



V Bruseli 12. 6. 2018
COM(2018) 456 final

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

**správy z hodnotení *ex post*, ktoré sa vykonali za obdobie rokov 2011 až 2013 v súvislosti
s akciami spolufinancovanými zo štyroch fondov rámcového programu Solidarita
a riadenie migračných tokov**

{SWD(2018) 333 final} - {SWD(2018) 334 final} - {SWD(2018) 335 final} -
{SWD(2018) 336 final}

1 ÚVOD

Aj keď sa pohyb osôb do jednotlivých štátov EÚ, z jednotlivých štátov EÚ a v rámci jednotlivých štátov EÚ líši, naše spoločnosti ponúkajú podobné príležitosti na migráciu a v tejto oblasti čelia aj podobným výzvam. Primerané, flexibilné a súdržné finančné zdroje sú nevyhnutné na posilnenie priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti a na rozvoj spoločnej politiky Únie v oblasti azylu a prisťahovalectva založenej na solidarite medzi štátmi EÚ a voči krajinám, ktoré nie sú členmi EÚ.

Na obdobie rokov 2007 – 2013 boli na riadenie vonkajších hraníc Únie a na implementáciu spoločných azylových a prisťahovaleckých politík vyčlenené takmer 4 miliardy EUR prostredníctvom rámcového programu „Solidarita a riadenie migračných tokov“ (SOLID)¹, ktorý pozostával zo štyroch nástrojov („fondy programu SOLID“): Európskeho fondu pre utečencov (EFU)², Fondu pre vonkajšie hranice (EBF)³, Európskeho fondu pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín (EIF)⁴ a Európskeho fondu pre návrat (RF)⁵.

Táto správa vychádza zo štyroch štúdií o hodnotení *ex post*. Je zameraná sa na obdobie rokov 2011 – 2013 a sú v nej predložené zistenia z hodnotení *ex post* za obdobie rokov 2007 – 2010⁶. V súlade s usmerneniami Komisie o lepšej právnej regulácii boli fondy v hodnoteniach posúdené podľa ich relevantnosti (či ich ciele zodpovedali potrebám spoločnosti), účinnosti (do akej miery boli ciele dosiahnuté), efektívnosti (do akej miery boli náklady primerané dosiahnutým prínosom), udržateľnosti účinkov po skončení intervencie, súladu a komplementárnosti s ostatnými finančnými nástrojmi EÚ alebo vnútroštátnymi zdrojmi členských štátov a pridanej hodnoty intervencie na úrovni EÚ.

Niektoré zistenia už boli zohľadnené v rámci súčasných fondov: vo Fonde pre azyl, migráciu a integráciu (AMIF),⁷ ktorý je nástupcom fondov EFU, EIF a RF, a vo Fonde pre vnútornú

¹ Oznámenie Komisie Rade a Európskemu parlamentu, ktorým sa zriaďuje rámcový program „Solidarita a riadenie migračných tokov“ na obdobie rokov 2007 – 2013, COM(2005) 123 final.

² Rozhodnutie č. 573/2007/ES z 23. mája 2007, ktorým sa zriaďuje Európsky fond pre utečencov na obdobie rokov 2008 až 2013 ako súčasť všeobecného programu Solidarita a riadenie migračných tokov.

³ Rozhodnutie č. 574/2007/ES z 23. mája 2007, ktorým sa zriaďuje Fond pre vonkajšie hranice na obdobie rokov 2007 až 2013 ako súčasť všeobecného programu Solidarita a riadenie migračných tokov.

⁴ Rozhodnutie Rady 435/2007/ES z 25. júna 2007, ktorým sa zriaďuje Európsky fond pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín na obdobie rokov 2007 až 2013 ako súčasť všeobecného programu Solidarita a riadenie migračných tokov.

⁵ Rozhodnutie č. 575/2007/ES z 23. mája 2007, ktorým sa zriaďuje Európsky fond pre návrat na obdobie rokov 2008 až 2013 ako súčasť všeobecného programu Solidarita a riadenie migračných tokov.

⁶ Správa Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov o hodnotení *ex post* Fondu pre vonkajšie hranice za obdobie rokov 2007 – 2010, 23. apríla 2014, COM(2014)235. Správa Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov o následnom hodnotení Európskeho fondu pre návrat za obdobie rokov 2008 – 2010, 23. apríla 2014, COM(2014)230. V prípade EFU a EIF sa táto správa zameriava aj na podávanie správ za obdobie rokov 2007 – 2010.

