



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 23.4.2014 г.
COM(2014) 230 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

за последващата оценка на Европейския фонд за връщане за периода 2008—2010 г.

**(доклад, представен съгласно член 50, параграф 3, буква в) от
Решение № 575/2007/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 май 2007 г.)**

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

за последващата оценка на Европейския фонд за връщане за периода 2008—2010 г.

**(доклад, представен съгласно член 50, параграф 3, буква в) от
Решение № 575/2007/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 май 2007 г.)**

1. ОБХВАТ И ЦЕЛ НА ДОКЛАДА¹

Европейският фонд за връщане (ФВ) беше създаден през 2007 г. за периода 2008—2013 г. като част от Общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“². Той е един от четирите фонда, създадени съгласно Общата програма³.

Целта на Фонда е да подкрепя усилията на държавите членки за подобряване на управлението на връщането във всичките му измерения („интегрирано управление на връщането“), включително посредством сътрудничество между държавите членки за постигането на икономии от мащаба. Фондът разполага с **общ бюджет от 676 млн. евро**. Средствата се разпределят между 26 държави членки⁴.

В Решението за създаване на Фонда се предвижда изискване Комисията да представи последваща оценка за периода 2008—2010 г.⁵ на базата на национални доклади за оценка на резултатите и въздействието на дейностите, съфинансирани от Фонда⁶. Фондът трябва да бъде оценен от Комисията съвместно с държавите членки, „за да [се] прецени уместността, ефективността и влиянието на дейностите в светлината на общата цел [на Фонда]“⁷. Комисията взема предвид и „допълняемостта между дейностите, изпълнявани по линия на Фонда, и дейностите по други свързани политики, инструменти и инициативи на Общността“⁸.

В настоящия доклад са представени констатациите от последващата оценка на изпълнението на годишните програми за периода 2008 — 2010 г., по които на държавите членки са били **отпуснати средства в размер на над 199 милиона евро**. Държавите членки трябваше да представят националните си доклади до края на юни 2012 г. Въпреки това, тъй като срокът за допустимост на действията от годишната програма за 2010 г. беше до 30 юни 2012 г. и с цел да се даде възможност всички резултати от въпросната програма да бъдат включени в настоящия доклад, крайният срок за представяне на националните доклади беше удължен до 31 октомври 2012 г.

Следващите глави представят основните констатации относно уместността, ефикасността, ефективността, взаимното допълване и добавената стойност на финансирането по линия на ФВ през периода 2008 — 2010 г.

¹ Настоящият доклад е изготвен от Комисията главно въз основа на информация, предоставена от участващите държави членки. Независимо от осъществения от Комисията контрол на качеството, наличието на несъответствия или неточности не може да бъде изключено. Въпреки това Комисията смята, че те не биха могли да повлияят на съдържателността и надеждността на направените в доклада заключения.

² Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент за създаване на рамкова програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“ за периода 2007—2013 г. (COM(2005) 123 final).

³ Останалите фондове от Общата програма са: Фондът за външните граници, Европейският бежански фонд и Европейският фонд за интеграция на граждани на трети страни.

⁴ В съответствие с Протокола относно Дания, тази държава не участва във Фонда.

⁵ Решение № 575/2007/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 май 2007 г. за създаване на Европейски фонд за връщане за периода от 2008 до 2013 г. като част от Общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“, член 50, параграф 3.

⁶ Решение № 575/2007/ЕО, член 50, параграф 2.

⁷ Решение № 575/2007/ЕО, член 49, параграф 2.

⁸ Решение № 575/2007/ЕО, член 49, параграф 3.

УМЕСТНОСТ НА ФОНДА С ОГЛЕД НА СИТУАЦИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКО И НАЦИОНАЛНО РАВНИЩЕ

Уместност на Фонда с оглед на ситуацията в ЕС, довела до неговото създаване

Връщането на граждани на трети страни, които не отговарят или вече не отговарят на изискванията за влизане, присъствие или постоянно пребиваване на територията на държавите — членки на Европейския съюз, е от основно значение, за да се гарантира, че политиката на приемане се съблюдава, и за да се наложи спазването на върховенството на закона, което е една от основните характеристики на пространството на свобода, сигурност и правосъдие. На практика обаче привеждането в действие на политиката за връщането представлява сериозно предизвикателство, особено за държавите членки с относително нисък БВП или малък опит или за някои държави членки, които са изправени пред несъразмерно големи миграционни потоци поради географското си местоположение или привлекателния си икономически профил. Управлението на връщането е сложен процес. То изисква изграждане на добри работни взаимоотношения с държавите, към които се извършва връщането, като същевременно трябва да се поддържа баланс между индивидуалните права и хуманитарните съображения, от една страна, и държавния интерес от правоприлагането, от друга страна.

Намаляването на незаконната имиграция чрез ефикасна политика за връщането е задача на всички държави членки. В пространство без вътрешни граници хората могат по принцип да се движат безпрепятствено. Толерирането на незаконния престой в една държава членка може да окаже отрицателно влияние върху борбата срещу незаконното наемане на работа в целия ЕС, което на свой ред действа като притегателен фактор за по-голяма незаконна имиграция към ЕС. Обратно, прилагането на ефективни политики за връщането в целия ЕС би могло да има ползотворни последици за надеждността на общата имиграционна политика и да спомогне за по-доброто приемане на законно пребиваващите граждани на трети държави в държавите членки.

Европейският фонд за връщане се основава на подготвителните действия, осъществени за бюджетните години 2005—2007 г., които помогнаха на държавите членки да се подготвят за стартирането на ФВ през 2008 г. С цел борбата на национално равнище срещу незаконната миграция да стане по-ефективна, Европейският фонд за връщане беше създаден за подпомагане на доброволното, а при необходимост и на принудителното връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети държави, което да се извършва съгласно обща рамка на „интегрирано управление на връщането“ и в съответствие с общи стандарти. В описаната по-горе ситуация в областта на миграцията, при която миграционните потоци засягат по различен начин отделните държави членки, **Фондът имаше за цел да гарантира съблюдаването между държавите членки на принципите на солидарност и на справедливо разпределение на отговорностите** чрез предоставяне на финансова помощ за подпомагане на усилията им за подобряване на управлението на връщането във всичките му аспекти. Разпределението на наличните ресурси от ЕС между държавите членки почива на два критерия, отразяващи положението на дадена държава членка от гледна точка на задълженията, поети от името на Съюза или в обща полза на Съюза в тази област: брой на решенията за извеждане, засягащи граждани на трети държави, и брой на осъществените връщания в трети държави. Усвояването на средствата по Фонда се извършва въз основа на стратегически многогодишни програми, обхващащи целия

програмен период 2008— 2013 г., и въз основа на годишни програми, договаряни ежегодно с държавите членки с оглед на усвояването на отпуснатите финансови средства за съответната година.

Фондът е насочен към четири приоритета:

- Приоритет 1: Подкрепа за разработване от държавите членки на стратегически подход към управление на връщането;

Приоритет 2: Подкрепа за сътрудничеството между държавите членки в областта на управлението на връщането;

Приоритет 3: Подкрепа за специфични иновативни национални/международни инструменти за управление на връщането;

Приоритет 4: Подкрепа за стандарти и най-добри практики на Общността за управление на връщането.

Освен националните програми, всяка година до 7 % от наличните средства от ЕС бяха използвани пряко от Комисията за транснационални проекти, проучвания или други видове дейности, представляващи интерес за ЕС, посредством „дейности на **Общността**“, отнасящи се до политиката за връщането и мерките, приложими за целевите групи.

