstu schengenski instrument II); i
- predstaviti rezultate *ex post* evaluacije instrumenta.

¹ Akt o uvjetima pristupanja Republike Bugarske i Rumunjske i prilagodbama ugovora na kojima se temelji Europska unija. SL L 157, 21.6.2005., str. 203.

2. OPIS PROVEDBE SCHENGENSKOG INSTRUMENTA II

U skladu s člankom 32. Akta o pristupanju Komisija je Bugarskoj i Rumunjskoj tijekom razdoblja 2007. – 2009. isplaćivala godišnje paušalne iznose u okviru instrumenta za jačanje novčanog toka i schengenskog instrumenta u dvanaestinama (ukupni iznosi navedeni su u tablici u nastavku).

Tablica 1. **Plaćanja i troškovi koji ispunjavaju uvjete za financiranje u okviru schengenskog instrumenta II – pregled**

	Bugarska	Rumunjska
Ukupna godišnja plaćanja za jačanje novčanog toka i schengenskog instrumenta (u milijunima EUR, cijene iz 2004.) ²	239,5	559,8
Ukupna godišnja plaćanja za jačanje novčanog toka i schengenskog instrumenta (u milijunima EUR, u tekućim cijenama)	257,9	602,5
50 % ukupnih godišnjih plaćanja za jačanje novčanog toka i schengenskog instrumenta (u milijunima EUR, u tekućim cijenama) ³	129,0	301,2
Ukupni programirani iznosi (u milijunima EUR, u tekućim cijenama)	161,0	404,4
Ukupni prijavljeni i ovjereni izdaci (u milijunima EUR, u tekućim cijenama)	128,2	353,6
Neprihvatljivi izdaci (u milijunima EUR, u tekućim cijenama)	2,7	3,1
Ukupni troškovi koji ispunjavaju uvjete za financiranje iz schengenskog instrumenta II (u milijunima EUR, u tekućim cijenama)	125,5	350,5
Iznosi vraćeni Komisiji (u milijunima EUR, u tekućim cijenama)	3,5	0,0

Komisija je donijela odluku o upravljanju i nadzoru nad schengenskim instrumentom II⁴. U odluci se navodi da sljedeće vrste mjera ispunjavaju uvjete za potporu:

- ulaganja u infrastrukturu na graničnim prijelazima,
- ulaganja u opremu za graničnu kontrolu,
- osposobljavanje službenika graničnog nadzora,
- potpora za operativne troškove.

² Člankom 32. stavkom 2. Akta o pristupanju utvrđene su godišnje isplate prema cijenama iz 2004.

³ Člankom 32. stavkom 3. Akta o pristupanju određeno je da najmanje 50 % sredstava u okviru instrumenta za jačanje novčanog toka i schengenskog instrumenta treba upotrijebiti za mjere na novim vanjskim granicama Unije za provedbu schengenske pravne stečevine i kontrole vanjskih granica.

⁴ Odluka Komisije C(2007) 1417 od 4. travnja 2007. o upravljanju i nadzoru nad schengenskim dijelom instrumenta za jačanje novčanog toka i schengenskog instrumenta.

Razdoblje kad su uvjeti za potporu ispunjeni započelo je 1. siječnja 2007. te završilo 31. prosinca 2010.

Države korisnice bile su odgovorne za odabir i provedbu pojedinačnih operacija u okviru tog instrumenta.

Bugarska i rumunjska tijela izradila su višegodišnje i godišnje indikativne programe u kojima se navode potrebe povezane s provedbom schengenske pravne stečevine i granične kontrole, strategija kojom će se te potrebe rješavati, ciljevi koje treba postići uz potporu schengenskog instrumenta II i konkretne mjere koje se podupiru u okviru instrumenta.

U okviru indikativnih programa za schengenski instrument II Bugarska je definirala osam ciljeva. Raščlamba programiranih alokacija u okviru schengenskog instrumenta II po ciljevima (i stvarno prijavljeni izdaci) prikazana je u tablici 2.

