ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 12.6.2018г.
COM(2018) 464 final

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

относно междинната оценка на фонд „Убежище, миграция и интеграция“ и фонд „Вътрешна сигурност“

{SWD(2018) 339 final} - {SWD(2018) 340 final} - {SWD(2018) 341 final}

1 ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад представя резултатите от междинната оценка на фонд „Убежище, миграция и интеграция“ и фонд „Вътрешна сигурност“ съгласно изискванията на член 57 от Регламент (ЕС) № 514/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г[1].

Тази оценка се отнася до този регламент и:

- Специфичния регламент (ЕС) № 513/2014 за създаване на инструмента за полицейско сътрудничество, предотвратяване и борба с престъпността и управление на кризи като част от фонд „Вътрешна сигурност“ (ФВС-П)[2];
- Специфичния регламент (ЕС) № 515/2014 за създаване на инструмента за външните граници и визите като част от фонд „Вътрешна сигурност“ (ФВС-ГВ)[3]; и
- Специфичния регламент (ЕС) № 516/2014 за създаване на фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ)[4].

ФВС-П, ФВС-ГВ и ФУМИ по-долу се наричат заедно „фондовете“.

Оценката разглежда изпълнението по фондовете спрямо критериите за оценка, определени в насоките за по-добро регулиране, и в съответствие с член 55 от Регламент (ЕС) № 514/2014: (i) ефективност, (ii) ефикасност, (iii) съгласуваност, (iv) целесъобразност и (v) добавена стойност за ЕС, (vi) устойчивост, както и (vii) опростяване и намаляване на административната тежест. Настоящият доклад се основава на заключенията от три междинни оценки за фондовете, които са приложени към него.

Оценката обхваща периода между 1 януари 2014 г. и 30 юни 2017 г. и докладва относно всички национални програми, действия на Съюза и спешна помощ, които са финансирани от фондовете. Държавите членки и държавите, участващи във фондовете, са различни в различните фондове, в съответствие с Договора за функционирането на ЕС. Във ФУМИ участват всички държави членки, с изключение на Дания. В инструмента за финансово подпомагане за външните граници и визите участват всички държави — членки на ЕС, с изключение на Ирландия и Обединеното кралство, както и Швейцария, Исландия, Лихтенщайн и Норвегия, които са свързани с Фонда, тъй като

---

1 Регламент (ЕС) № 514/2014 на Европейския парламент и на Съвета 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 (ОВ L 150 от 20 май 2014 г.).

2 Регламент (ЕС) № 513/2014 на Европейския парламент и на Съвета 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“ и за отмяна на Решение 2007/125/ПВР на Съвета (ОВ L 150 от 20 май 2014 г.).

3 Регламент (ЕС) № 515/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. за създаване на инструмента за финансово подпомагане за външните граници и визите като част от фонд „Вътрешна сигурност“ и за отмяна на Решение № 574/2007/ЕО (ОВ L 150 от 20 май 2014 г.).

4 Регламент (ЕС) № 516/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. за създаване на фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ОВ L 150 от 20 май 2014 г.).

прилагат изцяло достиженията на правото от Шенген. И накрая, всички държави - членки на ЕС, с изключение на Дания и Обединеното кралство, участват във фонд „Вътрешна сигурност“ - Полиция.

Преди сегашните фондове, ЕС предоставяше финансова помощ по време на програмния период 2007-2013 г. чрез общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“ (SOLID)[5] на обща стойност от почти 4 млрд. евро, с цел подкрепа на разработването на общи политики в областта на предоставянето на убежище, връщането и интегрирането, външните граници и визите. Освен това ЕС предостави подкрепа за борбата с тероризма, организираната престъпност, различните видове трафик, както и рисковете за сигурността, посредством програмата „Сигурност и гарантиране на свободите“ (почти 800 млн. евро).

В таблицата по-долу е представен общ преглед на сегашните и предходните фондове и тяхното развитие:

Таблица 1: Обобщен преглед на фондовете в областта на вътрешните работи и програмите през периода 2007-2013 г. и 2014-2020 г.