⁷ Nariadenie (EÚ) č. 514/2014 zo 16. apríla 2014, ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Fonde pre azyl, migráciu a integráciu a o nástroji pre finančnú podporu v oblasti policajnej spolupráce, predchádzania trestnej činnosti, boja proti trestnej činnosti a krízového riadenia; nariadenie (EÚ) č. 515/2014 zo 16. apríla

bezpečnosť (ISF)⁸, ktorý je nástupcom EBF. Zistenia týchto hodnotení dopĺňajú hodnotenia AMIF a ISF v polovici trvania z roku 2018. Prispievajú k formovaniu budúcich politík v oblasti migrácie a bezpečnosti, najmä v kontexte viacročného finančného rámca po roku 2020.

FONDY PROGRAMU SOLID

Hlavné prvky

Cieľom rámcového programu SOLID bolo poskytnúť finančnú podporu členským štátom s cieľom pomôcť im lepšie riadiť vonkajšie hranice Únie a lepšie implementovať spoločné politiky v oblasti azylu a migrácie:

1. Fond pre vonkajšie hranice (EBF)⁹ bol zriadený s cieľom chrániť a riadiť vonkajšie hranice EÚ so zreteľom na účinnú organizáciu kontrol a riadenie toku osôb, jednotné uplatňovanie právnych predpisov EÚ príslušníkmi pohraničnej stráže a zlepšenie konzulárnych služieb.
2. Cieľom Európskeho fondu pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín (EIF)¹⁰ bolo pomáhať členským štátom a umožňovať štátnym príslušníkom tretích krajín s rozdielnym pôvodom splniť podmienky pobytu a zjednodušiť ich integráciu do európskych spoločností s dôrazom na tých, ktorí nedávno pricestovali do krajiny.
3. Európsky fond pre utečencov (EFU)¹¹ poskytol členským štátom podporu pri prijímaní žiadateľov o azyl a osôb, ktorým sa poskytla medzinárodná ochrana, so zreteľom na právne predpisy EÚ týkajúce sa spoločného európskeho azylového systému (CEAS). Podporil predovšetkým akcie týkajúce sa prijímania žiadateľov o azyl a spracovania ich žiadostí o azyl, integrácie osôb, ktorým sa poskytla medzinárodná ochrana, a v obmedzenej miere presídlenia alebo presunu¹² osôb, ktorým sa poskytla medzinárodná ochrana, medzi členskými štátmi. Pri stanovení priorít EFU zostalo posilnenie rozdelenia zodpovednosti medzi členskými štátmi a tretími krajinami nepovinné.
4. Európsky fond pre návrat (RF)¹³ bol zameraný na integrované riadenie návratu a posilnenú spoluprácu medzi členskými štátmi, poskytovanie pomoci pri vykonávaní návratových operácií do krajín pôvodu a prístupňovanie informácií navrátilcom o príslušných postupoch. Snažil sa tiež podnietiť využívanie dobrovoľného návratu pred núteným návratom.

2014, ktorým sa ako súčasť Fondu pre vnútornú bezpečnosť zriaďuje nástroj pre finančnú podporu v oblasti vonkajších hraníc a víz; nariadenie (EÚ) č. 516/2014 zo 16. apríla 2014, ktorým sa zriaďuje Fond pre azyl, migráciu a integráciu.

⁸ Nariadenie (EÚ) č. 513/2014 zo 16. apríla 2014, ktorým sa ako súčasť Fondu pre vnútornú bezpečnosť zriaďuje nástroj pre finančnú podporu v oblasti policajnej spolupráce, predchádzania trestnej činnosti, boja proti trestnej činnosti a krízového riadenia.

⁹ Rozhodnutie č. 574/2007/ES, článok 3.

¹⁰ Rozhodnutie č. 435/2007/ES, článok 2.

¹¹ Rozhodnutie č. 573/2007/ES, články 2 a 3.

¹² Rozhodnutie č. 573/2007/ES, článok 3 ods. 6.

¹³ Rozhodnutie č. 575/2007/ES, články 2 a 3.

Finančné prostriedky vo výške 2,43 miliardy EUR pridelené fondom programu SOLID za posudzované obdobie¹⁴ boli rozdelené medzi tieto štyri fondy takto: 1 097 miliónov EUR pre EBF, 486 miliónov EUR pre EIF, 386 miliónov EUR pre EFU a 463 miliónov EUR pre RF. Pridelené finančné prostriedky boli implementované prevažne členskými štátmi formou zdieľaného riadenia (94 %), v rámci ktorého nesú hlavnú zodpovednosť za implementáciu, riadenie a kontrolu intervencií, predkladanie ročných programov Komisii na základe vopred schválenej viacročnej stratégie. Priemerná miera čerpania v rámci ročných programov počas obdobia rokov 2011 – 2013 bola 87 % v prípade EBF, 81 % v prípade EFU, 81 % v prípade RF a 77 % v prípade EIF. Iba 6 % bolo implementovaných v rámci priameho riadenia prostredníctvom akcií Spoločenstva vrátane grantov na núdzové opatrenia v rámci EBF a RF. Pokiaľ ide o EFU, núdzové akcie boli implementované prostredníctvom zdieľaného riadenia, zatiaľ čo v rámci EIF sa nepredpokladala žiadna možnosť na poskytnutie núdzovej pomoci.