Tablica 2. Programirane financijske alokacije i prijavljeni troškovi po ciljevima – Bugarska

	Programirano (EUR)	Ukupni prijavljeni i ovjereni izdaci (EUR)
Cilj 1.: nabava nove tehničke opreme za nadzor i kontrolu vanjskih granica	97 324 000,00	80 393 650,78
Cilj 2.: posebna tehnička oprema za zajedničke policijske operacije u graničnom području	7 454 000,00	4 509 320,63
Cilj 3.: modernizacija i razvoj nacionalnih komunikacijskih sustava	21 279 000,00	20 688 213,42
Cilj 4.: informacijski sustavi i računalne mreže koji se odnose na provedbu schengenske pravne stečevine	12 650 000,00	8 458 239,17
Cilj 5.: obnova i modernizacija postojeće granične infrastrukture	4 400 000,00	4 077 125,06
Cilj 6.: ostale aktivnosti izravno povezane s graničnom kontrolom vanjskih granica EU-a	2 808 000,00	654 711,43
Cilj 7.: povećanje osposobljenosti osoblja, uključujući jezično osposobljavanje	1 510 000,00	521 649,45
Cilj 8.: razvoj nacionalnog sustava viza i povezivanje s Viznim informacijskim sustavom EU-a (VIS) i savjetodavnom mrežom VISION	13 575 000,00	8 891 301,83
Ukupno	161 000 000,00	128 194 211,77

Više od 60 % sredstava schengenskog instrumenta II za Bugarsku programirano je i potrošeno na cilj 1. Najveći dio sredstava u okviru cilja 1. programiran je i potrošen za kupnju tri helikoptera i devet plovila te za uspostavu integriranog sustava kontrole i nadzora granice na Crnom moru koji se sastoji od stacionarnih i mobilnih promatračnica opremljenih radarima, kamerama i komunikacijskom opremom.

U okviru indikativnih programa za schengenski instrument II Rumunjska je definirala tri cilja. Raščlamba planiranih alokacija u okviru schengenskog instrumenta II po ciljevima (i stvarno prijavljeni izdaci) prikazana je u tablici 3.

Tablica 3. Programirane financijske alokacije i prijavljeni troškovi po ciljevima – Rumunjska

	Programirano (EUR)	Ukupni prijavljeni i ovjereni izdaci (EUR)
Cilj 1.: jačanje kontrole i nadzora vanjskih granica i pograničnih područja te zaštite od prekograničnog kriminala	199 700 000,00	174 970 037,61
Cilj 2.: poboljšanje sposobnosti nadzora povećanjem kapaciteta za dostavljanje podataka i pristup podacima	192 121 240,00	177 792 172,57
Cilj 3.: potpora za troškove logistike i poslovanja	14 565 504,00	478 673,92
Ukupno	404 383 744,00	353 593 864,85

U okviru cilja 1. Rumunjska je kupila 33 plovila, 1 278 vozila i opremu za nadzor granica i za granične kontrole. Osim toga, u okviru cilja 1. obnovljeni su 31 granični prijelaz i postaja granične policije.

U okviru cilja 2. Rumunjska je razvila različite informacijske i komunikacijske sustave, uključujući nacionalni dio druge generacije Schengenskog informacijskog sustava, nacionalni dio Viznog informacijskog sustava i digitalni radijski komunikacijski sustav TETRA.

Treba napomenuti da je Rumunjska u okviru schengenskog instrumenta II programirala više od minimalnih 50 % sredstava za jačanje novčanog toka i schengenskog instrumenta (301 234 674 EUR) te da su čak i ukupni prijavljeni i ovjereni izdaci (353 593 864,85 EUR) premašili ovaj prag.

3. *EX POST* EVALUACIJA SCHENGENSKOG INSTRUMENTA II

3.1. ORGANIZACIJA EVALUACIJE I METODOLOGIJA

Ex post evaluaciju schengenskog instrumenta II proveo je 2014. neovisni vanjski ocjenjivač čija je zadaća bila procijeniti relevantnost, djelotvornost, učinkovitost, komplementarnost i usklađenost, održivost te učinak schengenskog instrumenta II.

