



Брюксел, 12.3.2013
COM(2013) 115 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ
относно прилагането на Инструмента за подпомагане изпълнението на
Шенгенското споразумение (2004—2006 г.)

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно прилагането на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение (2004—2006 г.)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Инструментът за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение беше временно средство за подпомагане на държавите членки бенефициери да финансират мерки по новите външни граници на ЕС за прилагане на достиженията на правото от Шенген и контрол по външните граници. Той обхваща периода 2004—2006 г. и беше с общ бюджет 961 453 271 EUR. Държавите членки бенефициери бяха седем от държавите, които се присъединиха към Европейския съюз през 2004 г.: Естония, Латвия, Литва, Полша, Словашката република, Словения и Унгария. Останалите три присъединили се държави не участваха в Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение — Чешката република няма сухоземна външна граница, Малта включи същите области на политиката в Преходния финансов инструмент, а Кипър по това време все още нямаше готовност да започне процеса на оценка за присъединяване към Шенгенското пространство. Инструментът за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение помогна на бенефициерите да продължат предишните си усилия и стратегии за модернизиране на управлението на границите с оглед присъединяването към Шенгенското пространство. Той беше създаден с член 35 от Акта за присъединяване и Приложение I към него и крайната му цел беше да подпомогне присъединяването на държавите към Шенгенското пространство.

Реалните допустими разходи по Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение надхвърлиха 1 милиард EUR, като съфинансирането от ЕС беше 85,27 %, а от националните правителства — 14,73 % от общите разходи. Както е посочено в разпределението по държави (фигура 1), размерите на финансирането от ЕС варираха от 53 милиона EUR за Словашката република до 283 милиона EUR за Полша. Цялостната усвояемост на приноса на ЕС беше 97,6 %. Всички мерки трябваше да бъдат изпълнени между 1 май 2004 г. и 30 септември 2007 г.¹ Крайният срок за всички плащания беше 31 декември 2007 г.

Инструментът за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение беше насочен към шест категории мерки: гранични проверки, наблюдение на границите, визово управление, ИТ системи, обучение и управление на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение.

Мерките, съфинансирани чрез Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение, доведоха до:

- интегриране в Шенгенското пространство на всичките седем държави членки в определените срокове;

¹ Първоначално определен за 31 декември 2006 г. (с Решение на Комисията С(2004)248), крайният срок за изпълнението на договорите беше удължен до 30 септември 2007 г. с Решение на Комисията С(2006)684.

- подобряване на сигурността по външните граници на ЕС;
- по-успешно предотвратяване на незаконната имиграция.

Що се отнася до управлението на границите, Инструментът за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение позволи:

- да бъде подобро качеството на граничните проверки и на услугите за пътниците, преминаващи през гранично-пропускателните пунктове (ГПП), и да бъде извършван по-бърз обмен на информация;
- да бъде подобро наблюдението на границите благодарение на повишената мобилност: ново цифрово радиооборудване, нови патрулни автомобили и увеличен персонал, с което беше повишен капацитетът за реагиране; транспортни средства с по-добра функционалност, които са на разположение незабавно; повишен капацитет за реагиране в необичайни условия: нощно време, през зимата и в трудни атмосферни условия с намалена видимост; по-голямо покритие на наблюдението на граничната линия: допълнителни радарни позиции, видеонаблюдение;
- да бъде подобрена разкриваемостта на подправени документи посредством ново оборудване за разкриването им;
- да бъде подобро покритието на радиолокационната мрежа по зелената граница;
- да бъде подобро качеството и скоростта на процедурата за издаване на визи;
- да бъде установено ефективно сътрудничество между граничната охрана и полицията и да бъде подобрена оперативната координация;
- да бъде увеличен броят на задържаните лица, обявени за издирване от националните и международните служби, в резултат на ефективни проверки в базата данни на Шенгенската информационна система (ШИС);
- да бъде разширена базата от познания за вземане на оперативни решения и да бъде подобрен анализът на разузнавателните данни между службите;
- да бъде изградена стабилна система за обучение.

Настоящият доклад е базиран на докладите от последващите оценки, предоставени от седемте държави членки, които участват в Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение, и на анализа на съответните основни документи.

2. ЦЕЛ И ОБХВАТ НА ИНСТРУМЕНТА

Достиженията на правото от Шенген² бяха най-подробната част от глава 24 „Правосъдие, свобода и сигурност“ в преговорите със страните кандидатки. Тези

² Шенгенското пространство и сътрудничество се основават на Шенгенското споразумение от 1985 г. Шенгенското пространство представлява територия, в която е гарантирано свободното

държави подписаха своя договор за присъединяване на 16 април 2003 г. и официално се присъединиха към Европейския съюз на 1 май 2004 г. след приключване на процедурите по ратификацията.

Инструментът за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение беше създаден с член 35 от Акта за присъединяване на Кипър, Естония, Унгария, Полша, Чешката република, Словения, Латвия, Литва, Малта и Словашката република³. Основната цел на инструмента беше да бъдат подпомогнати държавите членки, посочени в член 35, параграф 2 от Акта за присъединяване, да финансират мерки по новите външни граници на ЕС за прилагане на достиженията на правото от Шенген.

Основните правила, приети с **правната уредба от Шенген**, включват:

- премахване на проверките на хора по вътрешните граници;
- общ набор от правила, които се прилагат за лицата, преминаващи през външните граници на ЕС;
- хармонизиране на условията за влизане и на правилата за визите за краткосрочен престой;
- засилване на полицейското сътрудничество (включително увеличаване на правата за трансгранично наблюдение и преследване по гореща следа);
- засилване на съдебното сътрудничество чрез система за по-бързо екстрадиране и прехвърляне на изпълнението на наказателни присъди;
- създаване и доразвиване на Шенгенската информационна система (ШИС).

Целта на специфичния финансов инструмент бе да се подкрепят държавите, които тогава бяха кандидатки за членство в ЕС, в процеса на присъединяване към Шенгенското пространство, и по-специално във връзка с премахването на контрола по вътрешните граници и засилването на управлението на външните граници.

Съгласно член 35 от Акта за присъединяване следните видове дейности отговарят на условията за финансиране от Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение:

– инвестиране в изграждането, обновяването или модернизирането на **инфраструктура**

движение на хора. Държавите, подписали споразумението, премахват всички вътрешни граници за сметка на една външна граница. За тях се прилагат общи правила и процедури във връзка с визите за краткосрочен престой, молбите за предоставяне на статут на бежанец и граничния контрол. Едновременно с това, за гарантиране на сигурността в рамките на Шенгенското пространство се засилват сътрудничеството и координацията между полицейските служби и съдебните органи. Сътрудничеството в Шенгенското пространство е включено в правната уредба на ЕС чрез Договора от Амстердам от 1997 г.

³ Акт относно условията за присъединяване на Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения и Словашката република и промените в учредителните договори на Европейския съюз, ОВ L 236, 23.9.2003 г., стр. 44.

и свързани с нея сгради на гранично-пропускателните пунктове;

– инвестиции във всякакъв вид **оперативно оборудване** (например лабораторно оборудване, средства за разкриване, хардуер и софтуер за Шенгенската информационна система – ШИС 2, транспортни средства);

– **обучение на граничната охрана;**

– подкрепа във връзка с разходите за **логистични и оперативни действия.**

На 5 февруари 2004 г. Комисията прие решение за управление и мониторинг на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение⁴, с което се определят процедурите за подбор и критериите за допустимост на направените разходи. Това решение бе изменено с ново решение⁵, с което бе удължен срокът за изпълнение на договорите до 30 септември 2007 г. (предишният срок бе 31 декември 2006 г.). Поради извънредни обстоятелства, довели до закъснения в изпълнението на проектите, свързани с ШИС II, възлагането на договори във връзка с ШИС II бе удължено до 31 март 2007 г.⁶

Инструментът за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение се управляваше според системата за децентрализирано управление.

