

Брюксел, 12.6.2018г.
COM(2018) 456 final

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

**Доклади за последваща оценка за периода 2011—2013 г. за действията,
съфинансирани от четирите фонда в контекста на рамковата програма
„Солидарност и управление на миграционните потоци“**

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

1 ВЪВЕДЕНИЕ

Макар че при движенията на хора към, от и в рамките на всяка държава — членка на ЕС, са налице различия, свързаните с миграцията възможности и предизвикателства в нашите общества са сходни. Целесъобразните, гъвкави и подходящи финансови ресурси са от съществено значение за укрепването на пространството на свобода, сигурност и правосъдие и за развитието на общата политика на Съюза в областта на убежището и имиграцията въз основа на солидарност между държавите от ЕС и спрямо държавите извън ЕС.

За периода 2007—2013 г. бяха отпуснати почти 4 милиарда евро за управлението на външните граници на Съюза и за прилагането на общи политики в областта на убежището и имиграцията чрез Общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“ (SOLID)¹, която се състоеше от четири инструмента („фондовете SOLID“): Европейския бежански фонд (ЕБФ)², Фонда за външните граници (ФВГ)³, Европейския фонд за интеграция на граждани на трети страни (ЕФИ)⁴ и Европейския фонд за връщане (ФВ)⁵.

Настоящият доклад се основава на четири изследвания за последваща оценка. Той е съсредоточен върху периода 2011—2013 г. и представя констатации от последващите оценки за периода 2007—2010 г.⁶ В съответствие с Насоките за по-добро регулиране на Комисията фондовете бяха оценени с оглед на тяхната уместност (дали целите, преследвани от тях, са съответствали на обществените потребности), ефективност (до каква степен са били постигнати целите), ефикасност (до каква степен разходите са били пропорционални на постигнатите ползи), устойчивост на резултатите след приключване на интервенцията, съгласуваност и взаимно допълване с други финансови

¹ 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.

² Решение № 573/2007/ЕО от 23 май 2007 г. за създаване на Европейски фонд за бежанци за периода от 2008 до 2013 г. като част от Общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“.

³ Решение № 574/2007/ЕО от 23 май 2007 г. за създаване на Фонд за външните граници за периода от 2007 до 2013 г. като част от Общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“.

⁴ Решение № 435/2007/ЕО от 25 юни 2007 г. за създаване на Европейски фонд за интеграция на граждани на трети страни за периода 2007—2013 г. като част от Общата програма „Солидарност и управление на миграционни потоци“.

⁵ Решение № 575/2007/ЕО 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“.

⁶ Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите за последваща оценка на Фонда за външните граници за периода 2007—2010 г., 23 април 2014 г., COM(2014)235. Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите за последваща оценка на Европейски фонд за връщане за периода 2008—2010 г., 23 април 2014 г., COM(2014)230. Що се отнася до ЕБФ и ЕФИ, настоящият доклад има за цел да представи информация също така и за периода 2007—2010 г.

инструменти на ЕС или национални ресурси на държавите членки и добавената стойност на интервенциите на равнище ЕС.

Някои от констатациите вече бяха взети под внимание в рамките на действащите фондове: фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ)⁷, който е приемник на ЕБФ, ЕФИ и ФВ, и фонд „Вътрешна сигурност“ (ФВС)⁸, който е приемник на ФВГ. Констатациите от тези оценки допълват междинните оценки от 2018 г. на ФУМИ и ФВС. Те допринасят за оформянето на бъдещите политики в областта на миграцията и сигурността, по-специално в контекста на многогодишната финансова рамка след 2020 г.

ФОНДОВЕТЕ „SOLID“

Основни елементи

Целта на Общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“ (SOLID) бе да се предостави финансово подпомагане на държавите членки, за да им се помогне по-добре да управляват външните граници на Съюза и по-добре да прилагат общите политики в областта на убежището и имиграцията.