Súvislosti

Geopolitický kontext sa medzi rokom 2005, keď bol navrhnutý rámcový program SOLID, a rokmi 2011 – 2013, t. j. posudzovaným obdobím, výrazne zmenil. Následky povstania z roku 2011 v severnej Afrike, „Arabská jar“, pretrvávajúca kríza v Sýrii a kolaps líbyjského štátu viedli k náhlemu a neočakávanému zvýšeniu migračného tlaku na južné a juhovýchodné vonkajšie hranice EÚ. Tento migračný tlak výrazne ovplyvnil kontext, v ktorom boli fondy implementované. V posúdení vplyvu¹⁵ priloženom k oznámeniu, ktorým sa zriaďuje program SOLID, sa uvádza 203 298 prvých žiadostí o azyl (v roku 2002), pričom v roku 2010 ich bolo 259 400 (rok pred posudzovaným obdobím), 335 290 v roku 2012 a 1 322 825 v roku 2015¹⁶. Podobný prudký nárast bol zaznamenaný aj v súvislosti s počtom štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavali na území členských štátov (500 000 v posúdení vplyvu a 2 154 675 v roku 2015¹⁷).

2 HODNOTENIE EX POST

2.1 METODIKA A OBMEDZENIA

Na základe štyroch rozhodnutí, ktorými sa zriaďujú fondy, je Komisia povinná predložiť do 31. decembra 2015 správu o hodnotení *ex post* za obdobie rokov 2011 až 2013. Keďže však obdobie oprávnenosti fondov trvalo do 30. júna 2015, členské štáty museli do 31. marca 2016 podať správu o implementácii posledného ročného programu a v období rokov 2016 – 2017 bolo vykonané nezávislé hodnotenie *ex post*, Komisia nemohla podať správu skôr.

¹⁴ Ročné programy, ktoré prebiehali od 1. januára 2011 do 30. júna 2015. Patria sem aj akcie Spoločenstva implementované v rámci ročných pracovných programov na rok 2010, keďže ich implementácia sa začala v januári 2011.

¹⁵ Pracovný dokument útvarov Komisie, SEC(2005)435 zo 6. apríla 2005.

¹⁶ Eurostat [tps00191] – Azyl a osoby, ktoré prvýkrát žiadajú o azyl – ročné súhrnné údaje – osoby.

¹⁷ Eurostat [migr_eipre] – Štátni príslušníci tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavali na území členského štátu – ročné údaje.

Podrobné zistenia hodnotenia a použitá metodika sú opísané v pracovnom dokumente útvarov Komisie priloženom k tejto správe. Príprava pracovných dokumentov útvarov Komisie sa opierala o štúdiu externého dodávateľa¹⁸, ktorá spája sekundárny výskum, otvorené verejné konzultácie, návštevy na mieste a kvalitatívnu a kvantitatívnu analýzu. Štyri hodnotenia vážne sťažila absencia kvantitatívnych údajov, ukazovateľov a základných údajov, ktoré mohli byť porovnané podľa jednotlivých členských štátov alebo rokov. Každý členský štát nezávisle vymedzil svoje ukazovatele implementovaných akcií. Je to z dôvodu skutočnosti, že v požiadavkách na predkladanie správ v právnych základoch fondov sa nepredpokladalo, že zodpovedné orgány by mali získavať údaje, ktoré by umožnili celoeurópske posúdenie hodnotiacich kritérií. Posúdenie sa preto muselo opierať o kvalitatívnejšie údaje získané prostredníctvom konzultácií so zainteresovanými stranami a národné hodnotiace správy.