3. РЕСУРСИ НА ЕС, ПРЕДОСТАВЕНИ НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ, И НАЦИОНАЛНО СЪФИНАНСИРАНЕ

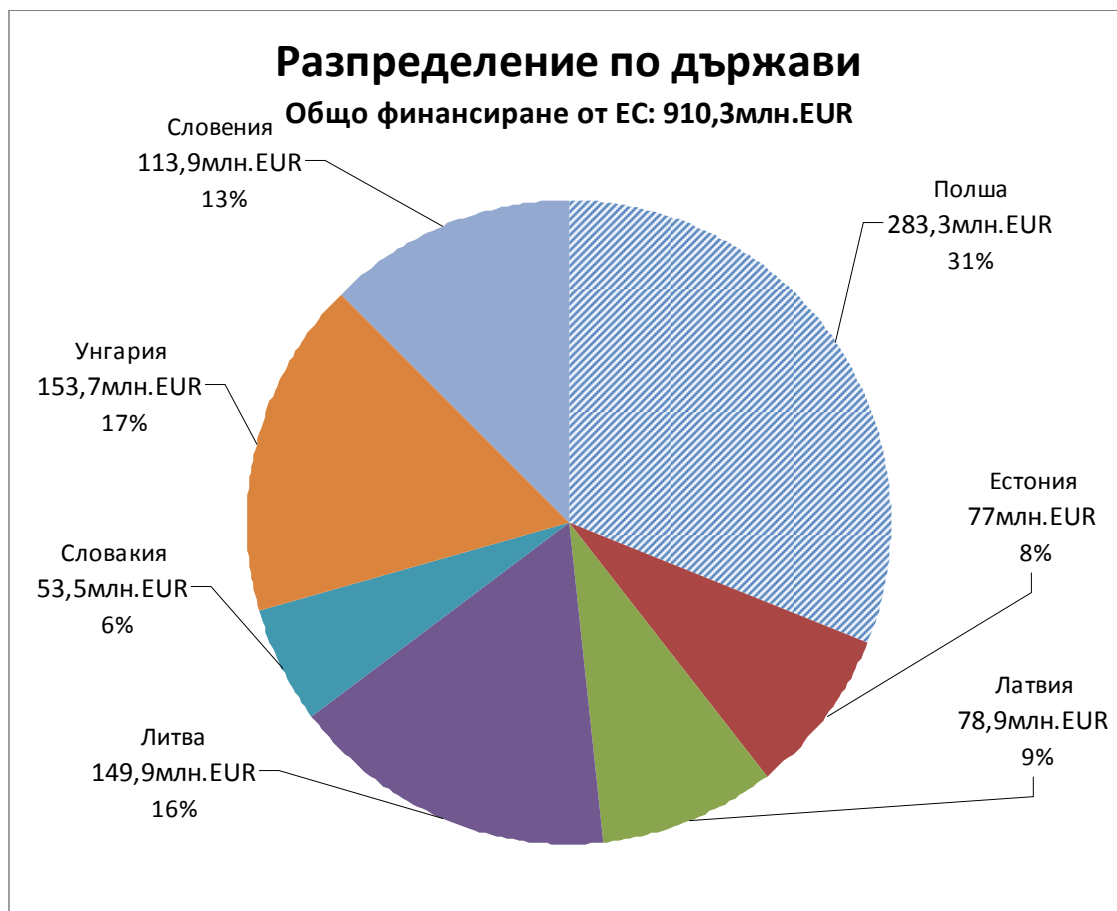
Реалните допустими разходи, направени в рамките на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение, възлязоха общо на 1 067 669 235 EUR, като съфинансирането от ЕС беше 910 371 476 EUR (85,27 %), а националното съфинансиране — 157 297 780 EUR (14,73 %).

⁴ Решение на Комисията C(2004)248.

⁵ Решение на Комисията C(2006)684.

⁶ Решение на Комисията C(2007)494.

Фигура 1: Разпределение по държави



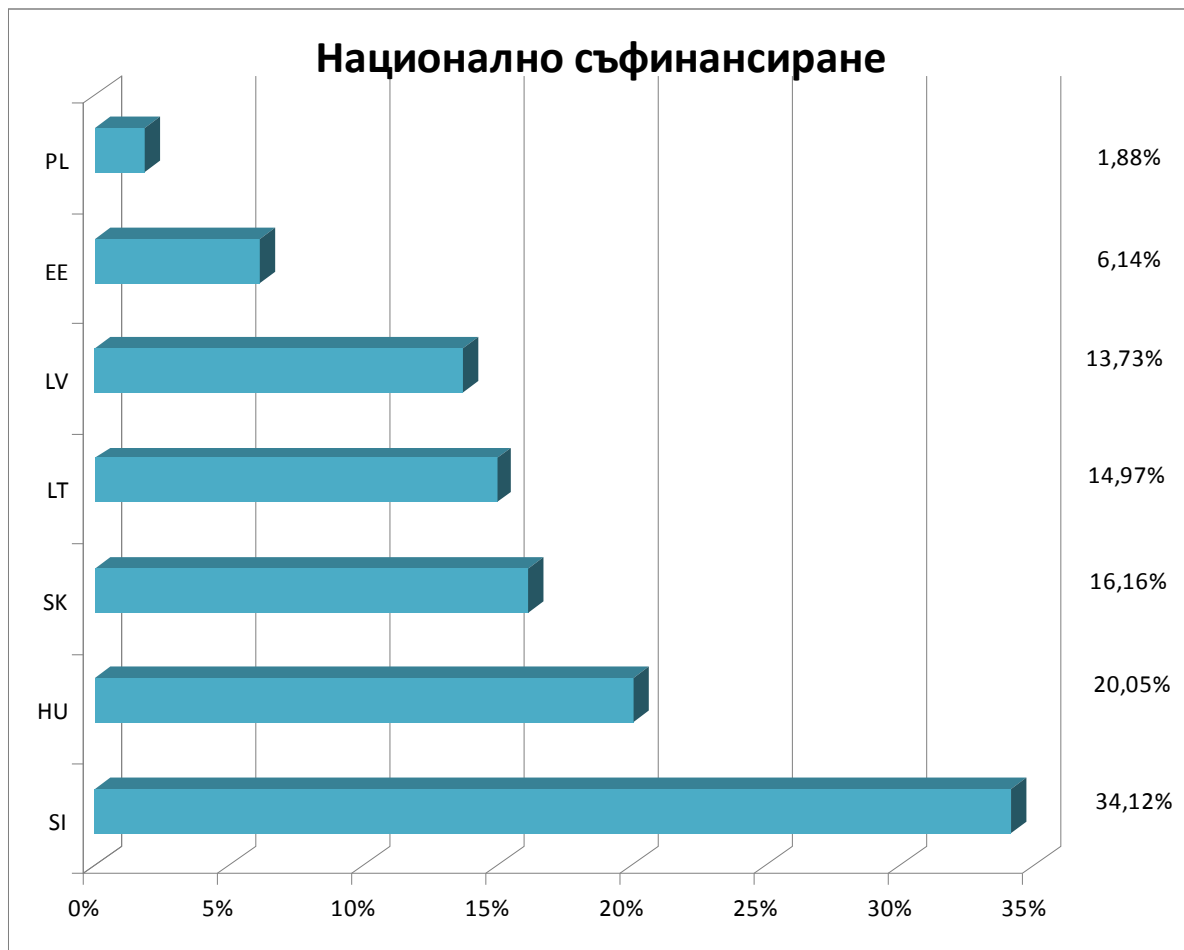
- **Основни бенефициери:** Полша (283,3 млн. EUR), Унгария (153,7 млн. EUR) и Литва (149,9 млн. EUR). Общо предоставените средства за тези три държави членки възлизаха на 65 % от средствата за всички участвали държави членки.
- Следните държави членки получиха между 6 % и 13 % от всички предоставени средства за периода 2004—2006 г.: Словения (113,9 млн. EUR), Латвия (78,9 млн. EUR), Естония (77 млн. EUR) и Словашката република (53,5 млн. EUR).

Съгласно член 2 от Решение на Комисията С(2004)248 размерът на помощта от ЕС, предоставена в рамките на инструмента, можеше да достигне 100 %; не бяха установени ясни критерии за определяне на процента на националните разходи, които можеше да бъдат направени в рамките на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение⁷. Следователно държавите членки имаха свобода да декларират всякакви размери на национално участие в инструмента. Въпреки това разходи, направени в рамките на инструмента, не можеха да бъдат финансирани от други финансови инструменти на ЕС. **Делът на националното съфинансиране е различен за различните държави членки бенефициери**, като Полша поема едва 1,88 %

⁷ В член 2, параграф 2 от Решение на Комисията С(2004)248 се посочва, че „размерът на помощта от Общността, предоставена в рамките на инструмента, може да достигне 100 %“. В индикативния график трябваше да бъдат посочени другите източници на финансиране за всяка дейност.

от допустимите разходи (5 414 201,99 EUR), докато съфинансирането на Словения достигна 34 % (59 036 202,97 EUR), което се дължеше главно на закъснения в строителните дейности, заради които тези разходи трябваше да бъдат заплатени с национални средства, тъй като бяха направени извън срока, определен за изпълнението.

Фигура 2: Национално съфинансиране



По отношение на усвояването на средствата, предоставени от ЕС, резултатът е много висок, като варира от 90,6 % за Унгария до над 100 % за Полша⁸ при обща усвояемост 97,6 %.

⁸ Съгласно член 7 от Решение на Комисията C(2004)248 като държава, която не използва еврото, Полша трябва да прилага обменен курс PLN/EUR за плащанията, направени в рамките на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение. Обменният курс за програмния период (както и за авансовите плащания, направени от Комисията) беше по-висок от този за плащанията, направени от бенефициерите по време на изпълнението на проекта. Това обяснява защо усвояемостта е по-висока от 100 %.

Таблица 1: Усвояемост

	Предвидени средства	Окончателни допустими разходи	Усвояемост
Естония	79 629 000 EUR	77 001 525 EUR	96,70 %
Унгария	169 562 611 EUR	153 694 401 EUR	90,64 %
Латвия	79 701 739 EUR	78 975 718 EUR	99,09 %
Литва	151 657 105 EUR	149 862 483 EUR	98,82 %
Полша	278 458 520 EUR	283 329 466 EUR	101,75 %
Словашка република	53 866 478 EUR	53 527 465 EUR	99,37 %
Словения	119 800 000 EUR	113 980 418 EUR	95,4 %
ОБЩО	932 675 453 EUR	910 371 475 EUR	97,61 %

4. ПОДГОТОВКА ЗА ПРИЛАГАНЕ В ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

4.1. Осигуряване на гаранции по отношение на редовността и законността на разходването на средствата

Решението на Комисията за управлението и мониторинга на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение⁹ имаше за цел да осигури съгласувано прилагане на инструмента и да създаде правила за неговото управление. С правилата бяха определени процедурите за подбор и критериите за допустимост на направените разходи в рамките на инструмента.