1. ФВГ⁹ беше създаден с цел защита и управление на външните граници на ЕС, с фокус върху ефективното организиране на проверките и управлението на потоците от хора, единното прилагане на законодателството на ЕС от граничната охрана, както и подобряването на консулските услуги.
2. ЕФИ¹⁰ имаше за цел да подпомага държавите членки за предоставяне на възможност на граждани на трети страни от различна среда да изпълнят условията за пребиваване, както и да улеснява тяхната интеграция в европейските общества, с акцент върху онези, които наскоро са пристигнали в страната.
3. ЕБФ¹¹ подпомагаше държавите членки при приемането на кандидати за убежище и лица, на които е предоставена международна закрила, при отчитане на законодателството на ЕС във връзка с общата европейска система за убежище (CEAS). Фондът подпомагаше по-специално действия, свързани с приемането на търсещи убежище лица и с обработването на техните молби за предоставяне на

⁷ Регламент (ЕС) № 514/2014 на от 16 април 2014 г. за определяне на общи разпоредби за фонд „Убежище, миграция и интеграция“ и за инструмента за финансово подпомагане на полицейското сътрудничество, предотвратяването и борбата с престъпността и управлението на кризи; Регламент (ЕС) № 515/2014 от 16 април 2014 г. за създаване на инструмента за финансово подпомагане за външните граници и визите като част от фонд „Вътрешна сигурност“; Регламент (ЕС) № 516/2014 от 16 април 2014 г. за създаване на фонд „Убежище, миграция и интеграция“.

⁸ Регламент (ЕС) № 513/2014 от 16 април 2014 г. за създаване на инструмента за финансово подпомагане на полицейското сътрудничество, предотвратяването и борбата с престъпността и управлението на кризи като част от фонд „Вътрешна сигурност“.

⁹ Член 3 от Решение № 574/2007/ЕО.

¹⁰ Член 2 от Решение № 435/2007/ЕО.

¹¹ Член 2 и член 3 от Решение № 573/2007/ЕО.

убежище, с интегрирането на лица, на които е предоставена международна закрила, и само в ограничена степен — с презаселването или прехвърлянето¹² на лица, на които е предоставена международна закрила, между държавите членки. Когато се определяха приоритетите на ЕБФ, засилването на споделянето на отговорностите между държавите членки и трети държави остана незадължително.

4. Целта на ФВ¹³ бе да се развият интегрирано управление на връщането и засилено сътрудничество между държавите членки, като се предоставя помощ за изпълнението на операции по връщане в държавите на произход, а на връщаните лица се предоставя информация относно съответните процедури. Фондът също имаше за цел да насърчава възползването от доброволно връщане вместо извършването на принудително връщане.

Финансовите средства в размер на 2,43 милиарда евро, отпуснати на фондовете „SOLID“ през разглеждания период¹⁴, бяха разпределени между четирите фонда, както следва: 1097 милиона евро за ФВГ, 486 милиона евро за ЕФИ, 386 милиона евро за ЕБФ и 463 милиона евро за ФВ. Отпуснатите средства бяха усвоени главно в режим на споделено управление с държавите членки (94 %), при което те носят основната отговорност за изпълнението, управлението и контрола на интервенциите, като представят на Комисията годишни програми въз основа на договорена преди това многогодишна стратегия. Средната стойност на процента на усвояване по годишните програми за периода 2011—2013 г. беше 87 % за ФВГ, 81 % за ЕБФ, 81 % за ФВ и 77 % за ЕФИ. Само 6 % бяха усвоени в режим на пряко управление посредством действия на Общността, включително безвъзмездни средства за спешни действия по линия на ФВГ и ФВ. За ЕБФ спешните действия бяха изпълнени при споделено управление, докато по линия на ЕФИ не беше предвидена възможност за предоставяне на спешна помощ.