През периода **2005—2007 г.** бяха започнати подготвителни дейности, а именно „Подготвителни дейности за връщане“ 2005—2006 г. и „Подготвителна дейност — Управление на миграцията — солидарност в действие през 2007 г. — връщане и реинтеграция на връщаните лица“. Благодарение на тези инструменти беше натрупан непосредствен практически опит с транснационални проекти, което помогна на държавите членки, НПО и другите заинтересовани страни да се подготвят за стартирането на Европейския фонд за връщане през 2008 г.⁹ От 2008 г. до края на програмния период дейностите на Общността по Европейския фонд за връщане съфинансираха (в размер до 90 % от общия размер на допустимите разходи за дейността) транснационални проекти предимно в областта на подпомагането на доброволното връщане, като това бе извършвано чрез специални покани за представяне на предложения, публикувани ежегодно. Проектите представляваха допълнение към националните програми и насърчиха сътрудничеството и обмена на опит в целия ЕС по различни аспекти от процеса на подпомагане на доброволното връщане.

Важно е да се отбележи, че настоящият доклад за последваща оценка се отнася за по-голямата част от средствата по Европейския фонд за връщане, които се усвояват посредством споделено управление чрез национални програми.

Уместност на Фонда в ЕС и в държавите членки през първите години от неговото функциониране

От началото на изпълнението до приключването им годишните програми за 2008—2010 г. обхващат периода от 2008 до средата на 2012 г. През този период повечето държави членки направиха значителни промени в съответните си политики, закони и

⁹ Оценката на подготвителните действия може да бъде намерена на следния адрес: http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/2004_2007/solidarity/funding_solidarity_en.htm.

институционални структури с цел да укрепят и подобрят управлението на връщането (както принудителното, така и доброволното).

Транспонирането на **Директивата за връщането**¹⁰ рационализира процеса на управление на връщането, като въведе възможност гражданите на трети държави да изберат прилагането на мерки за доброволно връщане и включи стандарти за задържането на лицата, срещу които е постановено решение за връщане. Някои от държавите членки въведоха алтернативни мерки за задържането на уязвими граждани на трети държави. През разглеждания период действията понякога бяха допълвани от законодателство, насочено към справяне с незаконната миграция и връщане на незаконните мигранти. **Размириците в Северна Африка през 2011 г.** допринесоха значително за **увеличаването на миграционния натиск** към средиземноморските страни, а оттам и за цялостните национални усилия в областта на връщането. От януари 2008 г. до 30 юни 2012 г. държавите членки са върнали в трети държави общо **630 475** граждани на трети държави чрез **операции за принудително или доброволно връщане**¹¹. **60 % от тези лица са били върнати принудително, а 40 % — чрез операции по доброволно връщане.** Девет държави членки¹² са успели да върнат повече лица чрез програми за доброволно връщане, отколкото принудително, а шестнадесет държави членки¹³ са върнали относително повече хора принудително, отколкото на доброволни начала¹⁴. Над половината от тези операции по доброволно връщане са били проведени от само две държави членки (SE, UK).

Броят на незаконните мигранти (включително лицата, просрочили срока на разрешението за престой, и онези, чиито молби за предоставяне на убежище са били отхвърлени) е бил много по-голям от този на лицата, подали молба за убежище, и бежанците, завърнали се доброволно в страната на произход.

Общият брой на **центровете за задържане** (за граждани на трети държави, очакващи да бъдат изведени от страната) в Съюза според сведенията, получени до края на юни 2012 г., е бил 179, а общият капацитет е възлизал на 17 519 места.

По време на обхванатия от оценката период двадесет и една държави членки са върнали 15 563 граждани на трети държави, използвайки **съвместни полети за връщане**¹⁵ (от общо 379 381 граждани на трети държави, които са били върнати принудително). Почти 75 % от общия брой на лицата, върнати с такива полети, са били върнати от само две държави членки (ES, NL).

Във връзка с описания по-горе общ контекст държавите членки са изразили като цяло позитивни мнения относно уместността на Фонда с оглед на националните им нужди. Макар повечето от тях да смятат, че целите на програмите са релевантни, Франция е докладвала, че не е могла да удовлетвори някои нужди (напр. да вземе под внимание незаконните мигранти в отвъдморския департамент Майот) поради правилата

¹⁰ Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 г. относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни. Директивата се прилага за всички държави членки с изключение на Дания, Ирландия и Обединеното кралство. Срокът за транспониране беше 24 декември 2010 г.

¹¹ Общо национални програми, включително Фонда за връщане.

¹² AT, BE, CZ, IE, LU, PL, PT, SE, UK.

¹³ BG, EE, FI, FR, DE, EL, HU, IT, LV, LT, MT, NL, RO, SK, SI, ES.

¹⁴ За Кипър не са предоставени данни за доброволното връщане.

¹⁵ Общо национални програми, включително Фонда за връщане.

за допустимост. Франция смята също така, че Приоритет 2 е по-малко уместен в областта на съвместните полети за връщане, тъй като Frontex също предоставя финансиране за такива полети.

От друга страна, някои от държавите членки са на мнение, че нуждите и съответстващите им цели по програмите не са се променили през отчетния период, т.е. от момента на определяне на целите в многогодишната програма (МП) до изпълнението на годишните програми. Други добавиха, че набелязаните цели също са продължили да бъдат релевантни за евентуална бъдеща намеса, финансирана от националните бюджети или от Фонда.

ВЗАИМНО ДОПЪЛВАНЕ МЕЖДУ ФОНДА И НАЦИОНАЛНИТЕ БЮДЖЕТИ В ОБЛАСТТА НА ВРЪЩАНЕТО, КАКТО И С ДРУГИ ФИНАНСОВИ ИНСТРУМЕНТИ

Държавите членки докладваха, че **съфинансирането от ФВ е допълвало финансирането по линия на други финансови инструменти на ЕС**. За няколко от държавите членки ролята на ФВ при управлението на миграцията е допълвала работата по другите три фонда¹⁶, които са част от Общата програма на ЕС „Солидарност и управление на миграционните потоци“ (2007—2013 г.). Сред другите източници на финансиране от ЕС, за което се посочва, че е допълвало това по ФВ, са Европейският социален фонд и подготвителните действия на ФВ, предхождащи текущия програмен период.

Що се отнася до допълващата роля на Фонда спрямо националните инвестиции в областта на връщането, приносът му спрямо националните бюджети варира от 100 % (BG, CY, LV, PT) до по-малко от 1 % (CZ). В Испания и Обединеното кралство отпуснатите от Фонда суми възлизат съответно на 25 % и 21 % от общите разходи в тази област. Тези дялове са значителни, като се има предвид размерът на националните инвестиции в управлението на връщането в тези държави членки. За разлика от тях Франция е докладвала, че финансирането от ФВ има относително слабо финансово въздействие върху националните разходи в тази област — едва 4,9 % от разходите за принудително връщане, но 15,3 % от разходите за доброволно връщане (2009—2011 г.).

Участието на Фонда може да възлиза най-много на 50 % от общите разходи за определено действие и на максимум 75 % за държавите членки, които се ползват от Кохезионния фонд, и за действия по конкретни приоритети. В това отношение оценката показва, че участието на Фонда е най-голямо в областите, в които държавите членки са по-малко склонни да вложат национално финансиране, а именно подпомагането на уязвимите лица и прилагането на правилата и стандартите на ЕС. Това се дължи най-вероятно на обстоятелството, че тези дейности не се смятат за национален приоритет, или на това, че те са част от приоритетите на ЕС, за които се предоставя подкрепа в размер на 75 %.