Обща програма	**Област на политиката**	**Фонд/ специална програма бюджет, участие и цели**	
		Предишни фондове (2007-2013 г.)	**Сегашни фондове (2014-2020 г.)**
Обща програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“ *(93 % до 96 % — споделено управление; останалата част е под пряко централизирано управление)*	Убежище	Европейски бежански фонд (ЕБФ III) 614 млн. евро[6], всички държави членки (държави членки) с изключение на Дания ▪ Подпомагане и насърчаване на държавите членки при приемането на бежанци и разселени лица ▪ Спешни мерки за преодоляване на внезапен масов приток на мигранти и лица, търсещи убежище	Фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ) 3 137 млн. евро (първоначално) Всички държави членки с изключение на Дания ▪ Засилване и развитие на всички аспекти на общата европейска система за убежище (ОЕСУ) ▪ Подпомагане на законната миграция към държавите членки и насърчаване на ефективната интеграция на гражданите на трети държави ▪ Укрепване на справедливи и ефективни стратегии за връщане и подпомагане в борбата с незаконната имиграция ▪ Засилване на солидарността и споделянето на отговорност между държавите членки, по-специално при онези от тях, които са най-засегнати от миграционните потоци
	Интегриране на граждани на трети държави, законна миграция	Европейски фонд за интеграция на граждани на трети страни 825 млн. евро, всички държави членки с изключение на Дания ▪ Подпомагане на интеграцията на граждани на трети страни в европейските общества	
	Връщане	Европейски фонд за връщане (ФВ) 676 млн. евро, всички държави членки с изключение на Дания ▪ Подобряване на управлението на връщането ▪ Насърчаване на развитието на сътрудничеството между държавите членки и държавите на връщане	
	Интегрирано управление на границите	Фонд за външните граници (ФВГ) 1 820 млн. евро, всички държави членки (включително Румъния и България, и асоциираните към Шенген държави от 2010 г.), с изключение на Обединеното кралство и	Фонд „Вътрешна сигурност“ (ФВС) 3 764 млн. евро (първоначално) Инструмент за финансово подпомагане за външните граници и

[5] COM(2005) 123.

[6] След приемането на EASO; взема под внимание Решение № 458/2010/ЕС за изменение на основния акт на ЕБФ

	и визите	Ирландия ▪ Финансова солидарност сред държавите от Шенген ▪ Управление на ефикасния контрол и потоците по външните граници ▪ Подобряване на управлението на консулските служби	визите Всички държави членки, с изключение на Ирландия и Обединеното кралство, плюс асоциираните към Шенген държави Швейцария, Исландия, Лихтенщайн и Норвегия
Обща програма „Сигурност и гарантиране на свободите“ *(пряко централизирано управление)*	Предотвратяване и борба с организираната престъпност	Специална програма Предотвратяване и борба с организираната престъпност (ISEC) 600 млн. евро, всички държави членки ▪ Предотвратяване на престъпления, правоприлагане, защита и подпомагане на свидетелите, защита на жертвите	▪ Осигуряване на високо равнище на сигурност в ЕС и улесняване на законното пътуване ▪ Подпомагане на интегрираното управление на границите и визите
	Борба срещу тероризма и други рискове, свързани със сигурността	Специална програма „Предотвратяване, готовност и управление на последиците от тероризъм и други рискове, свързани със сигурността“ (CIPS) 140 млн. евро, всички държави членки ▪ Защита на гражданите и критичната инфраструктура от терористични нападения и други инциденти, свързани със сигурността	Инструмент за финансово подпомагане на полицейското сътрудничество, предотвратяването и борбата с престъпността и управлението на кризи Всички държави членки, с изключение на Дания и Обединеното кралство ▪ Осигуряване на високо равнище на сигурност в ЕС, борба срещу престъпността, управление на рискове и кризи

2 ФОНДОВЕТЕ И СЪСТОЯНИЕТО НА ТЯХНОТО ИЗПЪЛНЕНИЕ

Фондовете се изпълняват чрез режими на споделено, пряко и непряко управление: споделено управление от държавите членки; пряко от Комисията чрез пряко управление; или непряко чрез възлагане на част от задачата по изпълнението на бюджета на трета страна (непряко управление). Многогодишните национални програми за ФУМИ и ФВС са изготвени чрез политически диалог в началото на програмния период, и са приети с решение на Комисията. Националните програми се изменят редовно от държавите членки и се одобряват с решение на Комисията. По отношение на прякото и непрякото управление Комисията приема годишни работни програми за изпълнение на бюджета.