Контекст

Геополитическият контекст значително се промени между 2005 г., когато беше изготвена Общата програма SOLID, и разглеждания период 2011—2013 г. Последниците от въстанията в Северна Африка през 2011 г., Арабската пролет, продължителната криза в Сирия и срывът на либийската държава доведоха до внезапно и неочаквано увеличение на миграционния натиск върху южните и югоизточните граници на ЕС. Миграционният натиск съществено засегна контекста, в който се изпълняваха фондовете. В оценката на въздействието¹⁵, приложена към Съобщението за създаване на програмата SOLID, се споменават 203 298 първи молби за убежище (през 2002 г.), докато техният брой е бил 259 400 през 2010 г. (годината, предхождаща разглеждания

¹² Член 3, параграф 6 от Решение № 573/2007/ЕО.

¹³ Член 2 и член 3 от Решение № 575/2007/ЕО.

¹⁴ Годишни програми за периода от 1 януари 2011 г. до 30 юни 2015 г. Това също така включва действия на Общността, изпълнени в рамките на годишните работни програми за 2010 г., тъй като тяхното изпълнение е започнало през януари 2011 г.

¹⁵ Работен документ на службите на Комисията SEC(2005)435 от 6 април 2005 г.

период), 335 290 през 2012 г. и 1 322 825 през 2015 г.¹⁶. Подобно рязко увеличение се наблюдаваше по отношение на броя на гражданите на трети държави, за които е установено, че пребивават незаконно на територията на държавите членки (500 000 в оценката на въздействието и 2 154 675 през 2015 г.¹⁷).

2 ПОСЛЕДВАЩА ОЦЕНКА

2.1 МЕТОДОЛОГИЯ И ОГРАНИЧЕНИЯ

В четирите решения за създаване на фондовете се съдържаха изискване за Комисията до 31 декември 2015 г. да представи доклад за последваща оценка за периода 2011—2013 г. Въпреки това, тъй като периодът на допустимост по отношение на фондовете изтече на 30 юни 2015 г., крайният срок за държавите членки да докладват относно изпълнението на последната годишна програма беше 31 март 2016 г., а независима последваща оценка бе извършена в периода 2016—2017 г., Комисията не беше в състояние да докладва по-рано.

Подробните констатации от оценката, както и използваната методология са описани в работните документи на службите на Комисията, придружаващи настоящия доклад. Изготвянето на работните документи на службите беше подпомогнато от проучване, извършено от външен изпълнител¹⁸, което включва комбинация от проучване на съществуваща информация, открити обществени консултации, проверки на място, както и количествен и качествен анализ. Четирите оценки бяха сериозно затруднени поради липсата на количествени данни, показатели и отправни данни, които да могат да бъдат съпоставяни при отделните държави членки или по отделни години. Всяка държава членка определи самостоятелно своите показатели за изпълнените действия. Това се дължи на факта, че изискванията относно докладването, заложили в правните основания на фондовете, не предвиждаха събирането от страна на отговорните органи (ОО) на данни, които биха направили възможно оценяване на критериите за оценка за целия ЕС. Следователно оценката трябваше да се основава в по-голяма степен на качествените данни, събрани чрез консултациите със заинтересованите страни, и на националните доклади за оценка.

2.2 ОСНОВНИ РЕЗУЛТАТИ

Фонд за външните граници (ФВГ)

Като цяло мнението на държавите членки бе, че целите на ФВГ са подходящи с оглед на техните потребности, свързани с управлението на външните граници на ЕС и

¹⁶ Евростат [tps00191] — Убежище и кандидати за убежище за първи път — годишни обобщени данни — лица.

¹⁷ Евростат [migr_eipre] — Граждани на трети държави, за които е установено, че са незаконно пребиваващи — годишни данни.

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

обработването на шенгенските визи. Благодарение на структурата на схемата за разпределение на отпусканите годишни средства, съществена част от средствата беше разпределена за държавите членки, които изпитват силен миграционен натиск по южните и югоизточните външни граници, както и за държавите членки със значителен обем на трафика на добросъвестните пътници. Както през периода 2007—2010 г., така и през периода 2011—2013 г. средства с най-голям размер бяха разпределени за същите три държави членки: Италия, Испания и Гърция. Освен това ФВГ беше достатъчно гъвкав, за да отговори на променящите се нужди, продиктувани от започването на миграционната криза, като посредством спешни действия на засегнатите държави членки бяха разпределени допълнителни ресурси.