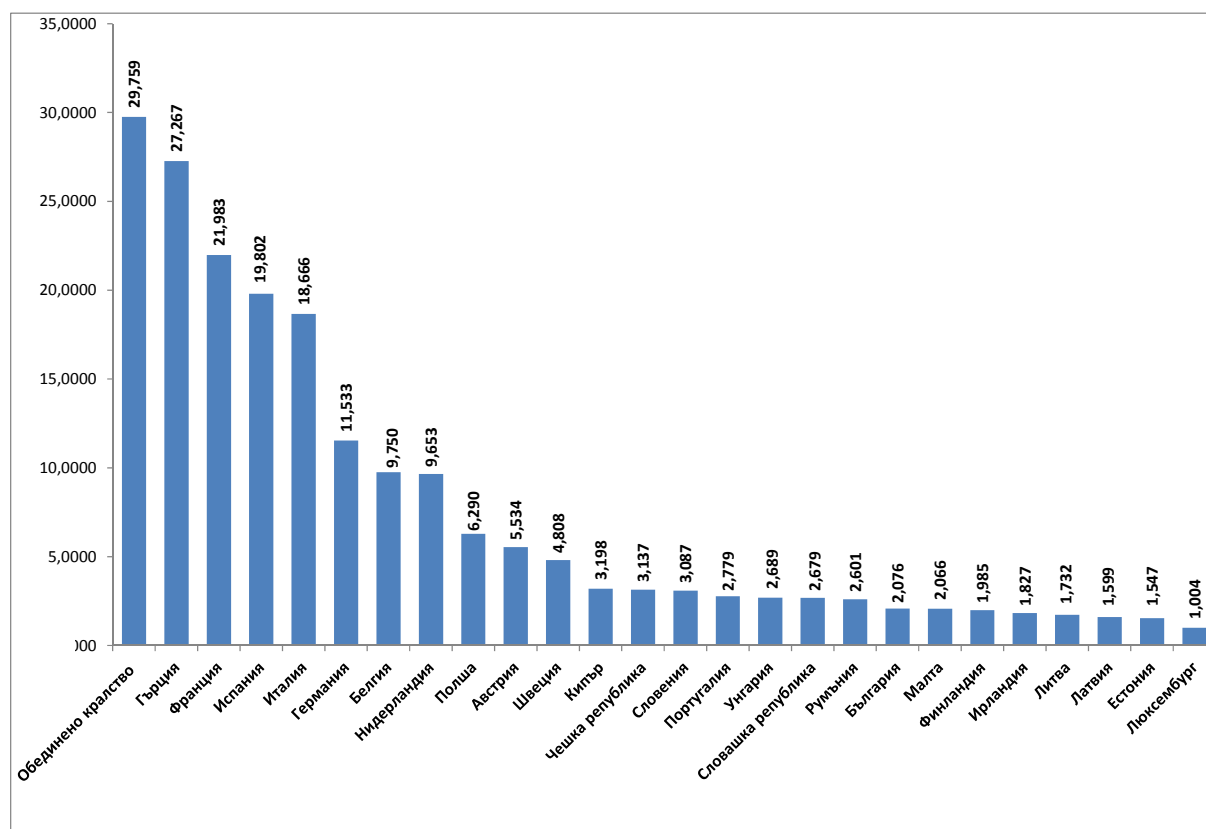
¹⁶ Фондът за външните граници, Европейският бежански фонд и Европейският фонд за интеграция на граждани на трети страни.

ЕФИКАСНОСТ НА ФОНДА

Разпределение и усвояване

Общият размер на финансирането, предоставено от Фонда на държавите членки по линия на годишните програми за периода 2008—2010 г., възлиза на **над 199 млн. евро**. Финансирането варира от малко над 1 млн. евро за Люксембург до над 29 млн. евро за Обединеното кралство и над 27 млн. евро за Гърция. Най-големи суми са били отпуснати на онези държави членки, при които има най-голям наплив от незаконни мигранти и най-голям брой върнати лица. Това са **Обединеното кралство, Гърция, Франция, Испания и Италия**, като заедно те са получили **59 %** от общия размер на средствата от ЕС, отпуснати на държавите членки през разглеждания период.

Графика 1: Разпределение на финансирането от ФВ по държави членки в хиляди евро



Средното усвояване¹⁷ на съфинансирането от ЕС по годишните програми за 2008 г. е възлизало на 66 % (от отпуснатите 55,5 млн. евро са били изразходвани 36,6 млн. евро). Усвояването на съфинансирането от ЕС по тази програма е вариало от 16 % (NL) до 100 % (ES). Средното усвояване на съфинансирането от ЕС по годишните програми за 2009 и 2010 г. е вариало от 27 % в Чешката република до 99 % в Испания. Общо погледнато, шестнадесет държави членки са отчетли усвояване над 75 %¹⁸, като за шест от тях то е било над 90 %¹⁹. В шест държави членки средното усвояване на съфинансирането от ЕС по годишните програми за 2009 и 2010 г. е възлизало на 50 %

¹⁷ Процентът на усвояване отчита доколко държавите членки реално са изразходвали първоначално отпуснатото им финансиране.

¹⁸ AT, BE, DE, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV, MT, PL, PT, SE, SK, UK.

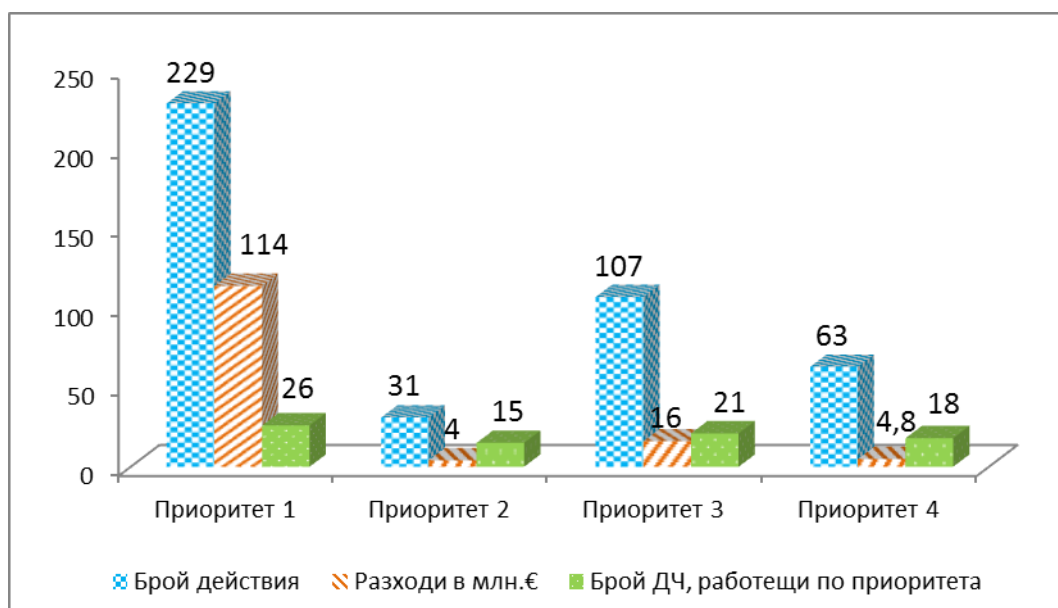
¹⁹ AT, DE, ES, FR, IT, PT.

или по-малко²⁰. Държавите членки, при които се наблюдава висок процент на усвояване, са често държави, на които се отпускат средства в голям размер, докато държавите членки с нисък процент на усвояване са често държави, на които се отпускат по-малко средства. Това може да се обясни с факта, че в държавите членки, на които се отпускат средства в голям размер, участието на Фонда представлява малка част от националния бюджет, предназначен за връщането, и тези държави са свикнали да изпълняват действия в тази област въз основа на предварително финансиране. От друга страна, държавите членки, на които се отпускат по-малко средства, често имат по-малък опит и в тях има по-малко на брой участници, осъществяващи дейност в областта на връщането.