U metodologiji evaluacije koristili su se sljedeći alati za prikupljanje podataka:

- uredsko istraživanje,
- polustrukturirani razgovori,
- izravna opažanja tijekom terenskih provjera,
- anketiranje korisnika.

Podaci prikupljeni pomoću prethodno navedenih alata analizirani su u 12 studija slučaja (pet za Bugarsku i sedam za Rumunjsku) kojima je obuhvaćeno 79 % izdataka schengenskog instrumenta II u Bugarskoj i 76 % izdataka u Rumunjskoj.

Nalazi studija slučaja bili su temelj za odgovore na devet evaluacijskih pitanja koje je odredila Komisija.

Komisija je prihvatila izvješće o *ex post* evaluaciji schengenskog instrumenta II. u rujnu 2014. Komisija smatra da su nalazi i zaključci evaluacije navedeni u nastavku vjerodostojni jer je evaluacija pokazala da se ti zaključci temelje na dokazima proizašlima iz pouzdanih podataka i temeljite analize.

3.2. RELEVANTNOST

Na temelju evaluacije schengenskog instrumenta II prema kriteriju relevantnosti ocjenjivalo se u kojoj su mjeri ciljevi instrumenta bili primjereni potrebama. Osim toga, ocijenjena je relevantnost stvarnih učinaka schengenskog instrumenta II (ostvarenja, rezultati i učinci) u odnosu na potrebe (korisnost).

U evaluaciji je zaključeno da su **ciljevi i stvarni učinci schengenskog instrumenta II bili relevantni u odnosu na potrebe.**

Ulaganja koja se odnose na nadzor bugarske morske granice bila su usmjerena na očite potrebe jer crnomorska obala dotad nije bila dovoljno pokrivena ophodnjama graničnih patrolnih plovila koja su od 1990-ih postupno zastarijevala i gubila svoju sposobnost pa su stoga bila neprimjerena za osiguravanje morskih granica u teškim vremenskim uvjetima.

Slično tomu, ulaganja koja se odnose na zračni nadzor odnosila su se na stanje kad bugarsko Ministarstvo unutarnjih poslova nije imalo sposobnost zračnog nadzora.

Ulaganjem u pomorsku i kopnenu mobilnost rumunjske granične policije rješavalo se situaciju u kojoj postojeća flota i vozni park nisu bili primjereni za nadzor granica.

Izgradnjom i obnovom objekata na graničnim prijelazima u Rumunjskoj rješavala se nedvojbena potreba jer su kopneni granični prijelazi bili zapušteni te se smatralo da ne mogu ispuniti zahtjeve Zakonika o schengenskim granicama, bilo zbog starosti bilo zbog neprimjerenosti.

3.3. DJELOTVORNOST

Na temelju evaluacije schengenskog instrumenta II prema kriteriju djelotvornosti ocjenjivalo se u kojoj su mjeri ciljevi instrumenta doista ostvareni.

Posebno se ocjenjivalo koliki je doprinos schengenskog instrumenta II u povećanju pripremljenosti Bugarske i Rumunjske za pristupanje schengenskom prostoru unapređivanjem granične kontrole i nadzora na budućim vanjskim granicama, povećanjem sposobnosti za pružanje schengenskih podataka i pristup tim podacima, kao i unapređivanjem sustava upravljanja vizama.

U evaluaciji je zaključeno da je, sveukupno gledajući, **schengenski instrument II bio učinkovit u postizanju zadanih ciljeva.**

Dovoljan stupanj pripremljenosti Bugarske i Rumunjske za pristupanje schengenskom prostoru potvrđen je zaključcima Vijeća iz lipnja 2011⁵.

Ta je pripremljenost povećana u okviru schengenskog instrumenta II unapređenjem nadzora granica, granične kontrole, informacijske tehnologije i komunikacijskih sustava te upravljanja vizama.