ФВГ имаше изключително важен принос за прилагането на достиженията на правото от Шенген,¹⁹ като се имат предвид както увеличаването на миграционните потоци, наблюдавано от 2011 г. насам, така и финансовите ограничения, пред които бяха изправени много държави членки към онзи момент. Действията в рамките на ФВГ за периода 2011—2013 г. допринесоха положително за постепенното изграждане на обща интегрирана система за управление на границите чрез насърчаването на хармонизирани проверки на лица на граничните контролно-пропускателни пунктове (ГКПП) посредством програми за обучение, изграждането и модернизирването на ГКПП и придобиването на превозни средства, плавателни съдове и въздухоплавателни средства, използвани за гранични патрули. Въпреки това само няколко държави членки докладваха, че подкрепата от фонда е била от съществено значение за придобиването на най-съвременни технологии по външните граници на ЕС.

Фондът също така спомогна за справяне с разпокъсаността на системите за обмен на информация на държавите членки, като подкрепи разработването на национално равнище на системи на ЕС като ВИС, ШИС II и EUROSUR²⁰. В контекста на оскъдно национално финансиране, фондът спомогна за това да се гарантира, че тези системи ще започнат да функционират, тъй като той допринесе за завършването на техните основни елементи. Освен това ФВГ насърчи по-доброто използване на ресурси, като увеличи капацитета на държавите членки за предприемане на дейности по наблюдение на границите.

Както за периода 2007—2010 г., така и за периода 2011—2013 г. ФВГ допринесе в умерена степен за развитието на консулското сътрудничество между държавите членки и трети държави.²¹

¹⁹ Достиженията на правото от Шенген произтичат от Шенгенската конвенция от 1990 г., по силата на която до 1995 г. бяха премахнати проверките на вътрешните граници на редица държави — членки на ЕС, с което беше създадено Шенгенското пространство.

²⁰ Съответно Визовата информационна система, Шенгенската информационна система от второ поколение и Европейската система за наблюдение на границите.

²¹ Това се дължеше на фактори, като по-нисък от очаквания интерес от страна на държавите членки и нестабилността в някои региони, която затрудни сътрудничеството с трети държави.

Като цяло инвестициите в рамките на ФВГ бяха сметени за устойчиви: към момента на оценката по-голямата част от придобитите активи и получените знания все още се използваха. Държавите членки подчертаха взаимното допълване на ФВГ с целите на ФВС, дало възможност дейностите, изпълнени в рамките на ФВС, да надграждат върху резултатите от ФВГ. Няколко конкретни проекта, като например проекта за разполагане на служители за връзка по въпросите на имиграцията в трети държави, бяха изправени пред финансови ограничения, поради което се породиха опасения за устойчивостта.

Беше установено, че инвестициите в рамките на ФВГ са се допълвали и са били съгласувани с дейности, финансирани по линия на други фондове на ЕС, с дейности на Европейската агенция за гранична и брегова охрана²² и с национални инвестиции. Добавената стойност на ФВГ е била оценена като особено висока в държавите членки с ограничени финансови ресурси или в онези, в които са наложени строги бюджетни ограничения.

Европейски фонд за интеграция на граждани на трети страни (ЕФИ)

Констатациите за ЕФИ както за периода 2007—2010 г.,²³ така и за периода 2011—2013 г. показват, че като цяло фондът е бил в състояние да отговори на потребностите от интеграция на държавите членки и е бил замислен по начин, позволяващ приспособяването му към променящите се обстоятелства. Въпреки това някои държави членки изразиха мнението, че определянето на целевата група е било твърде ограничително, а други подчертаваха липсата на интерес от страна на НПО/местните администрации. Някои държави членки посочиха, че подкрепата не е следвало да бъде ограничена до новопристигнали граждани на трети страни, тъй като може да е налице необходимост от мерки за интеграция и на второ и трето поколение мигранти.