Инструментът за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение се управляваше съгласно системата за децентрализирано управление по смисъла на член 53в от Финансовия регламент¹⁰. Голяма част от отговорността по управлението и контрола на средствата, предоставени от ЕС в рамките на инструмента, бе прехвърлена на държавите членки, като Комисията трябваше да осъществява последващ контрол.

С решението бяха въведени следните изисквания:

- Член 3, параграф 2: Комисията следва да се увери, че процесът на възлагане се осъществява съгласно принципите на прозрачност, пропорционалност, равно третиране и недискриминиране.
- Член 8: Комисията следва да удостовери, че съществуват подходящи системи за управление и контрол.

⁹ Решение на Комисията С(2004)248.

¹⁰ Регламент № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 г. относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности.

- Член 14, параграф 1: Комисията следва да осигури, че съществува процедура за сертифициране.
- Член 15, параграф 1: Комисията следва да осигури, че съществуват системи за проверка.

Служители на Комисията осъществяваха редовни мисии за мониторинг с цел да проверят изпълнението на тези изисквания.

Комисията публикува също:

- Коментари относно спазването на правилата за допустимост при мерките, включени в индикативните графици за периода 2004—2006 г. на държавите членки бенефициери.

Държавите членки бенефициери бяха отговорни за програмирането, подбора и изпълнението на отделните мерки и за управлението на средствата, за чието правилно усвояване Комисията извършваше последващи проверки в съответствие с Финансовия регламент 1605/2002 и правилата за неговото прилагане¹¹. Държавите членки бяха отговорни за съгласуване на използването на инструмента с подпомагането от други инструменти на ЕС, като трябваше да осигурят съвместимост с останалите политики на ЕС и съобразяване с Финансовия регламент.

В рамките на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение системата на плащанията се базираше на годишни еднократни плащания, предоставяни безвъзмездно на всяка държава членка бенефициер след приемане от Комисията на годишни решения за финансиране за всяка от съответните държави.

Еднократно изплащаните безвъзмездни средства можеха да се използват в рамките на три години от първото плащане; всяка неизползвана или необосновано изразходена сума се връщаше на Комисията след уравниване на сметките. Шест месеца след изтичането на тригодишния срок държавата членка бенефициер трябваше да представи подробен доклад за финансовото изпълнение на еднократно изплатените безвъзмездни средства, придружен от обосновка на разходите.

4.2. Изготвяне на национални стратегии за използване на ресурсите на ЕС

Всичките седем държави членки посочиха, че цялостният им подход при прилагането на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение се е изразявал в това да продължат предходните усилия и стратегии за модернизиране на управлението на границите и полицейските си системи. Държавите членки приеха най-малко два конкретни стратегически документа в тази връзка: План за действие за изпълнение на Шенгенското споразумение (SAP) и Генерален план за ШИС II.

Те подчертаха, че основните им цели са били **повишаване на сигурността по външните граници и управление на имиграционните потоци.**

¹¹ Регламент № 2342/2002 на Комисията от 23 декември 2002 г. относно определянето на подробни правила за прилагането на Регламент № 1605/2002 на Съвета относно Финансовия регламент, приложим към общия бюджет на Европейските общности.

Като цяло приоритети в инвестирането са били сходни неща: изграждане, обновяване и модернизиране на гранично-пропускателни пунктове и други свързани с тях сгради, оперативно оборудване за обработка и обмен на данни, транспортни средства и радиокомуникационни средства, обучения за езикови и технически умения.

В националните стратегии за Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение бяха определени цели, които в различните държави включваха от четири по-всеобхватни по характер (Полша и Унгария) до 31 по-детайлни цели (Латвия).

В Унгария, Полша и Словашката република на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение бе придадено силно стратегическо измерение, като бе интегриран в общи национални стратегически документи (SAP, Стратегия за интегрирано управление на границите) и бе ясно обвързан с други източници на финансиране (програмите Phare, Преходния финансов инструмент, Норвежкия финансов механизъм, национално финансиране). В Словения, Естония, Литва и Латвия прилагането на инструмента до голяма степен беше базирано на техните национални планове за действие за изпълнението на Шенгенското споразумение¹².

Преди създаването на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение в **Унгария** бе приета поредица от правителствени решения (2001—2003 г.) и средносрочни ведомствени стратегии, които подготвиха изготвянето на стратегия за съвместен контрол на управлението на границите. Тези решения и стратегии бяха доразвити в Стратегията на Унгария за интегрирано управление на границите. Поради централното си разположение в Европа Унгария даде приоритет на контрола на граничния трафик. Под внимание бе взето и осигуряването на допълняемост на източниците на финансиране.

В **Полша** стратегията за прилагане на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение бе включена в Стратегията за интегрирано управление на границите (2000—2002 г., след това 2003—2005 г.) с цел да бъде разработен модел за сигурност на границите, който да защитава вътрешната сигурност, и по-специално да предотвратява незаконната имиграция. Тази стратегия беше обвързана също с един специален бюджетен ред от програмата Phare, предвиден за подпомагане на дейности, описани в стратегическите документи за интегрирано управление на границите. Ясно беше даден приоритет на оперативното оборудване и ИТ системите. За да изпълни стратегията за интегрирано управление на границите, освен програма Phare Полша използва и Phare 2000, 2001, 2002 и 2003, както и Норвежкия механизъм.

Словашката република направи една крачка отвъд SAP, като прие Национална стратегия на Словакия за изпълнение на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение, в която бяха определени нуждите, за които да бъде

¹² В член 35 от Акта за присъединяване се посочва, че средствата по Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение са предвидени за инвестиции в инфраструктура, оперативно оборудване, обучение и разходи по логистични дейности. Следователно институционалното изграждане и правната помощ за транспониране на достиженията на правото в националното законодателство не са част от целите на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение. Само Словения изготви подробна стратегия за използването на различните инструменти за финансиране за посрещането на тези различни нужди (инфраструктура, оборудване, институционално изграждане, правна помощ).

използван само инструментът. Тези нужди бяха пояснени чрез 16 оперативни цели за прилагането на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение и бяха обвързани със SAP, в който бяха включени и други инструменти за подкрепа на ЕС като програмата Phare и Преходния финансов инструмент.

Естония използва ресурсите на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение за изпълнение на части от своя SAP, без да изготвя специална стратегия за прилагането на този инструмент. Приоритет в инвестициите бе даден на оперативните системи, транспортните средства и ИТ системите.

Литва избра две стратегически цели: 1) повишаване на сигурността по външните граници на ЕС и предотвратяване по този начин на незаконната имиграция и незаконното влизане в ЕС, и 2) адекватен контрол на потока от пътници. Решено бе съфинансирането от ЕС да бъде разпределено сравнително равномерно между следните цели: транспортни средства, инфраструктура, други ИТ и обучение.

Стратегията на **Словения** във връзка с Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение беше широкообхватна и целеше да осигури необходимите условия за правилното прилагане на достиженията на правото от Шенген. Определени бяха седем цели (по-късно те бяха увеличени на девет). Приоритетни сектори за инвестиции бяха инфраструктурата, ИТ и заплатите на новоназначените служители.

В допълнение към укрепването на външните граници и създаването на информационни системи **Латвия** се насочи към повишаване на капацитета на своите институции и персонал за изпълнение на изискванията на достиженията на правото от Шенген. Поставен бе акцент върху създадената регулаторна рамка, и по-специално върху тази за техническото оборудване. Една от стратегическите цели бе да бъде изградена система за управление на миграционните потоци.

5. ПРИЛАГАНЕ НА ИНСТРУМЕНТА ЗА ПОДПОМАГАНЕ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ШЕНГЕНСКОТО СПОРАЗУМЕНИЕ

5.1. Изградени системи за управление и контрол на прилагането на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение

За отговорен орган за прилагането на инструмента държавите членки бенефициери определиха Министерството на вътрешните работи (Естония, Литва, Словашката република, Полша, Латвия) или на финансите (Словения, Унгария). Имаше различни варианти във връзка с организацията на отговорния орган: само в Литва бе създаден специален орган, докато в Естония, Словашката република и Словения за отговорен орган бе посочено съществуващо ведомство, а Полша и Латвия определиха вече съществуващ междуведомствен екип. Министерството на финансите обикновено бе определено за разплащателна агенция.

Държавите бенефициери силно разчитаха на опита, придобит при прилагането и управлението на предприєдинителните фондове.