2.2 HLAVNÉ VÝSLEDKY

Fond pre vonkajšie hranice (EBF)

Členské štáty celkovo považovali ciele EBF za relevantné vzhľadom na svoje potreby týkajúce sa riadenia vonkajších hraníc EÚ a spracovania schengenských víz. Vďaka návrhu distribučného kľúča pre ročné rozpočtové prostriedky bola značná časť finančných prostriedkov pridelená členským štátom, ktoré zaznamenávajú vysoký migračný tlak na južných a juhovýchodných vonkajších hraniciach, a členským štátom s výrazným objemom dopravy cestujúcich *bona fide*. V období rokov 2007 – 2010 a 2011 – 2013 bolo najviac rozpočtových prostriedkov pridelených rovnakým trom členským štátom: Taliansko, Španielsko a Grécko. Fond EBF bol okrem toho dostatočne flexibilný na to, aby reagoval na meniace sa potreby vyvolané na začiatku migračnej krízy, vyčlenením dodatočných zdrojov dotknutým členským štátom prostredníctvom núdzových akcií.

EBF významne prispel k uplatňovaniu schengenského *acquis*¹⁹ vzhľadom na zvýšenie migračných tokov zaznamenané od roku 2011 a finančné obmedzenia, ktorým v tom čase čelili mnohé členské štáty. Akcie EBF v rokoch 2011 – 2013 pozitívne prispeli k postupnému vytvoreniu spoločného integrovaného systému riadenia hraníc podporovaním harmonizovaných kontrol osôb na hraničných priechodoch prostredníctvom programov odbornej prípravy, výstavby a modernizácie hraničných priechodov a získavania vozidiel, plavidiel a lietadiel používaných pri pohraničných hliadkach. Iba niekoľko členských štátov však uviedlo, že podpora fondu je nevyhnutná na získanie najmodernejšej technológie na vonkajších hraniciach EÚ.

Fond takisto pomohol riešiť roztrieštenosť systémov členských štátov na výmenu informácií tým, že na vnútroštátnej úrovni EÚ podporil rozvoj systémov EÚ, ako sú VIS, SIS II

¹⁸ <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/38ae6def-51a1-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-70934237>

¹⁹ Schengenské *acquis* vyplýva zo Schengenského dohovoru z roku 1990, ktorým sa od roku 1995 zrušili kontroly na vnútorných hraniciach mnohých členských štátov EÚ, čím vznikol „schengenský priestor“.

a EUROSUR²⁰. Fond v kontexte nedostatočného vnútroštátneho financovania pomohol zabezpečiť uvedenie týchto systémov do prevádzky, pretože prispel k dokončeniu ich štrukturálnych prvkov. EBF takisto podporil lepšie využívanie zdrojov zvýšením schopnosti členských štátov vykonávať hraničný dozor.

EBF v priebehu obdobia rokov 2007 – 2010 a 2011 – 13 mierne prispel k rozvoju konzulárnej spolupráce medzi členskými štátmi a tretími krajinami²¹.

Investície EBF boli celkovo považované za udržateľné: väčšina nadobudnutých aktív a získaných poznatkov sa v čase hodnotenia stále využívala. Členské štáty zdôraznili komplementárnosť EBF s cieľmi ISF, ktorá umožnila, aby akcie implementované v rámci ISF vychádzali z výsledkov EBF. Niekoľko konkrétnych projektov čelilo finančným ťažkostiam, čo vyvolalo obavy týkajúce sa udržateľnosti, napríklad vyslanie imigračných styčných dôstojníkov do tretích krajín.

Zistilo sa, že investície EBF sú komplementárne a súdržné s činnosťami financovanými v rámci iných fondov EÚ, s činnosťami Európskej agentúry pre pohraničnú a pobrežnú stráž²², ako aj vnútroštátnymi investíciami. Pridaná hodnota EBF bola vyhodnotená ako mimoriadne vysoká v členských štátoch s obmedzenými finančnými zdrojmi alebo v štátoch s prísnyimi rozpočtovými obmedzeniami.

Európsky fond pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín (EIF)

Zo zistení EIF za obdobie rokov 2007 – 2010²³ a 2011 – 2013 vyplýva, že fond bol vo všeobecnosti schopný reagovať na integračné potreby členských štátov a bol navrhnutý tak, aby im umožnil prispôbiť sa meniacim sa okolnostiam. Niektoré členské štáty sa však domnievali, že vymedzenie cieľovej skupiny bolo príliš reštriktívne, a iné poukázali na nedostatok záujmu MVO/orgánov miestnej správy. Niektoré členské štáty uviedli, že podpora by sa nemala vzťahovať iba na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí práve prišli, keďže integračné opatrenia môžu byť potrebné aj pre migrantov druhej a tretej generácie.