Беше установено, че както в периода 2007—2010 г., така и в периода 2011—2013 г. като цяло ЕФИ е бил в състояние да постигне своята основна цел за улесняване на интеграцията на граждани на трети страни в тяхното приемащо общество. В повечето държави членки фондът е имал конкретно положително въздействие върху непосредствения процес на интеграция. ЕФИ е подобрил достъпа до услуги, заетост и образование в приемащата държава, включително достъпа до езикови курсове, които са от централно значение за процеса на интегриране. Това се оказа основният фокус на финансирането, използвано от държавите членки.

²² Към онзи момент наричана „Frontex“.

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

Много от държавите членки докладваха за проблеми, свързани с изпълнението за периода 2007—2010 г., дължащи се на новостта на фонда към онзи момент, като например липсата или недостатъчният брой допустими проекти. За периода 2011—2013 г. беше установено, че приносът на ЕФИ за разработването и прилагането на процедури за приемане в подкрепа на интегрирането на граждани на трети страни е бил ограничен поради факта, че годишните програми на няколко държави членки не са били съсредоточени конкретно върху тази цел, което е довело до ограничен брой на изпълнените в тази област действия. ЕФИ допринесе за изграждането на капацитет в областта на политиката и за координацията в рамките на държавите членки, но имаше ограничено въздействие, що се отнася до обмена на опит, добри практики и информация между държавите членки.

Докато за периода 2007—2010 г. само половината от държавите членки оцениха ефективността на фонда като задоволителна, за периода 2011—2013 г. повечето държави членки счетоха, че разходите на ЕФИ са били пропорционални на резултатите от проектите, както и че не би било възможно или би било трудно да се постигнат същите резултати с по-ниски разходи. Освен това само половината от държавите членки докладваха, че последиците от действията в рамките на ЕФИ за периода 2007—2010 г. и периода 2011—2013 г. до голяма степен продължават и след приключване на финансирането. Според интервюирани заинтересовани страни ограничената устойчивост се е дължала главно на фактори като различни политически ангажменти и подкрепа на национално равнище.

Също така беше установено, че проектите са съгласувани и допълващи се с други действия, целящи интегрирането на граждани на трети страни на национално равнище и подкрепени от други финансови инструменти на ЕС, като някои от възникналите затруднения се дължат на различните графици за отпускане на средства от фондовете на ЕС, както и на различната степен на осведоменост за действията на Общността. Повечето държави членки докладваха, че ЕФИ е дал възможност за действия, които не са могли да бъдат финансирани посредством национални ресурси, потвърждавайки добавената стойност на фонда.

Европейски бежански фонд (ЕБФ)

При оценяването беше установено, че като цяло целите на ЕБФ са отразявали потребностите на държавите членки. Въпреки това един от основните недостатъци, изтъкнат както за периода 2008—2010 г.,²⁴ така и за периода 2011—2013 г., беше механизмът за разпределение, основаващ се на входящите миграционни потоци за предишни периоди (предходните три години), който по тази причина не можа да отговори на безпрецедентните нужди на държавите членки след драстичното увеличение на потоците от търсещи убежище лица от 2013 г. насам. Този проблем беше

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

отчасти смекчен чрез предоставянето на спешна помощ на държавите членки, което се оказва полезно средство за справяне с кризата.