В своите национални доклади за оценка всички държави членки бенефициери признаха значението на направляващите комитети, управляващите органи и комитетите за наблюдение, създадени да напътстват и наблюдават прилагането на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение. В тези органи и комитети

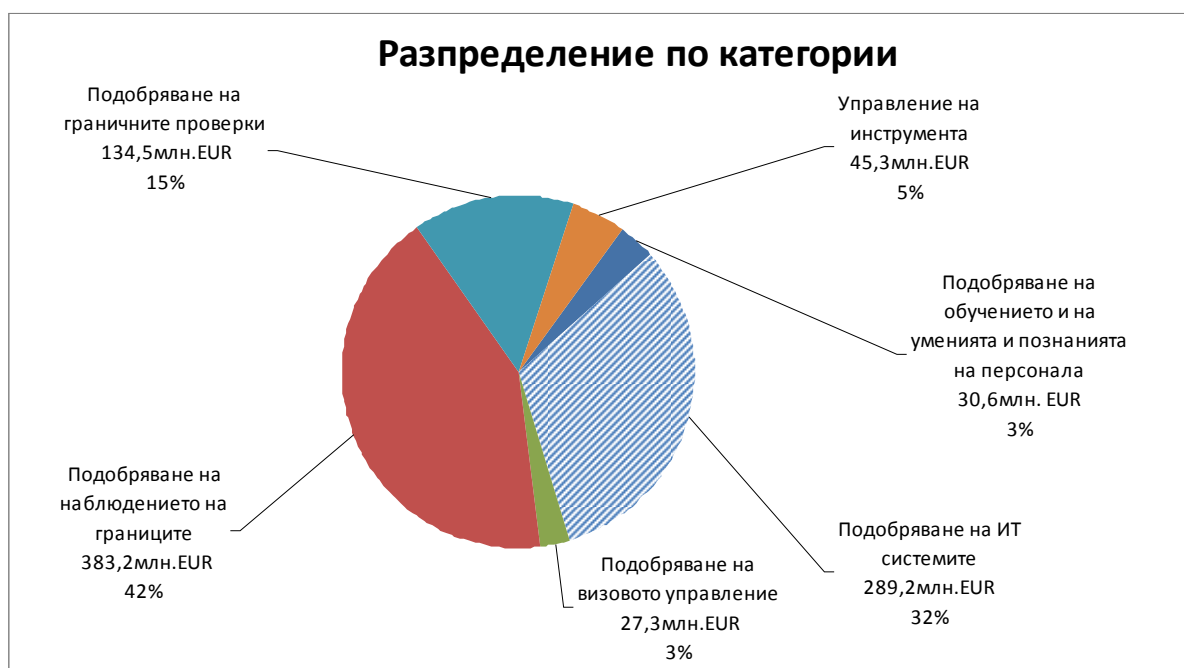
обикновено членуваха всички засегнати ключови институции и те участваха активно в подбора на проектите, преразпределението на средствата и наблюдението. Многократно бе изтъквано, че гъвкавостта на системата за управление и контрол в съчетание с високата степен на отговорност, която бе дадена на държавите членки (чрез направляващите комитети), е била от ключово значение за успеха на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение.

Полша, Естония, Унгария и Латвия използваха договори за техническа помощ, за да изпълнят част от дейностите по управлението на проектите (подготовка на тръжна документация, мониторинг, обучение за възлагане на обществени поръчки, одит).

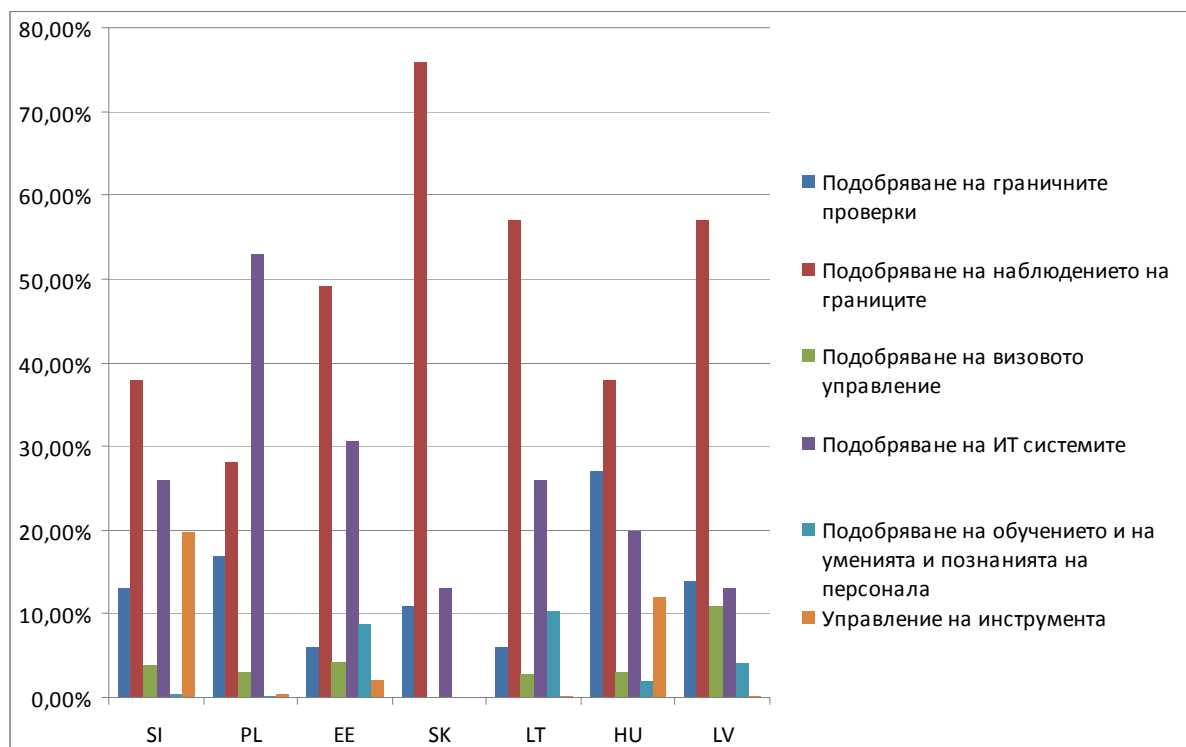
5.2. Количествени и качествени аспекти на прилагането от държавите членки

Що се отнася до шестте категории на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение, **разходите са били главно за наблюдение на границите и ИТ системи**, които общо представляват 74 % (672,4 млн. EUR) от общите инвестиции. Визовото управление и обучението възлизаха на едва 6 % (57,9 млн. EUR).

Фигура 3: Разпределение на приноса на ЕС по категории



Фигура 4: Разходи по държави и по категории (принос на ЕС)



Наблюдението на границите бе главният сектор за инвестиции във всички държави членки бенефициери освен в Полша (където е на второ място), като максималните 75 % бяха достигнати в Словашката република. ИТ системите също бяха приоритет навсякъде, като в някои държави бяха първостепенна цел (Полша), а в други бяха поставени на второ място (Словения, Естония, Словашката република, Литва) или на трето място (Унгария, Латвия).

Националните специфики, които трябва да се отбележат, са:

Словения (19,4 %) и **Унгария** (12,8 %) използваха над 10 % от средствата за управление на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение (персонал).

Литва използва 11 % от средствата за обучение и изграждане на капацитет (създаване на школа и център за обучение на гранична охрана).

Латвия задели 11,35 % от средствата за визово управление (обновяване на консулски служби, обучение на персонал, оборудване).

По отношение на **подкатегиите** основните бюджетни разходи бяха за инфраструктура (28 %), транспортни средства (16,6 %) и ШИС (12,8 %).

Таблица 2: Разпределение на приноса на ЕС по подкатегории разходи

Подкатегории	Сума	Дял на съфинансирането от ЕС
Инфраструктура	255 341 341 EUR	28,0 %
Транспортни средства	151 456 150 EUR	16,6 %
ШИС	116 578 179 EUR	12,8 %
Други ИТ системи	95 313 280 EUR	10,5 %
Оборудване	88 394 988 EUR	9,7 %
Системи	49 821 637 EUR	5,5 %
ШИС и ВИС	41 344 964 EUR	4,5 %
ВИС	34 176 305 EUR	3,8 %
Персонал	31 743 183 EUR	3,5 %
Обучение	30 527 698 EUR	3,4 %
Логистика	15 642 828 EUR	1,7 %
Операции	30 921 EUR	< 0,1 %

Инвестициите в инфраструктура са най-големи. Те възлизат на 255,3 млн. EUR, 28 % от целия Инструмент за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение. Тези разходи могат да се разпределят между три цели: гранични проверки (36 %), наблюдение на границите (62 %) и визово управление (2 %).

Фигура 5: Разпределение на приноса на ЕС по категории граници



5.3. Предизвикателства, възникнали по време на прилагането, и как е било намерено решение на тях

Държавите членки бенефициери бяха единодушни, че най-трудният въпрос за тях е бил прилагането на правилата за допустимост. Комисията разясни най-често срещаните проблеми в няколко брошури с техническа информация. Те се отнасят до правилата за допустимост във връзка с ДДС, заплати, логистика и закупуване на земя. Повечето държави членки бенефициери отчетоха забавяне през първата година от прилагането, което се дължеше главно на това, че механизмът бе новост за тях. По-специално, държавите членки срещнаха проблеми във връзка с:

- **Правилата за прилагане.** Сред повдигнатите въпроси държавите членки поискаха Комисията да предоставя точни методически насоки и по-навременни разяснения.
- **Системите за управление.** Възникнаха трудности при създаването на подходяща и ефективна система за управление и контрол и проблеми, свързани с наемането на квалифициран персонал.

Повечето от тези предизвикателства са били преодолени в рамките на няколко месеца след започване на прилагането.

Управлението на възлагането на обществените поръчки също е било предизвикателство, пред което са били изправени повечето от държавите бенефициери. Това е довело до:

- забавяния заради жалби, особено при големи договори;
- надхвърляне на бюджета поради занижени разходни прогнози, инфлация и ограничени пазари, като положението бе влошено от наличието на много финансови средства;
- несигурност относно допустимостта на мерките и разходите.