Държавите членки са успели да изразходват общо **76 %** от средствата, които са им били отпуснати по линия на годишните програми за 2008—2010 г. (изразходвани са около 151 млн. евро от отпуснатите около 199 млн. евро).

По-голямата част от действията са били изпълнени по линия на Приоритет 1, следван от Приоритети 3, 4 и 2. От гледна точка на разходите акцентът е бил върху Приоритет 1, следван от Приоритети 3, 4 и 2.

Графика 2: ФВ 2008—2010 г. по приоритети: брой действия, разходи в млн. евро и брой държави членки, работещи по приоритета



По-голямата част от разходите по годишните програми за 2008—2010 г. са били за действия по изпълнението на Приоритет 1 (подкрепа за разработване на стратегически подход към управлението на връщането — 114 млн. евро, т.е. 82 % от общия размер на изразходваните средства). Държавите членки с най-големи разходи в тази категория са били Франция, Италия, Испания и Обединеното кралство. Освен това 12 % от ресурсите на ЕС са били изразходвани за действия в изпълнение на Приоритет 3 (подкрепа за иновативни инструменти за управление на връщането). Австрия, Белгия, Гърция, Германия и Швеция са изразходвали най-много средства във връзка с този приоритет. По Приоритет 4 (подкрепа за стандарти и най-добри практики на Общността) са били изразходвани само 4,8 млн. евро, като най-много средства са

²⁰

BG, CZ, EE, LT, LU, SI.

изразходвали Франция, Латвия и Словашката република. При посочените три държави 46 % от общия размер на средствата на ЕС за дейности по линия на Приоритет 4 са били изразходвани само от Франция. По Приоритет 2 (подкрепа за сътрудничеството между държавите членки) са били изразходвани само 4 млн. евро, като най-много средства по него са изразходвали Италия, Обединеното кралство и Ирландия.

От гледна точка на разходите по категории действия, най-много средства са били предоставени за принудителното връщане (38 % от общите разходи), следвано от доброволното връщане (36 % от общите разходи). Обединеното кралство е изразходвало най-голяма сума за доброволно връщане (61 % от общите разходи, изразходвани за категорията „доброволно връщане“).

Изменения

Общо 20 държави членки²¹ докладваха, че поне една от годишните им програми се е нуждаела от официално изменение. Повечето държави членки²² е трябвало да внесат в една или повече от годишните си програми изменения, надвишаващи 10 % от бюджета. Измененията са били въведени, за да се осигури пълното усвояване на оставащите финансови ресурси и да се коригират предвижданията за разходите с цел подобряване на ефективността и ефикасността. Осемнадесет държави членки²³ са докладвали, че **според тях измененията са били от полза.** Няколко държави членки са посочили, че благодарение на измененията са преразпределили бюджетни средства от области, в които е нямало да бъдат напълно усвоени, към области, в които е имало вероятност от преразход. Други държави членки съобщиха, че измененията са спомогнали да се гарантира ефикасността при изпълнението на проектите, като по този начин са повишили цялостната им ефикасност, или че са им позволили да адаптират първоначално планирани действия спрямо нови или променящи се нужди или непредвидени обстоятелства. Въпреки това някои от държавите членки са посочили, че годишните програми не са били достатъчно гъвкави и не са позволили адаптирането на целите спрямо променящите се нужди.

Разходи за управление на програмата

Основният източник на финансово подпомагане за разходите за управление беше техническата помощ, предоставяна безвъзмездно от Фонда. От общо 139 млн. евро, изразходвани за проекти през оценявания период, над 12 млн. евро са били изразходвани от държавите членки за техническа помощ (приблизително 9 %). Повечето държави членки са използвали техническа помощ основно за разходи за персонала, работещ към отговорния или упълномощения орган, и след това за ИТ оборудване, като най-малко разходи са били направени за пътувания и/или провеждане на мероприятия. **Според повечето държави членки техническата помощ е била много полезна, особено при подкрепата за ръководенето на Фонда,** и съответно за постигането на по-голяма ефикасност и ефективност при неговото управление, макар че някои държави членки (LU, RO) са срещнали затруднения при оползотворяването на отпуснатите средства поради наложените ограничения за допустимостта и използването им.

²¹ Следните държави членки не са изменили нито една от годишните си програми за периода от 2008 до 2010 г.: AT, BG, CZ, LU, MT, SI.

²² DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IT, LV, PL, PT, RO, SE, SK, UK.

²³ BE, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IT, LT, LV, NL, PL, PT, RO, SE, SK, UK. Кипър не е предоставил оценка за изменението на програмата си за 2009 г.

Цялостна оценка на ефикасността

Повечето държави членки са оценили **изпълнението на програмите** като **ефикасно**²⁴. Според малък брой държави **изпълнението не е било ефикасно**, главно поради трудности при осигуряването на съфинансиране, поради сложните и административно обременяващи механизми за изпълнение и високото съотношение между административните разходи и общия размер на отпуснатите средства (AT, CZ, CY, NL).

Основните предизвикателства пред изпълнението²⁵, за които е било съобщено, са:

- закъснения при одобряването на документи както от страна на държавите членки, така и от страна на Комисията;
- трудности при осигуряването на съфинансиране;
- бавни механизми и процедури за изпълнение, което е довело до забавяния при изпълнението на проектите;
- липса на ефикасна комуникация и сътрудничество с представителите на трети държави;
- недостатъчна информация относно мащабите на целевата група бенефициери или трудности при връщането им.

Повечето от държавите членки²⁶ са посочили, че за да започнат изпълнението на годишните си програми, са били зависими както **от юридическа**, така и **от финансова гледна точка** от одобрението на решението на Комисията. Някои държави членки (FR, LU, SI, SE, UK) докладваха, че за започване на изпълнението на годишните си програми не са били финансово зависими от одобрението на решенията на Комисията, тъй като финансирането е било отпускано чрез националния им бюджет.

ЕФЕКТИВНОСТ НА ДЕЙСТВИЯТА, ОСЪЩЕСТВЯВАНИ ЧРЕЗ ФОНДА

В настоящия раздел се прави преглед на крайните продукти и резултатите, постигнати чрез годишните програми за 2008—2010 г. по всеки от четирите приоритета на Фонда²⁷.

Общи резултати и ключови постижения

Двадесет и три държави членки²⁸ оцениха **общите резултати и постиженията от Фонда** като **положителни или много положителни** и само три дадоха неутрална оценка²⁹. Мнението на въпросните три държави се дължи на това, че очакваните

²⁴ AT, BE, BG, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK, UK.

²⁵ AT, BG, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HU, IT, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK, UK.

²⁶ AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, ES, FI, IT, LT, LV, MT, PL, PT, RO, SK.

²⁷ Представянето на крайните продукти и резултатите по приоритети отразява разбирането на държавите членки за приоритетите и съответното класифициране на проектите им. Възможно е в различните държави членки сходни проекти да са били програмирани по линия на различни приоритети. Наблюдава се известно припокриване на резултатите и крайните продукти по всеки от приоритетите — напр. доброволното връщане е било резултат както от действия, изпълнени по линия на Приоритет 1, така и от действия по Приоритет 3, или на уязвими лица е била оказвана помощ чрез действия, изпълнявани по Приоритети 1, 3 и 4.

²⁸ Много положителна оценка: AT, BE, CY, ES, FI, FR, IT, LV, LT, PL, PT, SK, UK (13).

²⁹ Положителна оценка: BG, DE, EE, EL, HU, IE, MT, NL, RO, SI (10).

CZ, LU, SE.