Zistilo sa, že EIF bol v období rokov 2007 – 2010 aj 2011 – 2013 vo všeobecnosti schopný dosiahnuť hlavný cieľ, ktorým je uľahčenie integrácie štátnych príslušníkov tretích krajín do ich hostiteľskej spoločnosti. Vo väčšine členských štátov mal fond konkrétny pozitívny vplyv na okamžitý integračný proces. EIF zlepšil prístup k službám, zamestnanosti a vzdelávaniu

²⁰ Vízový informačný systém, Schengenský informačný systém II a európsky systém hraničného dozoru.

²¹ Bolo to spôsobené faktormi, ako je nižší záujem členských štátov, než sa očakával, a nestabilita niektorých regiónov, ktorá sťažila spoluprácu s tretími krajinami.

²² V súčasnosti sa nazýva Frontex.

²³ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/financing/fundings/pdf/integration/synthesis_of_the_national_evaluation_reports.pdf

v hostiteľskej krajine vrátane jazykových kurzov kľúčových pre integračný proces. Zdá sa, že finančné prostriedky, ktoré použili členské štáty, boli zamerané najmä na tieto oblasti.

Mnohé členské štáty oznámili problémy s implementáciou za obdobie rokov 2007 – 2010 z dôvodu novosti fondu v tom čase, ako napríklad chýbajúce oprávnené projekty alebo ich nedostatočný počet. Zistilo sa, že EIF za obdobie rokov 2011 – 2013 len v obmedzenej miere prispel k rozvoju a implementácii postupov prijímania, ktoré podporujú integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín, pretože ročné programy niekoľkých členských štátov neboli osobitne zamerané na tento cieľ, čo viedlo k obmedzenému počtu akcií implementovaných v tejto oblasti. EIF prispel k politike budovania kapacity a ku koordinácii v rámci členských štátov, ale mal len obmedzený vplyv na výmenu skúseností, osvedčených postupov a informácií medzi členskými štátmi.

Zatiaľ čo za obdobie rokov 2007 – 2010 iba polovica členských štátov vyhodnotila efektívnosť fondu ako uspokojivú, v prípade obdobia rokov 2011 – 2013 väčšina členských štátov usúdila, že náklady EIF zodpovedali výstupom projektov a že by nebolo možné alebo by bolo ťažké dosiahnuť rovnaké výsledky pri nižších nákladoch. Okrem toho, iba polovica členských štátov uviedla, že účinky akcií EIF za obdobie rokov 2007 – 2010 a 2011 – 2013 do značnej miery pretrvávajú po skončení financovania. Podľa opýtaných zainteresovaných strán bola obmedzená udržateľnosť spôsobená prevažne faktormi, ako je meniace sa politické rozhodnutie a podpora na vnútroštátnej úrovni.

Zistilo sa tiež, že projekty sú v súlade s ostatnými akciami zameranými na integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín na vnútroštátnej úrovni a že ich dopĺňajú, a že sú podporované z iných finančných nástrojov EÚ, pričom boli zaznamenané určité ťažkosti z dôvodu odlišného načasovania fondov EÚ a informovanosti o akciách Spoločenstva. Prevažná väčšina členských štátov uviedla, že EIF umožnil implementáciu akcií, ktoré nemohli byť financované prostredníctvom vnútroštátnych zdrojov, čo potvrdzuje pridanú hodnotu fondu.

Európsky fond pre utečencov (EFU)

Z hodnotenia vyplynulo, že ciele fondu EFU celkovo odrážali potreby členských štátov. Jedným kľúčovým nedostatkom v období rokov 2008 – 2010²⁴ aj 2011 – 2013, na ktorý sa upozornilo, bol alokačný mechanizmus, ktorý bol založený na historickom príleve (predchádzajúce tri roky) a ktorý by preto nemohol riešiť bezprecedentné potreby členských štátov po drastickom zvýšení azylových tokov od roku 2013. Tento problém bol čiastočne zmiernený pridelením núdzovej pomoci členským štátom, ktorá sa ukázala ako užitočná pri riešení krízy.

Počas obdobia rokov 2008 – 2010 a 2011 – 2013 EFU mimoriadne účinne podporoval členské štáty v ich úsilí o zlepšenie ich podmienok prijímania a azylových konaní, a integráciu osôb, ktorým sa poskytla medzinárodná ochrana. Najúčinnější bol v členských štátoch, ktoré