2.1 ФУМИ

ФУМИ има за цел да насърчава ефективното управление на миграционните потоци и изпълнението, засилването и разработването на общ подход на ЕС по отношение на убежището и миграцията. По време на разглеждания период на изпълнение, условията за миграция се промениха драстично поради внезапното и непредвидено увеличение на миграционния натиск върху южните и югоизточните външни граници на ЕС.

Главната цел на ФУМИ следва да бъде постигната чрез: (i) засилване и развитие на общата европейска система за убежище, като се гарантира, че законодателството на ЕС в тази област се прилага ефективно и по еднакъв начин; (ii) подпомагане на законната миграция към държавите — членки на ЕС, в съответствие с нуждите на пазара на труда и чрез насърчаване на ефективната интеграция на гражданите на трети държави; (iii)

укрепване на справедливите и ефективни стратегии за връщане, които помагат в борбата с незаконната миграция, и наблягане върху устойчивостта и ефективността на процеса на връщане; и iv) гаранции, че държавите - членки на ЕС, които са най-засегнати от миграционните потоци и от потоците от търсещи убежище лица, могат да разчитат на солидарност от страна на други държави - членки на ЕС.

Състояние на изпълнението:

Общият размер на средствата за периода на изпълнение на ФУМИ 2014—2020 г. първоначално беше предвиден да бъде на стойност 3 137 млн. евро. В отговор на непредвидените нужди, предизвикани от миграционната криза от 2015 и 2016 г., този бюджет бе увеличен значително, достигайки 6 888 млн. евро планирани задължения, за да подпомогне преместването и презаселването, интегрирането и връщането и за да подготви изпълнението на преразглеждането на Регламента от Дъблин. Тези суми бяха предоставени чрез национални програми, действия на Съюза и спешна помощ.

В резултат на това настоящите средства по ФУМИ са приблизително както следва:

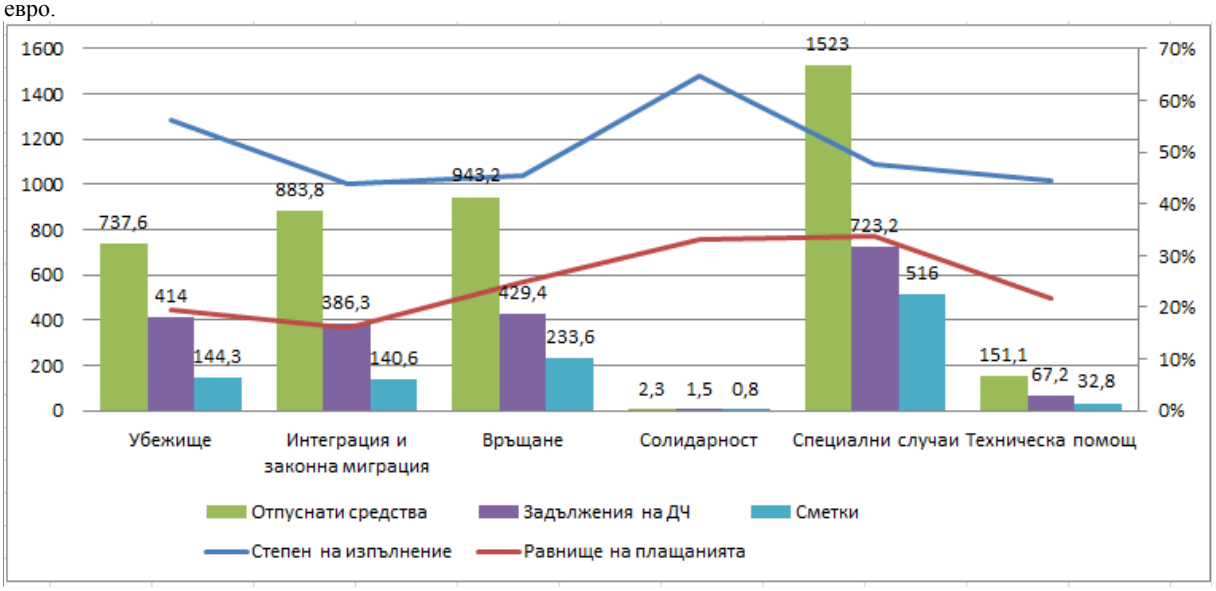
- 5 391 млн. евро или 78 %, предвидени за националните програми;
- 462 млн. евро или 7 % за действията на Съюза, различни от спешна помощ;
- 1 029 евро или 15 % за спешна помощ.