Uspostavljanje integriranog sustava za kontrolu i nadzor na crnomorskoj granici u Bugarskoj bilo je vrlo učinkovito jer se njime promijenio način na koji se provodi nadzor morske granice i osigurao stalan nadzor morskih granica. Zahvaljujući tim ulaganjima, povećala se sposobnost policije za nadzor granica i borbu protiv prekograničnog kriminala.

Kupnjom helikoptera povećana je sposobnost bugarske policije za nadzor granica. Korištenje helikoptera za nadzor granica posebno je učinkovito u udaljenim planinskim područjima, poput onih u blizini turske granice gdje dijelovi zelene granice nisu dostupni patrolnim vozilima. Međutim, došlo je do problema s učinkovitošću opreme za zračni nadzor. Zakonska ograničenja u vezi s noćnim letovima i nedostatak opreme protiv zaleđivanja koja omogućava letenje u svim vremenskim uvjetima u kombinaciji s nedostatnim brojem osoblja tijekom prve dvije godine nakon nabave jako su ograničili djelotvornost tog ulaganja. Nadalje, djelotvornost ulaganja u nadzor iz zraka bila je ograničena zbog nedostatka goriva i kašnjenja isporuka rezervnih dijelova.

Ulaganjem u pomorsku, riječnu i kopnenu mobilnost rumunjske granične policije unaprijeđena je sposobnost policije za provođenje aktivnosti nadzora na morskim i kopnenim granicama. Kupljenom je opremom povećana sposobnost policije za intervencije u područjima u kojima je ranije nadzor bio otežan i rijetko se provodio. Od 2010. pomorski je nadzor proširen izvan područja od 24 nautičke milje vanjskog pojasa na rumunjski isključivi gospodarski pojas zahvaljujući povećanoj operativnoj autonomiji novih brodova.

U slučaju Rumunjske granične su kontrole poboljšane ulaganjem u modernizaciju graničnih prijelaza. Zahvaljujući modernizaciji postojeće infrastrukture i boljim radnim uvjetima na graničnim prijelazima povećao se broj službenika koji se tamo mogu smjestiti čime se omogućuje veći broj graničnih kontrola tijekom određenog razdoblja.

⁵ Zaključci Vijeća o završetku postupka evaluacije pripremljenosti Bugarske da provede sve odredbe schengenske pravne stečevine (9167/4/11); Zaključci Vijeća o završetku postupka evaluacije pripremljenosti Rumunjske da provede sve odredbe schengenske pravne stečevine (9166/4/11)

3.4. UČINKOVITOST

Na temelju evaluacije schengenskog instrumenta II prema kriteriju učinkovitosti ocijenjeno je u kojoj su mjeri ciljevi instrumenta ostvareni uz primjerene troškove.

U evaluaciji je zaključeno da se **učinkovitost schengenskog instrumenta II može ocijeniti zadovoljavajućom, iako postupci javne nabave nisu uvijek bili optimalni.**

Ocjena učinkovitosti temelji se na usporedbi troškova u okviru schengenskog instrumenta II sa troškovima u okviru usporedivih instrumenata te na analizi postupaka javne nabave koji se smatraju primjerenim pokazateljem djelotvornosti, pod pretpostavkom da se konkurentnom nabavom osigurava plaćanje tržišnih cijena za nabavljenu robu ili usluge.

Jedinične cijene plaćene za helikoptere na temelju ulaganja iz schengenskog instrumenta II u zračni nadzor u Bugarskoj slične su cijenama plaćenim u okviru schengenskog instrumenta I⁶.

U postupku javne nabave za nadzor morskih granica u Bugarskoj tržišno natjecanje bilo je ograničeno u smislu broja društava koja sudjeluju u natječaju, s obzirom da je pet od šest ponuditelja diskvalificirano iz tehničkih razloga. Natječaji za plovila odvijali su se na sličan način. U jednom slučaju (brod od 200 BT i brodovi od 60 BT) natječaj je poništen jer su jedina dva ponuditelja diskvalificirana iz tehničkih razloga pa je s jednim od ponuđača upotrijebljen pregovarački postupak. U drugom su slučaju (plovila od 20 BT i 15 BT) dva od tri ponuđača diskvalificirana iz tehničkih razloga.