результати не са били постигнати, изпълнени са били само няколко от действията (CZ), не са били постигнати резултати или не е можело тези резултати да бъдат изразени количествено (LU) или са били изпълнени само малък брой действия, което е затруднило изготвянето на обща оценка (SE).

Представената по-долу таблица показва общите крайни продукти и резултати от Фонда.

Таблица 1: Преглед на общите крайни продукти и резултати от изпълнените дейности

Категория на действието	КРАЙНИ ПРОДУКТИ на равнище ЕС, постигнати чрез годишните програми за 2008—2010 г.		РЕЗУЛТАТИ на равнище ЕС, постигнати чрез годишните програми за 2008—2010 г.		Приоритет
1. Увеличаване на броя на доброволните връщания	51 341 заявления за доброволно връщане/декларации за намерения	9 788 осъществени операции по доброволно връщане	39 115 върнати лица	20 568 лица са получили помощ за реинтеграция (където е приложимо)	Приоритети 1, 3 и 4
2. Увеличаване на броя на принудителните връщания	2 404 осъществени национални полета за принудително връщане		97 962 върнати лица в рамките на едностранни операции по принудително връщане		Приоритети 1 и 2
3. Увеличаване/подобряване на информирането/предоставянето на консултации	397 организирани информационни дейности/кампании	83 235 лица са получили консултации	17 699 лица са били върнати доброволно в резултат на консултации		Приоритети 1 и 3
4. Увеличаване/подобряване на подпомагането за уязвимите лица	10 255 уязвими лица са получили подпомагане		7 804 лица, на които е оказано подпомагане, са били върнати доброволно	232 души, на които е оказано подпомагане, са били върнати принудително	Приоритети 1 и 3
5. Увеличаване/подобряване на подпомагането с цел реинтеграция	691 предприети дейности във връзка с реинтеграцията	7 636 лица са получили помощ при реинтеграцията	4 541 лица са били върнати след действия в помощ на реинтеграцията или в очакване на такива действия		Приоритети 1 и 3

6. Изпитване или въвеждане на нови инструменти/инициативи	3 081 въведени нови инструменти/инициативи		6 230 случая на връщане са били обработени чрез използването на нови инициативи или са били повлияни от използването на нови инициативи	2 041 лица са били върнати като пряко следствие от нововъведените инструменти/инициативи	Приоритети 1 и 3
7. По-добра база от знания в държавите членки	14 112 служители на публичните органи са придобили нови знания	3 091 лица, работещи към НПО/други участващи структури, са придобили нови знания	310 разработени партньорства за сътрудничество	46 изменени или нововъведени нормативни разпоредби или административни практики, свързани с връщането	Приоритети 1 и 3
8. По-активно/по-добро сътрудничество с другите държави членки	5 разработени нови партньорства за сътрудничество ³⁰	41 съвместни операции по връщане, проведени заедно с други държави членки	820 лица, върнати чрез съвместни операции по връщане	7 транспонирани и прилагани практики	Приоритети 2 и 4
9. По-добро прилагане на правилата и стандартите на ЕС	11 предприети подготвителни мерки за транспониране на директивата	17 организации прилагат мерките	2 184 осъществени връщания вследствие на въвеждането на тези мерки		Приоритет 4
10. По-активно/по-добро сътрудничество на национално равнище	77 разработени нови партньорства (с НПО, между НПО и държавни институции и др.)	15 разработени и предприети общи дейности		27 лица са били върнати доброволно вследствие на дейностите, по които е имало сътрудничество/общите дейности	Приоритети 1 и 4
11. По-активно/по-добро сътрудничество с трети държави	269 разработени нови партньорства	3 415 документирані случаи благодарение на подобреното сътрудничество с трети държави	25 007 лица са били върнати принудително благодарение на сътрудничеството	39 687 лица са били върнати доброволно благодарение на дейностите, по които е имало сътрудничество/общі дейности	Приоритет 3

³⁰ В контекста на категориите на действие 10 и 11 „партньорство“ означава нова форма на сътрудничество на национално равнище или с трети държави, стартирано чрез Фонда за връщане, т.е. развиването на нови инициативи за сътрудничество със съответни заинтересовани страни.

Крайни продукти и резултати, постигнати по Приоритет 1 (подкрепа за разработване на стратегически подход към управлението на връщането)

В областта на принудителното връщане по-голямата част (97 %) от принудителните връщания, съфинансирани от Фонда, са били извършени по линия на Приоритет 1 (останалите са били осъществени по Приоритет 2). Най-много граждани на трети държави са били върнати от **Испания** (48 550), следвана от **Гърция** (17 338), **Италия** (8 321) и **Кипър** (6 947).

В областта на доброволното връщане общо 88 % от всички доброволни връщания са били резултат от действия, изпълнявани по Приоритет 1. **Обединеното кралство** е върнало най-голям брой граждани на трети държави (14 110). Други държави членки, върнали много граждани на трети държави по линия на Приоритет 1, са **Германия** (4 903), **Франция** (3 900), **Полша** (2 616) и **Нидерландия** (2 613). Обединеното кралство е предоставило подпомагане за реинтеграцията на най-много граждани на трети държави (14 288), като този брой представлява 70 % от всички лица, на които е било предоставено такова подпомагане. Други държави членки, предоставили подпомагане за реинтеграция на значителен брой граждани на трети държави, са били **Полша** (3 510), **Нидерландия** (835) и **Италия** (782).

По линия на Приоритет 1 дванадесет държави членки³¹ са провели информационни кампании и дванадесет³² са изпълнили действия, насочени директно към предоставянето на консултации на лица, които потенциално могат да бъдат върнати. Испания, Финландия и Ирландия считат, че изготвянето и широкото разпространяване на информация за връщането е било едно от ключовите постижения на действията, изпълнени по линия на този приоритет. Австрия (26 687), Нидерландия (24 634) и Германия (10 476) са предоставили консултации на най-голям брой лица, а най-много лица, върнати в резултат на действия по консултиране, се наблюдава в Австрия (10 144), Германия (2 705) и Португалия (1 871).

Петнадесет от държавите членки³³ са подпомагали уязвимите лица, за да осигурят възможност за връщането им. **Испания е подпомогнала най-голям брой лица (6 178), като всички те са били върнати доброволно.** Четири държави членки (BE, HU, LT, EE) докладваха, че са връщали уязвими лица принудително, след като преди това са им осигурили подпомагане.

Десет от държавите членки³⁴ са разработили нови инструменти или инициативи по линия на Приоритет 1, като се започне от инструменти за повишаване на осведомеността и изграждане на капацитет за подпомагане на доброволното връщане, публикуването на ръководства относно връщането и разработването на инструменти за мениджъри във връзка с управлението и финансовия контрол на помощта при връщане, и се стигне до събирането на биометрични данни на кандидатите за помощ при връщане. Някои държави членки³⁵ са осигурили информация/обучение на публичните органи и/или на неправителствени организации, работещи в областта на връщането.

³¹ BG, CZ, DE, ES, FI, FR, IE, LT, PL, PT, RO, SK.

³² AT, BG, CZ, DE, FI, IE, LV, LT, NL, PL, PT, RO.

³³ AT, BE, BG, DE, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, NL, PL, PT, SE.

³⁴ BE, CY, FI, FR, LV, LT, NL, PT, RO, SE.

³⁵ DE, FI, IE, LT, MT, PT, RO.