²⁴ <http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/download.do?documentId=10697239>

nedávno pristúpili k EÚ (s menej rozvinutými azylovými systémami). EFU poskytol v týchto členských štátoch podporu s cieľom zvýšiť ich kapacitu na vytvorenie vnútroštátnych azylových systémov. Vysoko účinný bol aj pri podpore členských štátov, ktoré čelili núdzovým situáciám. Počas obdobia implementácie mohol EFU len v obmedzenej miere prispieť k harmonizácii azylových systémov členských štátov a implementácii spoločného európskeho azylového systému (CEAS) z dôvodu právneho rámca, ktorý členským štátom poskytol v tejto oblasti množstvo diskrečných právomocí. Keďže výsledky akcií Spoločenstva sa vo veľkej miere nešírili a väčšina projektov EFU zostala čisto na vnútroštátnej úrovni, na spoluprácu a výmenu skúseností medzi členskými štátmi bola poskytnutá obmedzená podpora. Fond bol v obmedzenej miere účinný aj v implementácii projektov na rozdelenie zodpovednosti, ako sú presídľovanie a presun osôb, ktorým sa poskytla medzinárodná ochrana, v rámci EÚ.

Vyhodnotilo sa, že výstupy EFU boli dosiahnuté za primerané náklady aj napriek určitej neefektívnosti zistenej v niekoľkých členských štátoch, najmä z dôvodu nedostatku skúseností a nedostatočných technických a administratívnych kapacít. Udržateľnosť projektov EFU závisela od typu financovaných projektov. Vo všeobecnosti to viedlo k udržateľným sieťam medzi zainteresovanými stranami, pričom investície do prijímacích kapacít sa považovali za najudržateľnejšie. EFU dopĺňal ostatné fondy programu SOLID. Všetky členské štáty sa domnievali, že EFU umožnil financovanie inovačných projektov alebo projektov zameraných na konkrétne cieľové skupiny, ktoré by sa neimplementovali bez podpory fondu. Pridaná hodnota EFU bola kľúčová v prípade členských štátov s menej rozvinutými azylovými systémami.

Pokiaľ ide o obdobie rokov 2008 – 2010, väčšina členských štátov usúdila, že fond účinne dosahoval svoje ciele. Fond bol však menej účinný v zlepšovaní rozdelenia zodpovednosti medzi členskými štátmi alebo medzi členskými štátmi a tretími krajinami vzhľadom na to, že sa v týchto oblastiach realizovalo veľmi málo projektov. Výstupy fondu EFU boli posúdené tak, že ich väčšina členských štátov dosiahla za primerané náklady, a to aj napriek tomu, že bolo uvedené, že rovnaké výsledky sa mohli dosiahnuť za nižšie náklady. Všetky členské štáty sa domnievali, že fond umožnil realizáciu projektov, ktoré by nebolo možné financovať iba z vnútroštátnych verejných zdrojov.

Európsky fond pre návrat (RF)

Väčšina členských štátov zistila, že ciele fondu zodpovedajú ich potrebám v oblasti riadenia návratu, pričom niektoré priority sa považujú za relevantnejšie ako iné²⁵. Niektoré členské štáty uviedli, že fond by mohol byť relevantnejší, ak by cieľová skupina zahŕňala aj migrantov, ktorí sa legálne zdržiavajú v členských štátoch, ale chcú sa vrátiť do svojej krajiny pôvodu.

²⁵ Väčšina členských štátov považovala rozvoj strategického prístupu k riadeniu návratu za najrelevantnejšiu prioritu.

Takisto sa zistilo, že RF bol vo všeobecnosti úspešný pri dosahovaní svojich cieľov, pričom jeho výsledky pozitívne vyhodnotila prevažná väčšina členských štátov. Fond bol mimoriadne účinný pri podpore rozvoja národných systémov pre integrované riadenie návratov tým, že podporoval skôr dobrovoľné ako nútené návraty a celkovo zvýšil kapacitu členských štátov v oblasti návratov. RF takisto pozitívne prispel k poskytovaniu podpory členským štátom v núdzových situáciách. Fond mal však iba mierny vplyv na posilnenie spolupráce medzi členskými štátmi a s tretími krajinami a na implementáciu noriem EÚ z dôvodu nízkeho počtu projektov, ktoré boli v tejto súvislosti implementované.

Vo všeobecnosti sa usúdilo, že projekty boli z hľadiska finančných a ľudských zdrojov implementované za primerané náklady. Z hodnotenia vyplynulo, že jednotkové náklady na návrat sa v jednotlivých členských štátoch do veľkej miery líšia v závislosti od počtu navrátilcov, dostupnosti cieľovej krajiny návratu, počtu krajín spolupracujúcich na návratových operáciách a výšky finančnej pomoci poskytnutej navrátilcom. Niekoľko členských štátov a príjemcov poskytlo príklady menej efektívnych projektov z dôvodu nákladov na riadenie a administratívneho zaťaženia. Zistilo sa, že dobrovoľný návrat je vo všeobecnosti nákladovo efektívnejší ako nútený návrat.