През периода 2008—2010 г. и 2011—2013 г. ЕБФ беше особено ефективен при подпомагането на държавите членки в усилията им за подобряване на техните условия на приемане и процедури по предоставяне на убежище, както и за интегрирането на лица, на които е предоставена международна закрила. Той беше най-ефективен за най-скоро присъединилите се към ЕС държави (с по-слабо развити системи за предоставяне на убежище). ЕБФ оказва подкрепа за повишаване на капацитета на тези държави членки за създаването на национални системи за предоставяне на убежище. Освен това той беше високо ефективен при подпомагане на държавите членки, изправени пред извънредни ситуации. По време на периода на изпълнение ЕБФ можа да допринесе само в ограничена степен за хармонизирането на системите за предоставяне на убежище на държавите членки и за прилагането на CEAS поради правната рамка, която даде голяма свобода на действие на държавите членки в тази област. Тъй като резултатите от действията на Общността не бяха широко разпространени и повечето проекти по линия на ЕБФ останаха изцяло на национално равнище, беше предоставена ограничена подкрепа за сътрудничество и споделяне на опит между държавите членки. Освен това фондът беше ефективен в ограничена степен по отношение на изпълнението на проекти за споделяне на отговорността, каквито са проектите за презаселването и прехвърлянето на лица, на които е предоставена международна закрила в рамките на ЕС.

Беше оценено, че резултатите от ЕБФ са постигнати при разумни разходи, въпреки че беше установена известна неефикасност в няколко държави членки, дължаща се главно на липса на опит и недостатъчен технически и административен капацитет. Устойчивостта на проектите по линия на ЕБФ зависеше от вида на финансираните проекти. Като цяло той допринесе за изграждане на устойчиви мрежи между заинтересованите страни, докато инвестициите в капацитети за приемане бяха счестени за най-устойчиви. ЕБФ се допълваше с други фондове „SOLID“. Всички държави членки считаха, че ЕБФ е дал възможност за финансиране на иновативни проекти или проекти, насочени към специфични целеви групи, които не биха били изпълнени без подкрепата на фонда. Добавената стойност на ЕБФ беше от решаващо значение за държавите членки с по-слабо развити системи за предоставяне на убежище.

Що се отнася до периода 2008—2010 г., повечето държави членки са на мнение, че фондът е бил ефективен за постигане на целите си. Фондът обаче е бил по-малко ефективен при засилване на споделянето на отговорност между държавите членки или между държавите членки и трети държави предвид малкия брой проекти, изпълнени в тези области. Беше оценено, че резултатите от ЕБФ са постигнати при разумни разходи от повечето държави членки, въпреки че беше посочено, че същите резултати са могли да бъдат постигнати и при по-ниски разходи. Всички държави членки са на мнение, че фондът е дал възможност за реализиране на проекти, които не са могли да бъдат финансирани единствено с национални публични ресурси.

Европейски фонд за връщане (ФВ)

Повечето държави членки са на мнение, че целите на фонда са отговаряли на техните потребности в областта на управлението на връщането, като някои приоритети са били считани за по-важни от други.²⁵ Някои държави членки посочиха, че фондът е могъл да бъде по-уместен, ако целевата група също така е включвала и мигранти, които пребивават законно в държавите членки, но желаят да се върнат в своята държава на произход.

Освен това беше установено, че ФВ като цяло е постигнал успешно своите цели, като постиженията му са оценени положително от повечето държави членки. Фондът беше особено ефективен в приноса си за разработването на национални интегрирани системи за управление на връщането чрез насърчаване на доброволните вместо принудителните връщания и засилване на капацитета за връщане на държавите членки като цяло. Също така ФВ има положителен принос за оказването на подкрепа на държавите членки при извънредни ситуации. Фондът обаче оказва умерено въздействие върху засилването на сътрудничеството между държавите членки и с трети държави и върху прилагането на стандартите на ЕС поради малкия брой проекти, изпълнени в тази област.

Като цяло беше установено, че проектите са били изпълнени при разумни разходи от гледна точка на финансовите и човешките ресурси. Оценката показва, че единичните разходи за връщане до голяма степен са варирали в различните държави членки в зависимост от броя на завърналите се лица, достъпността на приемащата държава на връщане, броя на държавите, които си сътрудничат в операциите по връщане, и размера на финансовата помощ, предоставена на завърналите се лица. Няколко държави членки и бенефициери посочиха примери за по-малко ефикасни проекти поради разходи за управление и административна тежест. Като цяло беше установено, че доброволното връщане е по-разходоефективно от принудителното връщане.