Мерките, приети за преодоляването на тези предизвикателства, се изразяват преди всичко в преразпределение на неизразходваните бюджети към различни дейности. Например поради усложнения при възлагането (надхвърляне на бюджета и липса на време за повторно провеждане на търга) Полша отмени проекта си за системи за техническа защита (52 млн. EUR) и прехвърли средствата към сходни проекти. В една подобна ситуация (закъснения в търга и в изпълнението на строителни работи) Словения реши да поеме разходите с национални средства и да използва съфинансирането от ЕС за други дейности. Латвия и Естония бяха изправени пред бюджетни затруднения заради високата инфлация през 2004—2005 г. Това доведе до надхвърляне на бюджетите и отмяна на тръжни процедури. Поради това двете държави решиха да ограничат строителните работи и броя на оборудването и да пренасочат сумите към сходни цели. Някои държави членки бенефициери споменаха също за трудности в комуникацията с Комисията.

Друго предизвикателство пред държавите членки бенефициери беше разработването на ИТ системи с цел да бъдат осигурени подходящи механизми за обмен на информация в Шенгенското пространство. По-специално, за много трудно се смяташе технологичното адаптиране към изискванията на Шенгенската информационна система II (ШИС II). През 2007 г. Комисията прие решение¹³ за разработването на системата SISone4all, която позволи на държавите членки да се присъединят към Шенгенското пространство без ШИС II. Това бе приветствано като решение за финализиране на разработването и прилагането на ИТ система, която нямаше да бъде възможно да бъде разработена в предишния срок.

По отношение на срока за прилагането всички държави членки бенефициери смятаха първоначалната крайна дата за прилагане на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение (31.12.2006 г.) за много ограничаваща. По мнение на всички двете решения¹⁴, приети от Комисията за удължаване на сроковете за поемане на задължения и извършване на плащания, са изиграли важна роля за оптимизиране на използването на приноса на ЕС и за позволяване на практическото изпълнение на проектите. Според оценките на държавите членки бенефициери приблизително 50 % от изпълнението на проектите се е осъществило през 2007 г. Трябва да се отбележи, че бенефициерите можеха своевременно да преработят своите програми, тъй като решението за удължаване на срока за изпълнение на договорите до края на септември 2007 г. бе прието в началото на 2006 г. Решението улесни ефективното изпълнение на проектите. Освен това без удължението на срока финансовото изпълнение щеше да бъде в много по-слаба степен.

Според оценките на **Полша** 148 385 650 EUR (52,37 % от общия размер на заявените средства) са били изразходвани след първоначалния срок 31.12.2006 г. Повече от 25 млн. EUR (приблизително 8,6 % от цялостния принос на ЕС) от общо 148 млн. EUR са били изразходвани в непосредствена връзка с проекти за ШИС II и следователно удължаването на периода на допустимост, което бе дадено за тези проекти, е било от полза за тях.

Тези средства са били за много важни и стратегически проекти¹⁵, за които е съществувал риск да не се вмести в периода на допустимост на разходите.

¹³ Решение на Комисията C(2007)494.

¹⁴ С Решение на Комисията C(2006) 684 сроковете бяха променени, както следва: поемане на задължения за разходи и подписване на договори до 31.12.2006 г., окончателно изпълнение на договори до 30.9.2007 г. и окончателно плащане до 31.12.2007 г. С решение на Комисията C(2007) 494 срокът за подписване на договори за проекти за ШИС II беше удължен до 31.3.2007 г., а срокът за изпълнение на договори за ШИС II — до 31.12.2007 г. Сроковете за поемане на задължения и за извършване на плащания не бяха променени.

¹⁵ В.11. Информационно-комуникационна система; В.12. Разширяване на достъпа до ресурсите на ШИС за полицейските звена — основно ниво; В.15. Изграждане и прилагане на националната информационна система с централен възел за ШИС II и ВИС (Н-ШИС Полша); В.16. Модернизация на системата „Робут“ (Престой); В.18. Прилагане на достиженията на правото от Шенген в съдилищата и прокуратурите; В.19. Подобряване на функционалността на информационната система Wiza-Konsul; В.20. Организиране на режима за легитимация за безопасността на потребителите в рамките на ШИС; В.21. Подготовка на централните информационни системи за прилагане на разпоредбите на Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген (2005 г.); В.25. Осигуряване на достъп до ресурсите на ШИС за полицейските звена на всички нива (2005 г.).

В **Литва** за 40 % от всички програмни средства по Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение бяха сключени договори преди 2 октомври 2006 г., а за 96,21 % — до 31 декември 2006 г. Ако Комисията не беше приела решението за удължаване на срока за изпълнение на договорите, щеше да е невъзможно те да бъдат сключени или да бъдат изпълнени докрай. Според оценките на Литва средствата, които нямаше да бъдат изразходвани, щяха да бъдат 40 %. До 31 декември 2006 г. реално бяха платени само 26 % от разходите по Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение за периода 2004—2006 г. Удължаването на срока за дейностите във връзка с ШИС позволи да бъдат изпълнени два значими проекта за ШИС II¹⁶ на обща стойност над 26 млн. EUR (17 % от финансирането по Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение).

На 31 декември 2006 г. в **Словения** плащанията от Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение са били в размер на 48,4 млн. EUR, което представлява едва 40 % от общия принос на ЕС. Окончателното изпълнение достигна 95,11 %, което означава, че повече от 50 % от финансовото изпълнение се е осъществило през 2007 г.

През юли 2006 г. в **Латвия** са били поети задължения само за 11 % от средствата, а повечето договори са били подписани в края на 2006 г. Според оценките без удължаването на срока две трети от средствата щяха да бъдат изгубени.

В **Словашката република** оценките са, че за 70 % от средствата нямаше да бъдат поети задължения без първото удължаване на срока, а решението за дейностите, свързани с ШИС, е засегнало 7 % от средствата, за които са били поети задължения.

6. ОЦЕНКА НА ПРИЛАГАНЕТО

За оценката на прилагането на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение бе направен обстоен анализ. Анализът включваше оценка на въздействието на инструмента на национално равнище и оценка на ефективността на прилагането на програмата, измерена въз основа на набор от съответни индикатори.

6.1. Връзка със ситуацията в съответните държави

Според държавите членки бенефициери Инструментът за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение е свързан със ситуацията в тези държави по отношение на няколко аспекта:

- **Финанси.** По отношение на националните бюджети той в значителна степен **намали финансовото бреме при прилагането на изискванията на достиженията на правото от Шенген.** Всички засегнати държави членки заявиха, че без Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение те нямаше да са в състояние да постигнат същото ниво на

¹⁶ Проектиране и изграждане на оперативна цифрова мобилна радиокомуникационна система с национално покритие (DMRCS) (22 725 511 EUR за сметка на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение) и проектиране и изпълнение на телекомуникационната мрежа на Министерството на вътрешните работи по външните граници на ЕС (3 419 457 EUR за сметка на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение).

съответствие с достиженията на правото от Шенген в рамките на дадения период от време.

- **Стратегии.** Гъвкавият подход на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение позволи на **всички държави членки бенефициери да разработят и изпълнят много разнообразни стратегии и оперативни цели.** Разпределението в пет „основни цели“ в съответствие с член 35 от Акта за присъединяване от 2003 г.¹⁷ беше достатъчно указание за държавите членки, за да разработят своите стратегии. Този подход бе счетен от всички държави членки за уместен, тъй като отговаряше на нуждите/отстраняваше недостатъците¹⁸, които бяха идентифицирани при изготвянето и приемането на плановете за действие за изпълнението на Шенгенското споразумение (SAP). В този смисъл инструментът бе успешно продължение на подкрепата, предоставена от Комисията чрез други фондове, като програма Phare и Преходния финансов инструмент (Полша, Словашката република, Латвия и Унгария). Той им помогна да изпълнят националните си стратегии, без да им налага цели. Полша посочва, че е било необходимо да се направят някои промени в нейната стратегия, за да бъде съобразена с Шенгенските критерии (План за действие за изпълнението на Шенгенското споразумение, Генерален план за ШИС II и Интегрирана стратегия за управление на границите).
- **Управление.** Гъвкавият подход в системите за управление и контрол (многогодишно програмиране с годишни ориентировъчни графици, което позволява гъвкаво разпределение на ресурсите между различните проекти, като на държавите членки са предоставени широкообхватни правомощия) позволи на **държавите членки бързо да адаптират своите стратегии спрямо възникващите нужди.** Предвид ограничените срокове само такава гъвкавост можеше да осигури високата степен на прилагане на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение.

6.2. Ефективност на прилагането на програмата

Ефективността е мярка за постигането на поставените цели чрез прилагането на програмата и за конкретното въздействие на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение върху сектора.

Основните и най-важни резултати, които се посочват, са:

¹⁷ Гранична инфраструктура (първо тире), оперативно оборудване с изключение на ИТ системи (второ тире), информационни технологии (второ тире), обучение (трето тире), логистични и оперативни дейности (четвърто тире).