При споделеното управление държавите членки са разпределили 17 % (738 млн. евро) за целта за предоставяне на убежище, 21 % (884 млн.евро) за целта за интеграция и законна миграция, 22 % (943 млн.евро) за целта за мерките за връщане, 0,1 % (2,3 млн. евро) за целта за солидарност, 36 % (1 523 млн. евро) за презаселване и преместване, и 4 % (151 млн. евро) за техническа помощ. Тези разпределени средства (4 241 млн. евро) все още не вземат предвид средствата, свързани с преразглеждането на Регламента от Дъблин, които все още предстои да бъдат предоставени.

Като се вземат предвид годишните отчети за 2017 г., представени от държавите членки в средата на февруари 2018 г., общото равнище на плащанията е 25 % (1 068 млн. евро) от общите отпуснати средства, въпреки че степента на изпълнение[7] възлиза на 48 % (2 022 млн. евро).

[7] Степента на изпълнение описва напредъка, постигнат от държавите членки по отношение на стартирането на конкретни действия и проекти за изпълнение на техните национални програми по места (задължения във връзка с договор). Въпреки това, степента на изпълнение не посочва нивото на осъществяване на започнатите действия и проекти. Освен това, тъй като държавите членки са свободни да избират кога да подадат искания за плащания (сметки), равнището на плащанията не отразява напредъка по програмите на място.

Фигура 1: Степен на изпълнение и плащания за всяка конкретна цел и въз основа на общите отпуснати средства за национални програми, задължения на държавите членки и разходи, заявени от държавите членки (сметки) в милиони евро.



До края на 2017 г. 462 млн. евро са били отпуснати посредством пряко или непряко управление за действия на Съюза и дейности на Европейската мрежа за миграцията, които обхващат целия програмен период 2014-2020 г. 24 % от тази сума беше разпределена за проекти, обхващащи конкретните цели за убежище и солидарност, докато останалите 76 % бяха разпределени за проекти, обхващащи конкретните цели за законна миграция, интеграция и връщане.

2.2 ФВС-ГВ

Целта на ФВС-ГВ е да гарантира високо равнище на сигурност в ЕС, като същевременно улеснява законното пътуване, и да постигне тези две цели чрез (i) единен контрол на високо ниво по външните граници и (ii) ефективно обработване на шенгенските визи.

От 2009 г. насам броят на заявленията за издаване на виза за ЕС се е увеличил с 50 %, съчетано с увеличени разходи за обработване на заявления за издаване на визи. Общата визова политика на ЕС също е засегната от миграционната криза, с увеличен натиск върху консулските служители по цял свят и нарастваща нужда от сътрудничество в областта на незаконната миграция и връщането. Прилагането на общи визови стандарти е от съществено значение, за да могат лицата, които притежават виза или разрешение за пребиваване в Шенгенското пространство, да се предвижват свободно от една държава членка в друга. По този начин всички държави членки имат общ интерес да гарантират, че визовата политика се прилага по ефективен и сигурен начин. Поради това, чрез тази конкретна цел ФВС-ГВ подкрепя изграждането на капацитет на държавите членки, така че да се осигури достатъчно прилагане на общата визова политика.

Ефикасният граничен контрол е от ключово значение за гарантирането на свободното движение на граждани на ЕС и граждани на трети държави, като например бизнесмени, туристи или други лица, които са законно пребиваващи на територията на ЕС, както и

за гарантирането на вътрешната сигурност. Тъй като периферните държави членки контролират значителна част от протежението на външните граници на ЕС, техните отговорности по отношение на граничния контрол са станали прекалено големи. Във връзка с това, чрез изпълнението на тази конкретна цел ФВС-ГВ подкрепя по-нататъшното хармонизиране на управлението на границите и обмена на информация между държавите членки, както и между държавите членки и Европейската агенция за гранична и брегова охрана (ЕАГБО). Освен това ФВС-ГВ допринася за увеличаване на солидарността и споделянето на отговорност между държавите членки, по-специално чрез съфинансиране на оборудване, което да бъде предоставено за операциите на ЕАГБО, но също така и чрез въвеждането на врати за автоматизиран граничен контрол и непрекъснатото развитие на EUROSUR.