Що се отнася до резултатите от действията по Приоритет 1, и по-специално действията, свързани с предоставянето на информация/обучение на публичните органи и/или НПО, работещи в областта на връщането, подадена е информация за **създаването на нови партньорства за сътрудничество** в Германия, Ирландия, Малта, Португалия и Румъния. В допълнение към това шест държави членки (BE, EL, LV, MT, NL, PT) описват **подобрения в сътрудничеството си с трети държави** в резултат от действията, изпълнявани по Приоритет 1. Според получената информация въпросните подобрения са спомогнали за осъществяването на допълнителен брой принудителни връщания (428 от Белгия, 301 от Гърция), както и на допълнителни доброволни връщания (120 от Белгия, 9 от Малта, 168 от Нидерландия и 55 от Швеция).

Във връзка с по-дългосрочните последици от дейностите, финансирани по линия на този приоритет, държавите членки докладваха следното:

три държави членки³⁶ посочиха, че благодарение на съфинансирането от ФВ са въвели дейности за доброволно връщане и реинтеграция, като такива мерки преди това не е имало;

седем държави членки³⁷ посочиха, че **съфинансираните дейности са довели до системни подобрения в управлението на връщането**, което е допринесло за разработването на стандартизирани методи;

според осемнадесет държави членки³⁸ действията, изпълнени по линия на Приоритет 1, са имали важен принос за подобряването на управлението на връщането като цяло на национално равнище;

докладвани бяха и подобрения на качеството на процесите по доброволно и принудително връщане, напр. разработването на нови инструменти³⁹, оказването на съдействие при принудителното връщане на уязвими лица⁴⁰, развиването на партньорства с НПО и други заинтересовани лица⁴¹ или по-добро сътрудничество с трети държави⁴².

Крайни продукти и резултати, постигнати по Приоритет 2 (подкрепа за сътрудничеството между държавите членки)

Седем държави членки⁴³ са провели съвместни операции по връщане в сътрудничество с други държави членки. Общо 820 лица са били върнати чрез съвместни операции по връщане, изпълнени по линия на Приоритет 2.

Седем държави членки⁴⁴ докладваха, че действията, изпълнени по Приоритет 2, са послужили за развиване на партньорства с други държави членки. Създадени са били общо шестнадесет нови партньорства. Те са дали възможност за обмен на опит относно трудния процес на получаване на документите на подлежащите на връщане лица от някои държави на произход, за организиране на срещи на работни групи заедно

³⁶ CY, SI, LV.

³⁷ EE, ES, FI, FR, IT, MT, SE.

³⁸ BE, BG, CY, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LV, MT, PL, PT, SE, SI.

³⁹ BE, CY, FI, FR, LV, LT, NL, PT, RO, SE.

⁴⁰ BE, HU, LT, EE.

⁴¹ DE, IE, PT, SE.

⁴² BE, EL, LV, MT, NL, PT.

⁴³ BE, CY, EL, IE, PL, RO, UK.

⁴⁴ BG, CZ, DE, EE, EL, PL, UK.

с други държави членки по въпроси като сключването на споразумения за обратно приемане, както и за установяване на партньорства за връщане на общата граница (UK с FR).

За дванадесет⁴⁵ от петнадесетте прилагащи държави членки резултатите от действията, изпълнявани по Приоритет 2, са **довели до положителен принос за подобряването на цялостното управление на връщането на национално равнище**. По отношение на по-дългосрочните последици държавите членки са отчели:

Създаването на дълготрайни полезни взаимодействия и ползи от работата в мрежа чрез съвместни полети за връщане и други видове обмен;

Положителни последици от популяризирането и прилагането на европейските стандарти и на общи критерии за обучение за съвместните операции по връщане;

Подобряване на комуникацията и сътрудничеството с трети държави при придобиването на опит от страна на длъжностните лица в областта на управлението на връщането.

Само три държави членки⁴⁶ са отчели, че резултатите от действията, изпълнени по линия на Приоритет 2, са имали малък принос за подобряването на управлението на връщането като цяло на национално равнище.

Крайни продукти и резултати, постигнати по Приоритет 3 (подкрепа за иновативни инструменти)

Постиженията от действията по изпълнение на Приоритет 3 варират от разработването и/или въвеждането на **нови инструменти и инициативи** (бази данни на държавата на произход, гореща линия, предоставяща информация за (подпомагането на) доброволното връщане, уебсайт на различни езици и др.) **до обучаването или предоставянето на информация на публичните органи и НПО относно инструментите и инициативите**. Освен това държавите членки са осъществили **доброволни връщания**, осигурили са **подпомагане на уязвими лица**, **консултирали са/информирали са граждани на трети държави** и са оказали съдействие на други чрез **помощ за реинтеграция**. Накрая, установени са редица партньорства за сътрудничество с трети държави, например партньорства за проекти за реинтеграция (AT, MT, ES). Например Испания е провела семинари за обучение на служители от трети държави по въпросите на сътрудничеството и трайното връщане. Други държави членки (BG, HU, PL, RO, SI) са развили сътрудничество в областта на консулските и дипломатическите услуги във връзка с документирането на самоличността на върнатите лица.

Оценката, дадена от държавите членки на тези постижения, беше **смесена**. Според тринадесет от тях (BE, BG, ES, FI, HU, IE, IT, LT, NL, PL, RO, SI, UK) резултатите от осъществените по линия на този приоритет действия са съответствали на първоначално заложените цели. В случаите, при които някои от държавите членки (AT, DE, EL, FR, LU, MT, SE, SK) смятат, че резултатите не са съответствали или са съответствали само частично, това се е дължало на обстоятелството, че целите на някои от действията не са били постигнати напълно или че някои от проектите не са били изпълнени.

⁴⁵ BE, CY, CZ, EE, EL, FR, IE, IT, LV, PL, RO, UK.

⁴⁶ BG, EE, LU.

По отношение на по-дългосрочните последици от действията, в 17 държави членки⁴⁷ се смята, че резултатите са положителни и допринасят за устойчивото управление на връщането, докато други държави (MT, SE) считат, че са били изпълнени твърде малко действия, за да се окаже значително въздействие върху управлението на връщането, или че оценяваният период е бил твърде кратък, за да може да бъде оценено въздействието на проектите (DE).

Крайни продукти и резултати, постигнати по Приоритет 4 (подкрепа за стандарти и най-добри практики на Общността)

Най-често срещаното постижение в резултат на действията, изпълнени по Приоритет 4, е било придобиването на познания за стандартите и най-добрите практики на Общността в областта на управлението на връщането от страна на служителите в публични органи и/или персонала на НПО или други участници. Четиринадесет държави членки⁴⁸ са отчетли, че са провеждали обученията относно тези стандарти и най-добри практики. Италия е обучила най-много служители (3 390), следвана от Полша (2 666) и Гърция (2 234).

Пет държави членки (BE, BG, HU, LT, SK) са осъществили действия, свързани с изпълнението на Директивата за връщането, като например в Словашката република това е довело до предоставянето на правна помощ на 273 връщани лица и до предоставянето на подпомагане на 647 уязвими лица.

Като цяло постигнатите резултати бяха оценени много положително, като е посочено, че те съответстват на първоначално заложените цели и че са подобрили цялостното управление на връщането. В случаите, при които резултатите не са получили толкова положителна оценка, това обикновено се е дължало на факта, че са били осъществени съвсем малко действия (FI).

ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ НА ФОНДА

Добавена стойност на Фонда

Въздействие върху обема (практическо въздействие): доколко участието на Фонда е допринесло за цялостния набор от действия в областта на връщането?

Като цяло държавите членки са докладвали, че подкрепата от Фонда е допринесла за увеличаване на мащаба, продължителността и устойчивостта на националните дейности в областта на връщането.