¹⁸ Основните недостатъци, които бяха идентифицирани, са: недостатъчна инфраструктура, която да отговаря на Шенгенските критерии (на някои места такава инфраструктура липсва или е остаряла и не отговаря на минималните изисквания) на гранично-пропускателните пунктове (ГПП) и в сградите на полицията, консулските служби и граничната охрана; остарели системи и мрежова инфраструктура за обмен на информация и данни (визи, пръстови отпечатъци, проверка на превозни средства и др.); недостатъчно сътрудничество между институциите (гранична охрана, полиция, консулски служби, правосъдие); недостатъчно транспортни средства (плавателни съдове, хеликоптери, превозни средства за зимни условия) и радиокommunikационни системи; липса на персонал, който да може да прилага Шенгенските критерии (технически и езикови умения).

- успешното интегриране на всички бенефициери в Шенгенското пространство;
- повишената сигурност по външните граници на ЕС (Полша, Литва, Латвия);
- засилването на борбата срещу незаконната имиграция.

Ефективността на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение може да се определи и чрез самооценка въз основа на пет оперативни цели, в която държавите членки като цяло посочват високо равнище на изпълнение.

Таблица 3: Самооценка на държавите членки за постигането на целите

	Словения	Полша	Естония	Словакия	Литва	Унгария	Латвия
Подобряване на граничните проверки	5	4	5	3	5	4	4
Подобряване на наблюдението на границите	5	4	4	4	5	4	4
Подобряване на визовото управление	4	4	4	3,5	5	4	4
Подобряване на ИТ системите	4	4	5	4,5	4	4	5
Подобряване на обучението и уменията и познанията на персонала	5	не е определено	5	4	5	5	4

Скала на оценките: 5—най-високо ниво на изпълнение, 1— най-ниско ниво

Оценките трябва да се тълкуват внимателно, тъй като представляват самооценка въз основа на индивидуални нагласи. Например Словашката република като че ли има най-ниска самооценка, въпреки че не посочва да има някакви затруднения. Дори смята, че качеството на граничните проверки значително се е подобрило.

По отношение на финансовата ефективност си заслужава да се отбележи, че съотношението между действителните и планираните разходи е много високо и е в диапазона от 90 % (Унгария) до 100 % (Полша¹⁹).

Ефективността на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение може да бъде измерена също чрез неговото въздействие върху управлението на границите. Основните наблюдения са:

- Гранични проверки:
 - Времето за чакане е намаляло в Словения и Литва (според оценките до 30 % в резултат на разделянето на потока от пътници): разделяне на

¹⁹ Вж. бележка под линия 8.

потока от пътници и потока от превозни средства и съвременно оборудване за проверка и сканиране на превозните средства;

- Времето за чакане в Унгария и Латвия е същото, но при по-високи изисквания за сигурност, или в някои случаи се е увеличило поради по-строгите проверки за сигурност (Латвия);
 - По-добро качество на събеседванията с пътниците благодарение на обучението (особено езиковото обучение — Латвия и Литва) и подобро качество на обслужването на пътниците на гранично-пропускателните пунктове (но не са предоставени данни или проучвания за удовлетвореността);
 - Ускорен обмен на информация чрез новите информационни системи (Латвия).
- да бъде подобро наблюдаването на границите благодарение на повишената мобилност:
 - Ново цифрово радиооборудване, нови патрулни автомобили и увеличен персонал, което доведе до повишаване на капацитета за реагиране (Унгария);
 - Транспортни средства с по-добра функционалност, които са на разположение незабавно (Естония, Латвия);
 - Повишен капацитет за реагиране в необичайни условия: нощно време (Унгария, Словения), през зимата и в трудни атмосферни условия с намалена видимост (Естония, Словения, Полша);
 - По-голямо покритие на наблюдаването на граничната линия (Естония): допълнителни радарни позиции, видеонаблюдение. Вследствие на това се е увеличил броят на разкритите фалшиви документи и откраднати превозни средства. Във всички държави членки с изключение на Латвия се наблюдава намаляване на броя на лицата, задържани при незаконно пресичане на външните граници на ЕС (до 50 % в Полша за периода 2003—2007 г.) и това се обяснява с възпиращия ефект на засиленото наблюдение на границите;
 - Подобро разкриваемост на подправените документи: много по-ефективен контрол на първа и особено на втора линия в резултат на новото оборудване за разкриването им (Полша, Литва);
 - Подобро покритие на радиолокационната мрежа по зелената граница (от 55 % до 100 % в Латвия);
 - Подобро качество и скорост на процедурата за издаване на визи благодарение на ново оборудване, информационни системи и обучение (Словения, Латвия, Литва), което прави визовото управление по-бързо, по-сигурно и по-еднородно (Латвия); подобро покритие на проверката на сигурността в консулските служби (Естония, Литва);

- Ефективно сътрудничество между граничната охрана и полицията и подобряване на оперативната координация (Литва).
- Увеличаване на броя на задържаните лица, обявени за издирване от националните и международните служби, благодарение на ефективността на проверките в базата данни на ШИС (Полша).
- Разполагане с повече знания за вземането на оперативни решения и подобряване на анализа на разузнавателните данни между службите (Литва, Словашката република).
- Изграждане на стабилна система за обучение по метода за обучение на обучаващи (Словашката република) и езиково обучение за граничната охрана (Латвия).

Карте 1: Система за наблюдение на границите на Полша

Пример за повишен капацитет за наблюдение на границата е граничният участък, разположен в близост до площадката за хеликоптери на граничната охрана в Niwniki (воеводство (провинция) Podkarpackie). Закупуването на хеликоптери в рамките на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение позволи ефективно наблюдение по границата с Украйна и Беларус с висока точност, осигурена от оборудване, монтирано върху хеликоптерите (инфрочервени камери и мощни прожектори). Когато екипът за въздушно наблюдение установи незаконно пресичане на границата, наземният екип на граничната охрана успява да го предотврати, като използва превозни средства с висока проходимост, закупени с помощта на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение. Чрез този метод, който стана възможен благодарение на закупеното оборудване в рамките на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение, бе повишено нивото на сигурност по външната граница на ЕС.

Карте 2: Цифрова радиосистема в Словения

Министерството на вътрешните работи изгради инфраструктура с цифрова радиосистема (TETRA) за повишаване на ефективността на трансграничното полицейско сътрудничество. Оборудването включва 63 базови станции, три централни превключвателя и 2 160 радиотерминала.

Тази цифрова радиосистема позволи успешен обмен на информация както на национално равнище, така и на равнището на държавите от Шенгенското споразумение, като гарантира сигурността на обмена на информация.

За оценяването на ефективността на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение бе избрана серия от индикатори. Информацията, която предоставиха държавите членки, обаче беше твърде разнородна, за да може да се направи задълбочено сравнение на тези данни.

Таблица 4: Индикатори — Брой на пътниците от/към държави извън Шенгенското пространство

	Броят на пътниците от/към държави извън Шенгенското пространство се следи с помощта на нови информационни технологии (съвместими с Шенгенските критерии) по външните граници
Естония	2008 г. – 5 971 678 2009 г. – 6 593 361
Унгария	С помощта на новите ИТ системи по външните граници през 2009 г. са направени проверки на почти 33 милиона пътници. Преди 2007 г. не са правени проверки в съответствие с Шенгенските критерии.
Латвия	Проверяват се 100 % от пътниците от/към държави извън Шенгенското пространство с помощта на нови информационни технологии по националните граници.
Литва	Всички пътници от трети държави, които преминават през външните граници, се проверяват щателно с помощта на новите информационни системи (VSATIS, SIS). 2007 г. — 3 181 764 2008 г. — 2 266 999 2009 г. — 2 113 326 Първо и второ тримесечие на 2010 г. — 1 183 542
Полша	Липсват данни.
Словашката република	2005 г. — 1 876 421 2006 г. — 2 498 308 2007 г. — 2 540 180
Словения	Всички пътници, които влизат през външната граница, се проверяват с помощта на нови информационни технологии, тъй като всички гранично-пропускателни пунктове разполагат с оборудване, закупено в рамките на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение.

Държавите членки бенефициери са предоставили **различна информация за броя на фалшивите или подправени документи, разкрити** с помощта на новите информационни технологии.

Таблица 5: Индикатори — Брой разкрити фалшиви или подправени документи

	Брой на фалшивите или подправени документи, разкрити с помощта на новите информационни технологии
Естония	Година — Брой разкрити документи 2006 — 63 2007 — 36 2007 — 44
Унгария	Липсват статистически данни за фалшиви/подправени документи, разкрити с помощта на новите информационни технологии. Все пак ясно се вижда съществен напредък. Броят на разкритите подправени документи се е увеличил с 22 % в периода между 2003 г. и 2008 г., докато дължината на външната граница е намаляла наполовина.
Латвия	100 % от документите се проверяват с помощта на новите технологии и оборудване, закупени в рамките на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение. Броят на разкритите подправени документи се е увеличил от 71 през 2006 г. на 128 през 2010 г.
Литва	Броят на разкритите подправени пътнически документи с високо качество се е увеличил. 2007 г. — 292 2008 г. — 131 2009 г. — 203 От първото до третото тримесечие на 2010 г. — 233
Полша	Липсват данни.
Словашката република	Година — Брой случаи 2005 г. — 11 пътнически документа 2006 г. — 59 = 29 пътнически документа, 16 гранични печата, 10 разрешителни за престой, 4 визи. 2007 г. — 172 = 47 пътнически документа, 92 гранични печата, 21 разрешителни за престой, 10 визи, 2 свидетелства за управление на МПС.
Словения	Всички фалшиви или подправени документи са разкрити с помощта на новото оборудване, закупено в рамките на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение.