Väčšina členských štátov zistila, že väčšina akcií RF mala dlhotrvajúce účinky po skončení projektov. Neexistovali však presvedčivé dôkazy preukazujúce dlhodobý vplyv akcií, keďže mnohé členské štáty zdôraznili, že aby bolo možné pokračovať v činnostiach týkajúcich sa návratu, ktoré sa začali financovaním z RF, sú potrebné ďalšie finančné prostriedky. Najudržateľnejším typom akcií boli tie, ktoré mali štrukturálne účinky, napríklad zlepšenie infraštruktúry zariadení určených na zaistenie a opatrenia, ktoré zlepšili spoluprácu medzi členskými štátmi alebo členskými štátmi a tretími krajinami.

V hodnotení sa dospelo k záveru, že akcie financované z RF boli súdržné a komplementárne s ostatnými vnútroštátnymi akciami v oblasti návratu a všeobecne súdržné a komplementárne s ostatnými fondmi EÚ v oblasti návratu. Obmedzená komplementárnosť sa však zistila aj v politikách reintegrácie financovaných z iných nástrojov EÚ, ako sú Európsky sociálny fond, s potenciálnym rizikom prekryvania.

Členské štáty nakoniec uviedli, že pridaná hodnota fondu rôznymi spôsobmi poskytuje členským štátom prostriedky na financovanie nových projektov alebo na posilnenie už zavedených projektov a podporuje využívanie dobrovoľného návratu pred núteným návratom. Členské štáty uviedli, že RF mal za následok rozvoj ich systému asistovaného dobrovoľného návratu v miere, ktorá by v prípade jeho neexistencie nebola možná, a to implementáciou grantov na systematickú reintegráciu, monitorovanie návratu do tretích krajín, vybudovanie podporných sietí pre reintegráciu a šírenie informácií a zvyšovanie informovanosti o otázkach súvisiacich s návratom. Väčšina členských štátov však uviedla, že nútené návraty by sa v prípade neexistencie RF pravdepodobne vykonávali v rovnakej miere. Fond okrem toho umožnil rôzne a inovačné prístupy v riadení návratu. Uľahčil zapojenie nových zainteresovaných strán a prispel k dosiahnutiu noriem a požiadaviek EÚ.

Zistenia týkajúce sa obdobia 2008 – 2010 sú podobné ako uvedené zistenia, najmä pokiaľ ide o relevantnosť a účinnosť fondov. Priemerná miera čerpania bola vyššia v rokoch 2011 – 2013 (81 %) než v rokoch 2008 – 2010 (70 %), čo naznačuje, že zainteresované strany si počas sledovaného obdobia vypracovali väčšie odborné znalosti. V prípade oboch období bolo najviac rozpočtových prostriedkov pridelených štyrom členským štátom s najvyššími prílevmi neregulárnych migrantov a počtom navrátilcov, konkrétne Grécku, Spojenému kráľovstvu, Španielsku a Francúzsku.

3 ĎALŠÍ POSTUP

Vzhľadom na zistenia, ktoré vyplynuli z hodnotenia, identifikovala Komisia určité hlavné získané poznatky. Vo fonde AMIF a ISF už boli prijaté niektoré nápravné opatrenia, zatiaľ čo ostatné sa náležite zväžia pri príprave novej generácie fondov.

Administratívna záťaž

Z hodnotenia vyplynulo, že štruktúra fondov bola príliš zložitá a že cyklus ročného plánovania a implementácie fondov bol vnímaný ako vysoká administratívna záťaž. Zdôraznilo sa to aj v posúdení vplyvu, ktoré bolo sprievodným dokumentom k zriadeniu fondov AMIF a ISF²⁶. Na odstránenie tohto nedostatku bol zriadený jednotný fond (AMIF) tak, aby pokrýval všetky migračné aspekty (nahrádzajúci tri fondy s vlastným právnym základom a vykonávacími pravidlami), pre každý členský štát bol prijatý jeden národný program pre každý fond zahŕňajúci celé obdobie rokov 2014 – 2020, boli zavedené zjednodušené možnosti nákladov a pravidlá oprávnenosti boli zosúladené s vnútroštátnymi pravidlami členských štátov.