Isto se dogodilo u slučaju zračnog nadzora gdje je natječajni postupak poništen dva puta i tek se u trećem postupku uspjelo dodijeliti ugovor. Sva su tri natječaja bila ograničena na ponuditelje iz EU-a i svi su ponuditelji osim jednog (isti u sva tri natječaja) bili diskvalificirani iz tehničkih razloga prije nego što su mogli dati financijsku ponudu. Zaključno, čini se da je u natječajnom postupku tržišno natjecanje bilo ograničeno, čime je učinkovitost mjere dovedena u pitanje.

I u Rumunjskoj je učinkovitost postupaka javne nabave bila upitna, iako se čini da su problemi rješavani brže pa je bilo manje kašnjenja nego u Bugarskoj. Ukazao se i problem s indikativnim vrijednostima ugovora koje su često bile mnogo veće od primljenih ponuda.

Nabava koja se odnosi na kopnenu i pomorsku mobilnost sastojala se od dviju komponenti za koje su se natječaji razlikovali. Za pomorske je natječaje bilo manje ponuditelja po natječaju, a mnogi su od njih diskvalificirani već u fazi predodabira. U natječajima za komponentu kopnene mobilnosti diskvalificiran je samo je jedan ponuditelj (od ukupno 15 ponuditelja za pet ugovora) zbog prekoračenja maksimalnog iznosa sredstava. Elektroničkim postupkom dostavljanja ponuda povećala se učinkovitost javne nabave. U svim je natječajima kriterij odabira bila najniža cijena, a iznosi koje su naveli odabrani ponuditelji bili su znatno niži od dodijeljenih sredstava (do 50 % za komponentu kopnene mobilnosti).

U postupku javne nabave za modernizaciju i preuređenje 31 graničnog prijelaza od 31 natječajnog postupka samo je 11 bilo dovoljno konkurentno da bi se osigurala najbolja vrijednost za novac.

⁶U okviru schengenskog instrumenta I potporu za provedbu schengenske pravne stečevine i za unapređenje graničnih kontrola na novim vanjskim granicama EU-a dobilo je sedam od deset zemalja koje su pristupile EU-u 2004. godine.

3.5. KOMPLEMENTARNOST I USKLAĐENOST

Na temelju evaluacije schengenskog instrumenta II prema kriteriju komplementarnosti i usklađenosti ocijenjeno je u kojoj se mjeri drugim intervencijama pridonijelo ciljevima schengenskog instrumenta II i u kojoj mjeri schengenski instrument II nije bio u suprotnosti s drugim intervencijama koje imaju slične ciljeve.

U evaluaciji je zaključeno da je schengenski instrument II i u Bugarskoj i u Rumunjskoj bio **komplementaran i usklađen s mjerama granične kontrole koje se financiraju iz drugih izvora.**

U Bugarskoj i Rumunjskoj sredstva iz različitih fondova bila su dodijeljena za postizanje ciljeva sličnih ciljevima schengenskog instrumenta II. Između nacionalnih strategija za pristupanje schengenskom prostoru i schengenskog instrumenta II postignut je visok stupanj komplementarnosti i sinergije.

U kontekstu nadzora morskih granica u Bugarskoj schengenski instrument II bio je komplementaran drugim ulaganjima u kapacitete nadzora morskih granica. Tri su broda za ophodnju obnovljena i šest je brodova kupljeno uz potporu instrumenta za pretpristupnu pomoć Phare.

Slično je bilo u području zračnog nadzora gdje je iz programa Phare 2008. financirana nabava jednog helikoptera Agusta AW109E.

3.6. ODRŽIVOST

Na temelju evaluacije schengenskog instrumenta II prema kriteriju održivosti ocijenjeno je koliko su pozitivni učinci instrumenta trajali po završetku intervencije.