Мнозинството държави членки са на мнение, че повечето от действията в рамките на ФВ са имали дълготрайни последствия и след приключването на проектите. Липсваха обаче каквито и да било сериозни доказателства за дългосрочното въздействие на действията, като много държави членки подчертаха, че е било необходимо допълнително финансиране, за да могат да продължат дейностите по връщане, започнати с финансирането по линия на ФВ. Най-устойчивите видове дейности бяха дейностите със структурно въздействие като подобрения в инфраструктурата на местата за задържане и действия, които са подобрили сътрудничеството между държавите членки или държавите членки и трети държави.

²⁵ Повечето държави членки разгледаха разработването на стратегически подход към управлението на връщането като най-важният приоритет.

Заклучението от оценката беше, че действията, финансирани от ФВ, са били съгласувани и допълващи се с други национални действия в областта на връщането, и че те като цяло са били съгласувани и допълващи се с други фондове на ЕС в областта на връщането. Беше установено обаче ограничено взаимно допълване с политики за реинтеграция, финансирани от други инструменти на ЕС, като например Европейския социален фонд, с потенциален риск от припокривания.

Накрая, държавите членки докладваха, че фондът по различни начини е довел до добавена стойност — чрез предоставяне на средства на държавите членки за финансиране на нови проекти или за подобряване на проектите, по които вече се работи, както и чрез насърчаване на възползването от доброволно връщане вместо принудително връщане. Държавите членки докладваха, че техните системи за подпомагане на доброволното връщане са били развити до степен, която не би била възможна без ФВ, като това е станало чрез усвояване на безвъзмездни средства за системна реинтеграция, мониторинг на връщането в трети държави, изграждане на мрежи за реинтеграция и разпространение на информация и повишаване на осведомеността по въпроси, свързани с връщането. Повечето държави членки обаче докладваха, че вероятно принудителните връщания биха били осъществявани в същия размер и при липсата на ФВ. В допълнение фондът е дал възможност за различни и иновативни подходи при управление на връщането. Той улесни участието на нови заинтересовани страни и допринесе за изпълнението на стандартите и изискванията на ЕС.

Констатациите за периода 2008—2010 г. са подобни на изложените по-горе, най-вече във връзка с уместността и ефективността на фондовете. Средната стойност на процента на усвояване през периода 2011—2013 г. (81 %) беше по-висока, отколкото през периода 2008—2010 г. (70 %), което подсказва, че през разглеждания период заинтересованите страни са натрупали по-богат експертен опит. И през двата периода средства с най-висок размер са отпуснати на четирите държави членки с най-голям прилив на незаконни мигранти и най-голям брой завърнали се лица, а именно: Гърция, Обединеното кралство, Испания и Франция.

3 ПРЕДСТОЯЩИ СЪПКИ

Като има предвид констатациите от оценката, Комисията определи някои от основните извлечени поуки. Във ФУМИ и ФВС вече бяха приети някои корективни мерки, докато други надлежно се вземат под внимание при изготвянето на следващото поколение фондове.

Административна тежест

От оценката стана ясно, че структурата на фондовете е твърде сложна и че годишният програмен цикъл и изпълнението на фондовете се считат за голяма административна тежест. Това е подчертано и в оценката на въздействието, придружаваща създаването на ФУМИ и ФВС²⁶. За преодоляване на този недостатък беше създаден единен фонд (ФУМИ), който да обхваща всички аспекти на миграцията (заменя три фонда със собствените им правни основания и правила за изпълнение), за всяка държава членка беше приета единна национална програма за всеки фонд, обхващаща целия период 2014—2020 г., бяха въведени опростени варианти на разходите, а правилата относно допустимостта бяха приведени в съответствие с националните правила на държавите членки.