Според посоченото от държавите членки добавената стойност на Фонда, изглежда, е била най-голяма в сферата на доброволното връщане. **Подкрепата за доброволното връщане е била категорично посочена като ключова добавена стойност за редица държави членки**, а именно:

Подкрепата от Фонда е позволила да се въведат програми за доброволно връщане в три държави членки, в които до този момент не е имало такива програми (CY, LV, SI);

Финансирането от ФВ е спомогнало или увеличило достъпа до програмите за доброволно връщане (CZ, EE, ES, FI, MT, PL, PT);

⁴⁷ AT, BE, BG, EL, ES, FI, HU, IE, IT, LT, LU, NL, PL, RO, SI, SK, UK.

⁴⁸ BE, BG, CY, EE, EL, HU, IT, LT, LV, PL, RO, SE, SI, SK.

Финансирането от ФВ е довело до ясно изразено по-голямо желание за доброволно връщане благодарение на въвеждането на консултации относно връщането и помощ за реинтеграция, предоставянето на финансови стимули за връщане (CZ, ES, FR, MT, PT, SK), наличието на изчерпателна информация (напр. за подкрепата за стартиране на икономическа дейност в страната на връщане) и популяризирането и повишаването на осведомеността за възможностите за доброволно връщане (BE, DE, FR, HU, IE, MT, PT). В тази връзка Белгия пише: „Фондът има значителен принос за увеличаването на броя на доброволните връщания не само благодарение на предоставянето на по-голяма помощ, но и ... благодарение на предоставянето на всички участници на актуална информация относно доброволното връщане, както и на средства за провеждане на диалог по тази тема, което води до повишаване на осведомеността за възможността за доброволно връщане“;

Финансирането от ФВ спомогна за участието на НПО в дейностите за подпомагане на доброволното връщане (ПДВ) (CZ, NL).

Няколко държави членки докладваха, че фондът е имал **значителна добавена стойност и в областта на принудителното връщане**, като е дал възможност по-конкретно за:

участие в съвместни полети (BE, EL);

подобряване на сътрудничеството между държавите членки и трети държави (EE, EL, IT, MT, SI, SE, PL), по-специално във връзка с:

- по-доброто идентифициране на официалните документи, което води до намаляване на времето на задържане и ускорява процеса по връщане;

- установяването на контакти в трети държави, и по-специално в онези, които нямат консулско представителство в държавите членки, което е повлияло благоприятно върху сключването и прилагането на споразумения за обратно приемане;

модернизиране на полицейското оборудване и обучаване на полицейски служители по стандартите на ЕС, което е довело до подобряване на полицейските услуги за връщаните лица и до по-добро разбиране на техните права, на причините, поради които те са били задържани, и на процедурите за връщането им (BE, DE, EL, LT, PL, SI, SK).

Що се отнася до мнението относно добавената стойност на програмите спрямо съществуващите национални програми и политики и във връзка с националния бюджет, за по-голямата част от държавите членки⁴⁹ добавената стойност на Фонда се изразява в **увеличаване на финансовите средства** — особено в период на финансови ограничения в публичната сфера — както за доброволното, така и за принудителното връщане. Някои държави членки обаче отбелязаха, че **Фондът е имал ограничена добавена стойност поради относително малкия размер на приноса към националните бюджети, отпускани за управление на връщането** (LU, FR).

⁴⁹ BE, CZ, ES, EE, IE, MT, NL, PL, PT, SE, UK.

Въздействие върху ролята на държавите членки: доколко Фондът е спомогнал държавата членка да се подготви за правилното прилагане на Директивата за връщането?

Що се отнася до изпълнението на **Директивата за връщането**, според седемнадесет⁵⁰ от общо двадесет и четири⁵¹ държави членки **Фондът е допринесъл успешно за изграждането на системи както за принудително, така и за доброволно връщане съгласно предвиденото в Директивата**. В Унгария той е спомогнал значително за изпълнението на програми за подпомагане на доброволното връщане и за подобряване на условията на задържане и на качеството на операциите за принудително извеждане по въздух. За Словения най-важният принос на Фонда е било подпомагането за стартиране на програми за доброволно връщане и реинтеграция, като преди това в страната не е имало такива програми. Подписването на споразумение за сътрудничество между естонското Министерство на вътрешните работи и естонския Червен кръст, с което е изпълнено съдържачото се в Директивата за връщането изискване за осъществяване на наблюдение по отношение на операциите за принудително връщане, е сред най-важните приноси на Фонда за тази държава. Други държави членки са посочили, че техните национални стандарти относно връщането вече са съответствали на Директивата за връщането, че по време на отчетния период изпълнението на Директивата се е осъществявало чрез средства от националния бюджет, а не от Фонда за връщане, или че са започнали да прилагат Директивата след изтичането на оценявания период.

Следва да се подчертае, че Европейският парламент направи политическа връзка между Фонда за връщане и приемането на Директивата за връщането. Философията, залегнала зад тази политическа връзка, е, че средствата на ЕС за съфинансиране на дейностите на отделните държави членки, свързани с връщането, следва да се отпускат единствено ако държавите членки първо са се съгласили да възприемат общи стандарти, гарантиращи на връщаните лица хуманно и достойно третиране. Този подход допринесе за подновяването на преговорите в Съвета и в крайна сметка доведе до приемането на Директивата за връщането в края на 2008 г. Въпреки това фактът, че до ден днешен Обединеното кралство не е решило да участва в прилагането на Директивата за връщането, а същевременно е най-големият бенефициер на Фонда за връщане, е източник на постоянна загриженост от страна на Комисията.

Въздействие по отношение на мащаба: до каква степен съфинансираните от Фонда дейности е нямало да бъдат осъществени без финансовата подкрепа от ЕС?

Според повечето държави членки (AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, HU, IT, LV, LT, MT, PL, PT, RO, SE, SK, UK) **без финансовата подкрепа от ЕС някои от съфинансираните от Фонда дейности е можело да бъдат осъществени само в ограничена степен**. Те заявяват, че мащабът на дейностите, особено на онези в областта на доброволното връщане (предоставяне на информация, финансови стимули за връщане, помощ за реинтеграция, консултации), е щял да бъде по-малък. **Това заключение подчертава още веднъж добавената стойност на Фонда в областта на доброволното връщане**. Във връзка с това Германия е написала: „Без този ... фонд много от мерките за връщане нямаше да могат да бъдат осъществени или щяха да са възможни само в ограничена степен. Благодарение на европейското финансиране бяха

⁵⁰ BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FI, HU, IT, LT, LV, MT, PL, PT, RO, SI.

⁵¹ Обединеното кралство и Ирландия избраха да не участват в Директивата за връщането.

проведени по-интензивни и времеемки сесии за консултации по въпросите на връщането, при които бяха приложени индивидуални подходи за намиране на решения, което определено повлия положително на готовността на лицата да се върнат в страната си. Това даде възможност да се предложат сесии с консултации за специфични групи лица, като например травмирани жени ... Въз основа на подхода за провеждане на широкообхватни консултации и подпомагане понастоящем е предприето осъществяване на промени, с мерки за връщане в областта на устойчивата реинтеграция.“

Някои държави членки посочиха също, че **подлежащите на връщане уязвими лица (със специални нужди или семейства) също са щели да получат по-малко помощ** (EE, BE, LT).

Някои от държавите членки (BE, BG, CZ, EE, FI, HU, IE, LV, NL, PT, RO, SI, SK) докладваха, че **някои съфинансирани от Фонда дейности въобще е нямало да могат да бъдат осъществени без финансовото подпомагане от ЕС, което е щяло да засегне по-специално доброволното връщане и дейностите на НПО**. Така например Естония е посочила, че дейностите във връзка с реинтеграцията по всяка вероятност е нямало да бъдат започнати. Чешката република е докладвала, че дейностите, свързани с финансовите стимули за връщане, наред с дейностите за реинтеграция на върнатите лица е нямало да могат да бъдат осъществени без средствата, предоставени от Фонда. Гърция също е съобщила, че сътрудничеството с други държави членки или двустранните срещи с органите на трети държави са щели да се осъществят извънредно трудно без помощта на Фонда.