Всички държави членки с изключение на Латвия отчитат **намаляване на броя на задържаните незаконни имигранти**. Този факт се обяснява с възпиращия ефект на новото оборудване и по-ефективното управление на граничния контрол. Държавите членки отбелязват, че това укрепване на източната външна граница е довело до променяне на пътищата на незаконната имиграция. Латвия също смята това за успех, който се обяснява с ефективността на новото оборудване и подобрения капацитет на персонала.

Таблица 6: Брой на разкритите незаконни влизания

	Брой на разкритите незаконни влизания
Естония	Незаконни пресичания на границата: 2003 г. — 168 влизания 2004 г. — 160 влизания 2005 г. — 135 влизания 2006 г. — 123 влизания 2007 г. — 113 влизания 2008 г. — 101 влизания
Унгария	Броят на задържаните лица при пресичане на зелената граница е показател за повишената ефективност на граничния контрол. През 2003 г. са задържани 6 455 лица; този брой е намалял с 30 %, достигайки 4 502, докато дължината на външната граница е намаляла наполовина.
Латвия	Броят на разкритите незаконни влизания се е увеличил от 23 през 2006 г. на 49 през 2010 г.
Литва	Превантивните мерки и подобреният граничен контрол доведоха до намаляване на броя на незаконните влизания. Задържани незаконни мигранти: 1 311 през 2007 г., 1 234 през 2008 г., 1 214 (2009 г.).
Полша	Има значително намаляване на броя на задържаните лица при незаконно пресичане на източната граница (от 203 през 2003 г. на 93 през 2007 г. в три подразделения на граничната охрана по източната граница) благодарение на по-добрата охрана на външната граница, което възпира незаконната имиграция.
Словашката република	Незаконни пресичания на държавната граница: 2005 г. — 341 задържани мигранти 2006 г. — 352 задържани мигранти 2007 г. — 400 задържани мигранти
Словения	Преди прилагането на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение не се извършваше наблюдение през нощта и/или в часовете с намалена видимост. Закупуването на ново оборудване за нощно наблюдение, а именно мобилни и ръчни термовизионни камери и очила за нощно виждане, спомогна да бъде запълнена тази празнина. Това подобрение доведе до общо намаляване на броя на незаконните мигранти.

6.3. Ефикасност на прилагането на програмата

Ефикасността на прилагането на програмата може да бъде измерена, като се следват два подхода. Първият се отнася до самото прилагане. Вторият е оценка на неговото въздействие върху управлението на границите.

Държавите членки обаче предоставиха много **различни данни** във връзка с разходите за управление и измереното въздействие по всяка от шестте цели. Следователно могат да бъдат определени само общи тенденции²⁰.

Основните заключения, споделени от всички, са:

- **Управление.** Управлението на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение беше определено като **много ефективно по отношение на разходите**, тъй като позволи целта за присъединяване към Шенгенското пространство да бъде постигната за ограничен период от време и при относително ниски разходи за управление. Според оценките на Литва, Словения, Латвия и Унгария тези разходи са между 0,4 % и 1,7 % от всички средства, които съответно са им били предоставени. Полша и Словения смятат, че те са съизмерими с тези по други сходни програми, докато за Литва управлението е било много по-ефективно по отношение на разходите (0,4 %, спрямо 1,7 % за Фонда за външните граници)²¹. Полша смята, че административната тежест е била сведена до минимум, докато Латвия е на мнение, че е била твърде висока (особено за отчитането).
- **Сътрудничество между институциите.** Литва, Латвия и Унгария дават висока оценка на засиленото сътрудничество между органите, отговорни за управлението на границите и борбата с незаконната имиграция, което е резултат от съчетаването на мерките с инфраструктура и оборудване. Съвместното участие в управлението на проектите повиши също капацитета на тези органи и **увеличи ефикасността на следващите сходни програми**, и по-специално Фонда за външните граници и Фонда за връщане. Не се споменава за увеличаване на международното сътрудничество с изключение на обмена на информация посредством новите информационни системи (ШИС, ВИС).
- **Отражение върху разходите.** Всички държави членки отбелязват **силното отражение върху бюджета за гранична охрана**. Това се обяснява с допълнителните разходи за поддръжка (ново и по-сложно оборудване, изтичане на гаранционния срок), по-високите заплати (Словения) и по-скъпото обучение (Латвия)²². Латвия посочва рисковете за това оборудване във време на икономическа криза и намаляване на бюджетните средства. От 2008 г. Словения поема тези разходи от своите средства по Фонда за външните граници.
- **Ефикасност на програмата.** В Словения, Латвия и Унгария е забелязан един страничен ефект от Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение. Трите държави членки посочват, че направените разходи в рамките на този инструмент обикновено са при по-високи от

²⁰ Повечето данни, и особено процентите, са дадени от държавите членки без обяснение за периода, за който се отнасят, и за точния обхват на дейностите.

²¹ Тази ниска процентна стойност на разходите за управление трябва да се тълкува внимателно, защото, както посочва Латвия, повечето държави членки са покрили разходите от държавния си бюджет и следователно те не са взети предвид.

²² Интересно е, че Литва посочва, че през 2003 г. държавният бюджет за границите е бил намален предвид допълнителното финансиране, предоставено от Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение.

пазарните цени. Дадени са следните обяснения: малки пазари, подсилени от огромен поток парични средства за кратък период от време, мащабни договори (особено в Литва), които водят до по-слаба конкуренция, икономически подем и инфлация (Латвия, Словения).

Карте 3: Латвийски проекти по цел „Подобряване на визовото управление“

Латвия е изпълнила различни проекти за подобряване на различни аспекти на визовото управление чрез Службата по въпросите на гражданството и миграцията (ОСМА) и Министерството на външните работи:

- Общо 33 дипломатически и консулски представителства получиха компютърно оборудване и оборудване за пренос на данни, с което получиха достъп до системите ВИС, ШИС II и VISION. Достъпът до тези системи позволява по-бързото вземане на решения и издаване на визи.
- Помещенията на посолствата и консулските служби бяха обновени, за да се осигури сигурна среда за издаването на шенгенски визи (отделен вход/изход за персонала на консулските служби, гишетата са оборудвани с обезопасителни стъклени прегради, чакалните са отделени от гишетата, поставени са портативни детектори за проверка на посетителите); тези нововъведения са съобразени със стандартите и изискванията за сигурност съгласно Общите консулски инструкции и с Каталога с препоръки за правилното прилагане на достиженията на правото от Шенген и за най-добрите практики при издаване на визи²³.
- Службата ОСМА бе оборудвана с нови сървъри, които позволяват сигурност на съхранението (само оправомощени органи имат достъп до данните) и прехвърляне на достъпа към различни регистрационни системи (регистър на населението, регистър на поканите, регистър на разрешителните за работа, на разрешителните за пребиваване, визов регистър и черен списък на лицата с наложена мярка „отказ за влизане“); тази нова система отговаря на изискванията на ЕС и на Националната визова информационна система за защита, съхранение и обработка на лични данни за 1,1 милиона лица.

²³ Бележка от Генералния секретариат до работната група „Оценка по Шенген“ (6183/03, 7.2.2003 г.).

Каре 4: Естонски проекти по цел „Подобряване на граничните проверки“

Службата по гранична охрана предостави на Центъра за проверка на пътнически документи и гранично-пропускателните пунктове към него нова техника за проверка и маркиране на документи на чужденци:

- На Центъра за проверка на пътнически документи беше предоставено видеоспектрално оборудване (VSC 5000), което позволява на експертите да извършват адекватен контрол на документите, да ги проверяват с ултравиолетова светлина и по този начин да извършват обстойни проверки на документите. При професионалните обучения и обученията на работното място за проверка на документи и при вътрешния и международния обмен на информация бяха използвани описания на документи и подправени документи.

Гранично-пропускателните пунктове бяха снабдени с подходящи гранични печати, които отговарят на Шенгенските критерии.

Каре 5: Словенски проекти по цел „Подобряване на граничните проверки“

Министерството на публичната администрация планираше да изгради или модернизира 24 гранично-пропускателни пункта и да извърши седем дейности (закупуване на земя, придобиване на земя, изготвяне на документация, изграждане на инфраструктура и нови съоръжения, закупуване на оборудване и наемане на инженерно-технически персонал). То трябваше обаче да направи съществени промени в индикативния график, защото установи, че някои от проектите ще продължат и след периода на допустимост, така че обхватът на 14 от мерките беше намален, а една мярка беше изключена изцяло. Имаше две основни причини, поради които Министерството на публичната администрация изключи дейности от Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение:

- закъснения в подписването на договорите, което означаваше, че проектите ще продължат и след периода на допустимост;
- проектите с възлагане на обществена поръчка не бяха публикувани в *Официален вестник на Европейския съюз* поради неправилно предвиждане на разходите за строителни работи преди отварянето на предложенията.

Все пак всички мерки и дейности бяха изпълнени, като изключените бяха финансирани от националния бюджет.

Таблица 7: Отражение върху общите разходи за управление на границите

Естония	Латвия	Полша	Словения	Словашката република	Литва	Унгария
+40% (2003— 2008 г.)	+71% (2003— 2008 г.)	+17% (2002— 2008 г.)	Приблиз. 30 % (не са посочени срокове)	+40% (2003—2008 г.)	Увеличение (липсват данни)	+20 % (очаквано) (2002— 2009 г.)