Мониторинг и оценка

Липсата на ефективни механизми за мониторинг и оценка, общи за всички държави членки, с отправни данни и цели, беше въпрос от особено важно значение за оценката на фондовете „SOLID“. За ФУМИ и ФВС този проблем беше разрешен чрез включване в правната рамка на първи списък с общи показатели, както и чрез обща рамка за мониторинг и оценка²⁷, която осигурява въпроси за оценка, показатели за резултат и въздействие, както и показатели за ефективност, добавена стойност и устойчивост²⁸. Бяха създадени също и документ с насоки²⁹, активна мрежа от координатори за наблюдение от държавите членки и специфична ИТ система (SFC) за докладване относно оценката.

Механизъм за разпределение

В механизма за разпределение, базиран на данни и потоци за предишни периоди, нямаше възможност да се отчетат по-скорошни и внезапни промени в миграционния натиск. В рамките на ФУМИ и инструмента за финансово подпомагане за външните

²⁶ Работен документ на службите на Комисията SEC(2011)1358 final от 15 ноември 2011 г.

²⁷ Делегиран регламент (ЕС) 2017/207 на Комисията от 3 октомври 2016 г. относно общата рамка за наблюдение и оценка, предвидена в Регламент (ЕС) № 514/2014.

²⁸ Следва да се отбележи, че финансираните от ЕС научноизследователски проекти могат да допринасят за събирането на данни и анализа на изпълнението и ефективността на следващите финансови инструменти и фондове.

²⁹ Насоките относно общата рамка за мониторинг и оценка (CMEF) бяха разработени в рамките на мрежа за оценка. Това е работен документ, актуализиран редовно в резултат на обсъждания с органи на държавите членки и други заинтересовани страни, които се провеждат по време на работни групи и заседания на мрежата за оценка. Той е достъпен за държавите членки.

граници и визите коефициентът на разпределение все още се основава на отпускнатите средства за 2011—2013 г. за ЕБГ, ЕФИ и ФВ, както и на отпускнатите средства за 2010—2012 г. за ФВГ. Известна гъвкавост се гарантира чрез разпределянето на по-голям пакет за извънредна помощ. На България например по линия на ФУМИ и инструмента за финансово подпомагане за външните граници и визите бяха разпределени съответно 20,5 и 41 милиона евро, но като спешна помощ ѝ бяха отпускнати общо 170 милиона евро по линия на двата фонда (до октомври 2017 г.), за да реагира на неочакван миграционен натиск. Независимо от това, въпреки засилената гъвкавост, небалансираният коефициент на разпределение остава важен въпрос, който все още ще се нуждае от разглеждане в следващата многогодишна финансова рамка.

Солидарност: презаселване и прехвърляне на лица, на които е предоставена международна закрила

С оценката беше установено, че принципите на солидарност и споделяне на отговорността на равнище ЕС биха могли да се оптимизират за презаселване и прехвърляне на лица, на които е предоставена международна закрила, в рамките на ЕС. Що се отнася до това, държавите членки предпочетоха да използват отпускнатите им средства за действия, насочени към техните специфични потребности, а в ЕБФ не бяха предвидени допълнителни финансови стимули за прехвърлено лице. За презаселване имаше финансов стимул (4000 до 6000 EUR), но той се оказа недостатъчен, за да покрие разходите за презаселване на лице. Тези недостатъци са отстранени с ФУМИ в ограничена степен, като е отпускнато допълнително финансиране под формата на по-големи еднократни суми (6000 до 10 000 EUR) и система от ангажменти, към поддържането на които се насочва политическото внимание.

Управление на изпълнението в съответствие с приоритетите на ЕС

Оценката показва, че държавите членки са разпределили ограничено финансиране за някои от приоритетите, с което са ограничили ефекта на фондовете в определени области (напр. консулско сътрудничество, прехвърляне и презаселване, сътрудничество с държавите на връщане или сътрудничество между държавите членки в областта на интеграцията). ФУМИ и ФВС вече включват някои подобрения, които спомагат за по-доброто управление на изпълнение, ориентирано спрямо приоритетите на ЕС, като например финансови стимули (увеличаване на дела на съфинансиране и по-големи еднократни суми), допълнително финансиране за специфични действия и допълнителни средства за разпределяния за всички държави членки във връзка със специфични приоритети на политиките на ЕС.