От друга страна, някои от държавите членки (EE, PT, RO, ES, BE) са посочили, че **при липса на помощ от Фонда дейностите, свързани с принудителното връщане, е можело да се осъществят с финансиране от държавния бюджет**. Испания, например, е отбелязала, че ежегодно са били правени значителни национални инвестиции изключително от държавния бюджет в подкрепа на помощта за връщаните лица, комисиите за установяване на самоличността на лицата и полетите за връщане на лицата. Някои държави членки (CZ, FI, FR, LU) са посочили, че **някои от съфинансираните от Фонда дейности е можело да бъдат осъществени в значителна степен**. Това се отнася до голяма степен и за извежданията от страната, като в повечето държави членки съществува правно основание за това.

Най-добри практики и направени заключения

Някои държави членки са посочили, че следните **административни практики** са допринесли значително за ефективното управление на връщането:

- установяване на добри взаимоотношения с бенефициерите;
- определяне на мерки във връзка с програмирането с цел предотвратяване на непълното усвояване на отпуснатите средства;
- осъществяване на по-дълги и многогодишни проекти;
- осигуряване на взаимното разбирателство между различните заинтересовани страни.

Като успешни **практики за управление на връщането** са посочени следните:

- **програми за доброволно връщане (UK);**

- **тесни контакти с държавите на връщане** (LT, NL, PL, PT);
- **предоставяне на лицата, които потенциално подлежат на връщане, на консултации** относно програмите за връщане (DE, HU, IE, IT, MT);
- **изграждане на интегриран подход към връщането** — от подготовката, предшестваща заминаването, до помощта за реинтеграция (BE, EE, PT);
- **сътрудничество с НПО** при изпълнението на програмите за доброволно връщане и картографиране на мигрантските общности (IT, PT);
- **участие на центрoвете за задържане и на приемните центрове в предоставянето на информация на потенциалните бенефициери относно програмите за доброволно връщане** (FI, RO).

Освен това няколко държави членки са съобщили за установяването на следните най-добри практики в областта на **сътрудничеството с държавите на връщане**:

- провеждане на конференция за развиване на отношенията между държавите членки и трети държави, последвана от подписването на споразумения за обратно приемане;
- осъществяване на контакти с консулските органи на трети държави за потвърждаване на самоличността на връщаните лица;
- сътрудничество между националните НПО и техните аналози в приемащите държави в областта на операциите за доброволно връщане.

И накрая, някои държави членки подчертаха **извлечените поуки** в областта на управлението на Фонда, сред които са:

- подобряване на планирането;
- опростяване на процедурите;
- по-ефикасни процеси на финансиране;
- подобряване на процеса на възлагане на обществени поръчки;
- изготвяне на оценки за потребностите и на практики за постигане на по-устойчиви резултати.

С последното се има предвид внимателното адаптиране на помощта за реинтеграция към индивидуалните потребности на гражданите на трети държави, гарантирането на трансфера на знания между ръководителите на проекти, установяването на връзка между дейностите по реинтеграция и политиките за местно развитие в държавите на връщане, използването на съветници от засегнатата държава, които да информират лицата, които потенциално подлежат на връщане, относно програмите за доброволно връщане, и осъществяването на редовни посещения за наблюдение в държавите на произход, в които се прилагат такива програми.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ

След като прегледа докладите за оценка, изготвени от държавите членки, и като взе под внимание и останалата информация, Комисията стига до заключението, че като цяло изпълнението на програмите по Европейския фонд за връщане за 2008—2010 г. е **доста**

задоволително. Организациите и националните органи, занимаващи се с изпълнението на проектите, са успели да постигнат добри резултати, въпреки че за някои от държавите членки първата година от изпълнението е била изпълнена с предизвикателства.

Освен това може да се заключи, че Фондът е **изпълнил обещанието за ускоряване на интегрираното управление на връщането** в държавите членки. Фондът осигури подпомагане за провеждането на информационни кампании и за широкото разпространение на информацията относно връщането на различни езици и чрез целенасочени комуникационни канали, въвеждането или допълнителното развиване на дейности по предоставяне на консултации на потенциалните кандидати за връщане (напр. включването на нови категории мигранти, като задържани лица, семейства, жертви на трафик на хора), въвеждането или допълнителното развиване на помощта за реинтеграция в държавата на произход и разработването на информационни бази данни за отделните държави. От гледна точка на постигнатите резултати държавите членки са докладвали, че съфинансираните от Фонда действия са допринесли — при някои държави в особено голяма степен — за цялостното разработване на интегриран подход към управлението на връщането, за увеличаване на броя на върнатите лица и за повишаване на качеството на процеса на връщане.

Наред с това Фондът спомогна за по-активното използване на доброволното, отколкото на принудителното връщане, като дори даде възможност за въвеждането в някои държави членки на дейности за доброволно връщане и реинтеграция. Като цяло обаче, държавите членки все още връщат повече мигранти принудително, отколкото доброволно. В бъдеще следва да се постави още по-голям акцент върху доброволното връщане в съответствие с принципа за приоритет на този вид връщане при съблюдаване на стандартите на ЕС.

Макар че в областта на сътрудничеството между държавите членки бяха отчетени известни постижения (напр. съвместни полети за връщане, обмен на най-добри практики), малкото отпуснати средства, посветени на тази цел (по-малко от 3 % от общата сума, изразходвана от държавите членки през оценявания период), показват или наличие на трудности при изграждането на мрежи за сътрудничество, или отдаване на предпочитание на съвместните полети, организирани от Frontex. **В бъдеще следва да се постави по-голям акцент върху насърчаването на практическото сътрудничество с цел да се намали дублирането на полаганите усилия, например във връзка със сътрудничеството с третите държави, с дейностите за обучение и събирането на информацията относно положението в държавите на връщане.**

Що се отнася до принципа на солидарност, стоящ в основата на Фонда, Обединеното кралство, Гърция, Франция, Испания и Италия — които са получили общо средства, представляващи 59 % от общия размер на съфинансирането от ЕС, предоставено за периода 2008 — 2010 г., — са постигнали добри резултати при управлението на Фонда и изпълнението на програмите, като **средното усвояване е било 83 %**. Всички тези държави с изключение на една са дали много положителна оценка за цялостните резултати и постижения от Фонда. Гърция ги е оценила като положителни поради законодателните и административните затруднения, които е срещнала при усвояването на средствата от Фонда.

Процедурите и системите на новите фондове, определени за периода 2014 — 2020 г., са съобразени с критиките, отправени от държавите членки, които наблегнаха на

необходимостта от опростяване и намаляване на административната тежест. При първото поколение инструменти за солидарно финансиране (фондовете по Общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“, включително Европейският фонд за връщане) се съчетават многогодишна рамка и годишни програми, поради което тази система става сложна, времеемка и доста трудна за управление. **Бъдещите фондове ще бъдат ориентирани към подход на многогодишно програмиране, с което ще се цели по-голяма гъвкавост, значително намаляване на натоварването на Комисията, държавите членки и бенефициерите и създаване на възможност за управление на фондовете, което е по-добре насочено към постигането на резултати.** Наред с това, докато понастоящем в Общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“ са включени четири различни фонда с четири основни акта, структурата на следващите фондове ще бъде опростена, като броят на програмите ще бъде намален в рамките на структура от два фонда — фонд „Вътрешна сигурност“ и фонд „Убежище и миграция“ (чрез сливане на сегашните Европейски фонд за връщане, Европейски фонд за бежанци и Европейски фонд за интеграция на граждани на трети страни).