U evaluaciji je zaključeno da **većina mjera schengenskog instrumenta II ne bi imala trajan učinak nakon njihova okončanja da nisu dobile potporu u obliku daljnjih izdataka za održavanje i osposobljavanje.** U nekim slučajevima, osobito u Bugarskoj, oprema kupljena u okviru schengenskog instrumenta II neko vrijeme nije radila jer su troškovi održavanja ili popravaka bili previsoki u odnosu na raspoloživa sredstva.

U pogledu ulaganja u nadzor morskih granica u Bugarskoj, dokazi upućuju na to da je kod integriranog sustava za kontrolu i nadzor crnomorske granice došlo do problema s održavanjem, iako se zapravo radi o sustavu visoke održivosti. Već pri pokretanju sustava postalo je očito da postoje poteškoće u pogledu troškova za potrošni materijal koji nisu uvijek pokriveni jamstvom. Problem koji su ispitanici najčešće spominjali odnosio se na normalno trošenje radarskih magnetrona na 12 stacionarnih promatračnica.

Što se tiče zračnog nadzora, godišnji operativni troškovi i troškovi održavanja uključivali su osiguranje, najam hangara i gorivo. Podaci o letovima pokazuju da je upotreba različitih razreda helikoptera nakon 2010. bila ograničena. Ukupno je aktivno korišten samo jedan laki helikopter (A109-SN11790), dok su ostali helikopteri tijekom nekoliko godina korišteni ograničeno ili gotovo uopće nisu korišteni. Upotrebi lakih helikoptera općenito se daje prednost jer je njihova potrošnja goriva manja uz jednake sposobnosti nadzora poput onih težih helikoptera AW139. Razlika u broju letova nadalje se objašnjava težom nesrećom zbog koje jedan helikopter A109 nije u upotrebi od 2012. Kako se nakon srpnja 2012. zbog

popravka manjeg helikoptera A109 više upotrebljavao teži helikopter AW139, povećali su se troškovi goriva po satu leta pa se 2013. ukupni trošak za gorivo povećao unatoč znatno manjem broju sati leta.

Nadalje, na početku je bilo problema zbog nedostatka odgovarajućih skladišnih objekata za helikoptere. Uvjeti u zrakoplovnoj bazi za helikoptere Bezmer nisu bili optimalni s obzirom na to da se u hangaru i skladišnim objektima nije moglo osigurati kontrolirano okruženje s preporučenom temperaturom i vlagom zraka. Helikopteri će se preseliti u prostore nove zrakoplovne baze u Sofiji, koja je financirana sredstvima Fonda za vanjske granice (EBF). Ipak, dugoročno je potrebno pronaći odgovarajući hangar i operativne objekte u blizini Crnog mora i jugoistočne granice.

Programi Fonda za vanjske granice bili su namijenjeni između ostaloga osnovnom osposobljavanju pilota i zrakoplovnih inženjera. Poteškoće s osobljem nastale su zbog činjenice da neki zaposlenici nisu uspjeli položiti ispite koje je tijekom prethodnih osposobljavanja organizirao proizvođač, kao i zbog manjka raspoloživih pilota u sustavu Ministarstva unutarnjih poslova.

Održivost opreme nabavljene u okviru schengenskog instrumenta II izraženija je u Rumunjskoj jer se za održavanje vozila i plovila koriste nacionalna sredstva.

3.7. UČINAK

U okviru procjene učinka ocijenjeni su namjerni i nenamjerni dugoročni učinci koji su izravno ili neizravno rezultat schengenskog instrumenta II.

U evaluaciji je zaključeno da je **schengenski instrument II općenito imao željeni učinak, posebno u pogledu pripremljenosti Bugarske i Rumunjske za pristupanje schengenskom prostoru.** Međutim, **iako su ulaganja u okviru schengenskog instrumenta II pozitivno utjecala na sprečavanje nezakonite migracije preko budućih vanjskih granica Bugarske i Rumunjske i na sigurnost u tim dvjema državama, puni učinak ulaganja na budućim vanjskim granicama na sigurnost građana unutar schengenskog prostora osjetit će se tek nakon što Bugarska i Rumunjska pristupe schengenskom prostoru.** Evaluacijom nisu utvrđeni negativni učinci, ali je bilo više nenamjernih pozitivnih učinaka povezanih s povećanom sposobnošću ostvarenom u okviru schengenskog instrumenta II.