6.4. Допълняемост

Всяка от държавите членки бенефициери разглежда въпроса за допълняемостта от съвсем различна гледна точка. Докато Словашката република и Литва само споменават, че мерките в рамките на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение са координирани с програма Phare и с Преходния финансов инструмент, останалите държави разглеждат въпроса много задълбочено в два основни аспекта:

- Управление. В пет от държавите членки координаторът на помощта за програма Phare, за Преходния финансов инструмент, за Норвежкия финансов механизъм и за Финансовия механизъм на ЕИП е отговорял и за Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение. Това решение е улеснило в много голяма степен координирането на управлението на средствата от фондовете и тяхното разпределение.
- Сектори на инвестиране. Необходимо е оценката за допълняемостта в секторите на инвестиране да се направи чрез националните стратегии за постигане на целите на националните планове за действие за изпълнението на Шенгенското споразумение (SAP). В това отношение за задоволяване на нуждите и отстраняване на недостатъците са използвани всички източници на финансиране на ЕС и други източници на финансиране.

За допълването на дейности в рамките на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение (модернизиране и придобиване на оборудването за управление на границите, на ИТ системите и на инфраструктурата) Естония, Полша, Латвия и Унгария използваха програма Phare, средствата за трансгранично сътрудничество (само Полша), Норвежкия финансов механизъм и Преходния финансов инструмент в съответствие със своите стратегии за изпълнение на SAP. Полша използва също целеви средства по програма Phare за финансиране на стратегията си за интегрирано управление на границите.

В Словения програмите Phare 1999—2003 г. се смятат за предшествващи Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение по отношение на придобиването на съвременно и модерно оборудване и информационни системи (ШИС) в областта на управлението на границите, правосъдието и вътрешните работи. Средствата от Преходния финансов инструмент бяха използвани за институционално изграждане и административна и правна помощ при транспонирането на достиженията на правото от Шенген. Също така Словения реши да не използва средствата от Норвежкия финансов механизъм и Финансовия механизъм на ЕИП.

Управлението на граничната охрана разработи мащабен проект за модернизиране на ИТ мрежата на граничната охрана. Целта беше да се свържат различните системи с бази данни, като ШИС/ШИС II, през един централен възел, като по този начин се осигурява лесен достъп на полицейските звена на всички нива. В резултат на това подобрене се осигурява също информационният поток между централните системи на ШИС II и ВИС и сателитните системи на институционалните потребители и бюрото SIRENE в Полша.

ИТ системата на граничната охрана беше приведена в съответствие с Шенгенските критерии, което позволи да бъде подобрен информационният обмен (включително ШИС). Изпълнението на проекта повиши нивото на защита по външната граница на ЕС. Вследствие на това новата ИТ система на Полша спомогна за намаляване на броя на чуждестранните граждани, експулсирани от Полша, и на броя на незаконните опити за пресичане на държавната граница.

Части от този мащабен проект в рамките на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение бяха продължение на проекти по Phare, включително по националните програми в рамките на Phare и по програмата за трансгранично сътрудничество, например проект PNP 2002. Подготовката на ИТ инфраструктурата за съвместна работа с ШИС позволи успешното изпълнение в главното управление на полицията на проекти в рамките на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение. Проектът продължава в рамките на Фонда за външните граници.

Унгария посочва други инструменти на ЕС, като TAIEХ, подпомаганите от службата OLAF Pericles и Hercule II и проектите Argo. По-интересното е, че Унгария е предвидила допълняемост и със следващи програми, за да бъдат посрещнати онези нужди, които не са могли да бъдат задоволени в рамките на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение: Сигурност и опазване на свободите 2007—2013 г., Фонда за външните граници, новия план за развитие на Унгария, Европейската програма за териториално сътрудничество и паневропейски коридори номер пет (железопътна гара Eperjeske) и номер седем (речен път Mohacs).

7. Връзка с Фонда за външните граници (ФВГ)²⁴

За всички държави членки **приемствеността между Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение и Фонда за външните граници е очевидна от гледна точка както на управлението, така и на обхванатите области.** Всички държави членки посочват, че системите за управление, контрол и мониторинг, създадени за Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение, са били използвани при проектирането на системите за ФВГ. Повечето държави (Полша, Естония, Литва, Латвия, Унгария) решиха да запазят институционалната памет и организационната култура, като запазят същите отговорни

²⁴ Фондът за външните граници (ФВГ) обхваща периода 2007—2013 г. В него участват общо 23 държави членки. Основната цел е да се помогне на държавите членки да осигурят ефективен и единен контрол на високо ниво по външните граници и да участват в разработването на общата визова политика.

структури. Словения²⁵ и Словашката република²⁶ избраха да сменят отговорните органи.

Естония и Полша подчертаха, че са повишили капацитета си в областта на стратегическото планиране (разпределение на ресурси, план за усвояване) и на организацията и управлението на процедури за възлагане на обществени поръчки, което е довело до по-ефективно усвояване на помощта (Естония). Литва подчерта, че доброто междуведомствено сътрудничество, започнато в рамките на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение, се е запазило и при управлението на ФВГ.

Що се отнася до дейностите, приемствеността е съвсем конкретна за Литва, която призна, че годишната програма за 2007 г. в рамките на ФВГ е помогнала да бъдат изпълнени мерки, които не е било възможно да бъдат изпълнени в рамките на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение. Както повечето държави бенефициери потвърдиха, съвременното оборудване, закупено в рамките на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение, води до увеличаване на разходите за поддръжка, които те покриват от ресурсите на ФВГ. ИТ системите, и особено ШИС II, също са сектор, за който ЕС продължава да оказва подкрепа. Унгария споменава също необходимостта обученията да бъдат повтаряни и актуализирани.

8. Заключение

Като цяло Инструментът за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение имаше успех, тъй като послужи за това да гарантира това всичките седем държави членки да изпълнят Шенгенските критерии за ограничен период от време и да станат част от Шенгенското пространство от 1.12.2007 г. Използването на предоставените от ЕС средства е показателен пример за въведените добри решения в управлението и това беше потвърдено от държавите членки, които признаха, че нямаше да бъдат в състояние да се присъединят към Шенгенското пространство в такива кратки срокове без подкрепата на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение.

Основната причина за този успех се крие в специфичната структура на програмата, основана на годишни индикативни графици, които не са финансово обвързващи. Тази

²⁵ Отговорният орган беше променен — на мястото на Министерството на финансите е Министерството на вътрешните работи. Министерството на финансите стана сертифициращ орган.

²⁶ Отговорността за управлението на финансовите инструменти за периода 2007—2013 г. бе прехвърлена от Службата за международно полицейско сътрудничество към Полицейския президиум на отдел „Чуждестранна помощ“ към Министерството на вътрешните работи. От 2006 г. отдел „Чуждестранна помощ“ на Министерството на вътрешните работи се укрепва (увеличава се персоналът и се намалява текучеството) и той започна да изпълнява функцията си по предоставяне на методическо ръководство на всички министерства (бенефициери) във връзка с фондовете на ЕС (повишаване на информираността за фондовете на ЕС сред министерствата, предоставяне на съответни покани за набиране на предложения за проекти на лицата за контакт, програмиране на средствата, отчитане на средствата и др.). Запазена бе институционалната памет, тъй като персоналът на Службата за международно полицейско сътрудничество, който участва в управлението на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение, участва в прехвърлянето на административен и организационен капацитет и познания.

система доказва както своята гъвкавост, така и своята ефективност, като предостави на държавите членки широкообхватни правомощия при разпределението и преразпределението на предоставените средства.

В изпълнение на целите, определени в член 35 от Акта за присъединяване, Инструментът за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение беше използван предимно за инвестиции в инфраструктура, транспортни средства и ИТ системи по сухоземните и въздушните граници. Този инструмент допълни националните усилия за ефективно управление на външните граници и борба с незаконното влизане в Шенгенското пространство.

Ясна е връзката между Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение и Фонда за външните граници. Изграден върху постигнатото в областта на политиката и управлението на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение, ФВГ получи широко признание от държавите бенефициери по Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение като средство за продължаване, а за някои от тях и за завършване на дейностите, осъществени в рамките на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение. Предвид това повечето държави членки бенефициери запазиха същите структури на управление, които бяха изградили за Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение.

Високата усвояемост на предоставените средства от ЕС и ефективното финансово управление са показател за успешното прилагане на Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение. Усвояемостта на предоставените от ЕС средства е в диапазона от 90 % до 100 %. Като цяло наличните ресурси бяха използвани правилно, като бяха направени само минимални финансови корекции.

Накрая, Инструментът за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение за България и Румъния (2007—2009 г.)²⁷ беше изграден въз основа на придобития опит с предходния инструмент, като сходна структура на управлението ще бъде възприета и за подобен временен инструмент, предвиден в Акта за присъединяване на Хърватия²⁸.

²⁷ Член 32 от Протокола относно условията и договореностите за приемане на Република България и Румъния в Европейския съюз, ОВ L 157, 21.6.2005 г., стр. 39.

²⁸ Член 31 от Акта относно условията за присъединяване на Република Хърватия и промените в Договора за Европейския съюз, Договора за функционирането на Европейския съюз и Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия, ОВ L 112, 24.4.2012 г., стр. 29.