Monitorovanie a hodnotenie

Absencia účinných mechanizmov monitorovania a hodnotenia, spoločných pre všetky členské štáty, s východiskami a cieľmi, bola pre hodnotenie fondov programu SOLID kritickou otázkou. Tento problém sa riešil aj v prípade fondov AMIF a ISF, pričom do právneho základu bol zahrnutý prvý zoznam spoločných ukazovateľov a spoločný rámec monitorovania a hodnotenia²⁷, ktorý poskytol hodnotiace otázky, ukazovatele výsledkov a vplyvu a ukazovatele efektívnosti, pridanej hodnoty a udržateľnosti²⁸. Bol vytvorený aj usmerňovací dokument²⁹, aktívna sieť hodnotiacich koordinátorov členských štátov a osobitný IT systém (SFC) na predkladanie správ o hodnotení.

²⁶ Pracovný dokument útvarov Komisie, SEC(2011)1358 final, z 15. novembra 2011.

²⁷ Delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2017/207 z 3. októbra 2016 o spoločnom rámci monitorovania a hodnotenia stanovenom v nariadení (EÚ) č. 514/2014.

²⁸ Treba poznamenať, že výskumné projekty financované EÚ môžu prispieť k získaniu údajov a analýze implementácie a účinnosti nadchádzajúcich finančných nástrojov a fondov.

²⁹ Usmernenie o spoločnom rámci monitorovania a hodnotenia bolo vypracované v rámci hodnotiacej siete. Je to pracovný dokument, ktorý sa pravidelne aktualizuje v nadväznosti na diskusie s orgánmi členských štátov a inými zainteresovanými stranami, ktoré sa konajú počas zasadnutí pracovnej skupiny a hodnotiacej siete. Je k dispozícii členským štátom.

Alokačný mechanizmus

Alokačný mechanizmus založený na historických údajoch a prílevoch nemohol zohľadniť novšie a náhle zmeny v migračnom tlaku. V rámci fondov AMIF a ISF – hranice a víza je distribučný kľúč stále založený na prostriedkoch vyčlenených na obdobie rokov 2011 – 2013 pre fondy EFU, EIF a RF a na prostriedkoch vyčlenených na obdobie rokov 2010 – 2012 pre fond EBF. Určitú flexibilitu zabezpečuje významnejšie finančné krytie vyčlenené na núdzovú pomoc. Napríklad v rámci fondov AMIF a ISF – hranice a víza bolo Bulharsku pridelených 20,5 milióna, resp. 41 miliónov EUR, ale v rámci núdzovej pomoci bolo v rámci týchto dvoch fondov (do októbra 2017) pridelených spolu 170 miliónov EUR na podporu jeho reakcie na neočakávaný migračný tlak. Napriek zvýšenej flexibilitě zostáva nevyvážený distribučný kľúč dôležitou otázkou, ktorou sa ešte stále treba zaoberať v nasledujúcom viacročnom finančnom rámci.

Solidarita: presídlenie a presun osôb, ktorým sa poskytla medzinárodná ochrana

V hodnotení sa zistilo, že zásady solidarity a rozdelenia zodpovednosti na úrovni EÚ by sa mohli optimalizovať v prípade presídlenia a presunu v rámci EÚ tých osôb, ktorým sa poskytla medzinárodná ochrana. . V prípade presunu v rámci EÚ by členské štáty uprednostňovali, keby mohli svoje pridelené rozpočtové prostriedky použiť na akcie zamerané na riešenie vlastných osobitných potrieb a EFU nestanovoval dodatočné finančné stimuly na základe počtu presunutých osôb. Pokiaľ ide o presídlenie, bol vyčlenený finančný stimul (vo výške 4 000 až 6 000 EUR), ale ukázal sa ako nedostatočný na pokrytie nákladov na presídlenie osoby. Vo fonde AMIF sa tieto nedostatky riešili v obmedzenom rozsahu vyčlenením dodatočných finančných prostriedkov vo forme zvýšených jednorazových platieb (vo výške 6 000 až 10 000 EUR) a systému prísľubov, ktorý priťahuje politickú pozornosť.

Riadenie implementácie na dosiahnutie priorít EÚ

Z hodnotenia vyplynulo, že členské štáty vyčlenili na niektoré priority málo finančných prostriedkov, čím v určitých oblastiach obmedzili účinky fondov (napr. konzulárna spolupráca, presun a presídlenie, spolupráca s krajinami návratu alebo spolupráca medzi členskými štátmi v oblasti integrácie). Fondy AMIF a ISF už disponujú určitými zlepšeniami, ktoré pomáhajú lepšie riadiť implementáciu na dosiahnutie priorít EÚ, napríklad finančné stimuly (zvýšené miery spolufinancovania a vyššie jednorazové platby), dodatočné financovanie pre osobitné činnosti a navýšenia rozpočtových prostriedkov pridelených všetkým členským štátom na konkrétne politické priority EÚ.