Schengenski instrument II imao je pozitivan učinak na pripremljenost Bugarske i Rumunjske za pristupanje schengenskom prostoru, što se očitovalo u poboljšanju nadzora buduće vanjske granice, graničnih kontrola, informacijskih i komunikacijskih sustava, sustava upravljanja vizama, kao i u odgovarajućim zaključcima Vijeća iz lipnja 2011.

Što se tiče šireg utjecaja schengenskog instrumenta II, mjere financirane u okviru tog instrumenta imale su pozitivne učinke na sprečavanje nezakonite migracije preko budućih vanjskih granica Bugarske i Rumunjske i na sigurnost u tim dvjema državama, što je vidljivo iz povećanog broja otkrivenih nedopuštenih prelazaka granice i slučajeva prekograničnog kriminala, iako se povećanje otkrivenih nedopuštenih prelazaka granice može pripisati i vanjskim čimbenicima (povećanje migracijskog pritiska). Ulaganja u okviru schengenskog instrumenta II (posebno ulaganja u sustav nadzora granica) imala su učinak odvratanja na nezakonite migracije i prekogranični kriminal. Međutim, ulaganja provedena u okviru schengenskog instrumenta II imat će ograničen učinak na sigurnost unutar schengenskog

prostora sve dok mu Bugarska i Rumunjska ne pristupe, s obzirom na to da se granične kontrole još uvijek provode na granicama između Bugarske i Rumunjske s jedne strane i schengenskog prostora s druge strane. Kao rezultat toga, eventualne promjene u kvaliteti graničnih kontrola na granicama između Bugarske i Rumunjske s jedne strane i zemalja koje nisu članice EU-a s druge strane mogu imati tek neznatan učinak na sigurnost unutar schengenskog prostora.

Što se tiče nenamjernih pozitivnih učinaka, evaluacijom je potvrđeno da su ulaganja u nadzor morskih granica pridonijela otkrivanju krijumčarenja i ekološkog kriminala (odlaganje otpada u more).

4. ZAKLJUČCI

Schengenski instrument II čiji je cilj bio „*financirati mjere na novim vanjskim granicama Unije za provedbu schengenske pravne stečevine i kontrole vanjskih granica*” uspješno je proveden. U okviru schengenskog instrumenta II Bugarska i Rumunjska imale su na raspolaganju ukupno 476 milijuna eura.

Općenito, instrument je imao ključnu ulogu u postizanju ocjene da su Rumunjska i Bugarska 2011. tehnički pripremljene za pristupanje schengenskom prostoru. Ulaganjima u okviru schengenskog instrumenta II unaprijeđeni su nadzor budućih vanjskih granica, granične kontrole, informacijski i komunikacijski sustavi te upravljanje vizama. Intervencija je odgovarala utvrđenim potrebama, bila je usklađena s drugim izvorima financiranja i djelotvorna u postizanju ciljeva. Učinkovitost u ostvarenju ciljeva je mogla biti i bolja, a isto vrijedi za održivost nekih investicija za koje su bila potrebna daljnja sredstva kako bi se osigurao nastavak njihovog učinka.

Iako su ulaganja u okviru schengenskog instrumenta II pozitivno utjecala na sprečavanje nezakonite migracije preko budućih vanjskih granica Bugarske i Rumunjske i na sigurnost u tim dvjema državama, učinak ulaganja u okviru schengenskog instrumenta II na sigurnost unutar schengenskog prostora ostaje ograničen dok mu Bugarska i Rumunjska ne pristupe.

Iako je činjenica da Bugarska i Rumunjska nisu pristupile schengenskom prostoru dosad imala ograničen učinak na djelotvornost ulaganja u okviru schengenskog instrumenta II, daljnja odgoda pristupanja tih država schengenskom prostoru najvjerojatnije će dovesti do toga da će se dijelovi ulaganja morati znatno nadograditi.