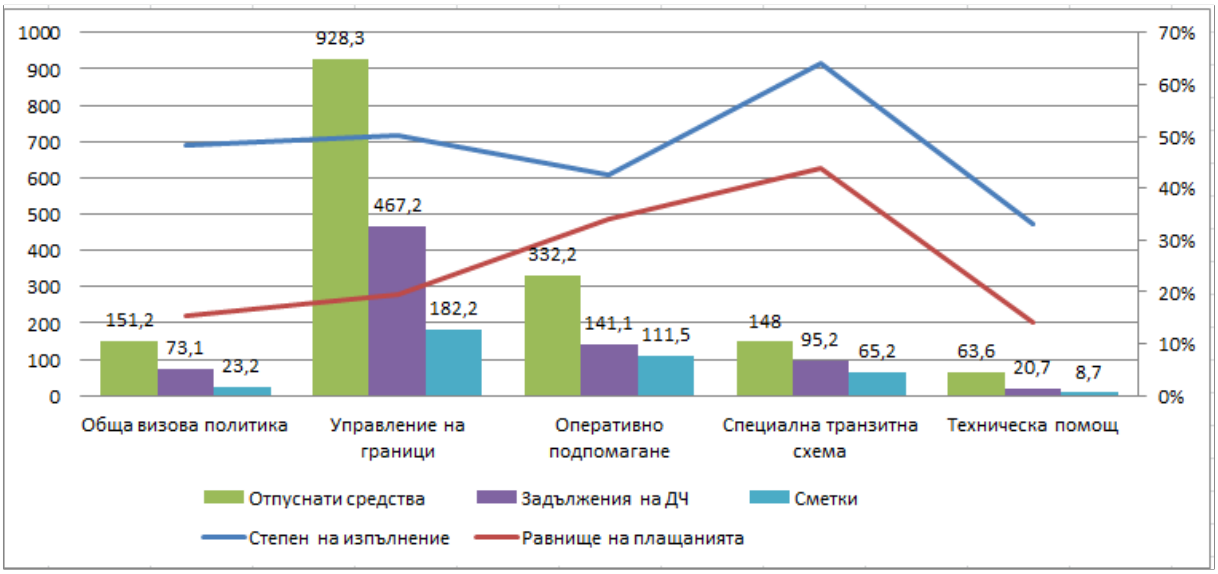
Състояние на изпълнението:

Общият размер на средствата за изпълнение на ФВС-ГВ за периода 2014-2020 г. първоначално беше оценен на 2 760 млн. евро. По-късно той беше препрограмиран на 2,61 млрд. евро, за да се вземе предвид увеличението на средствата за оборудване за EMAS и Frontex (вж. по-долу), както и прехвърлянето на част от средствата, разпределени за информационни системи, които да подкрепят управлението на миграционните потоци по външните граници (напр. входно-изходна система, Система на ЕС за информация за пътуванията и разрешаването им (ETIAS)), за eu-LISA. Около 65 % от общите средства (1.6 млрд. евро) са отпуснати за националните програми. Въпреки това, сумата за специалната транзитна схема за Литва остава непроменена. В отговор на непредвидени нужди, породени от миграционната криза, сумата, отпусната за спешна помощ, е нараснала значително от първоначалните 1,3 % на 14,8 % от общия Фонд. От друга страна, действията на Съюза са намалели с една четвърт, с цел да се улесни увеличаването на средствата за спешна помощ. Държавите членки получават допълнителна сума в размер на 192 млн. евро за закупуване на оборудване, което да се използва в съвместни операции на ЕАГБО.

Държавите членки са разпределили 9 % (151 млн. евро) за целта за обща визова политика, 57 % (928 млн. евро) за целта за управление на границите, 21 % (333 млн. евро) за оперативно подпомагане, 9 % (148 млн. евро) за специалната транзитна схема и 4 % (64 млн. евро) за техническа помощ (фигура 2).

Като се вземат предвид годишните отчети за 2017 г., представени от държавите членки в средата на февруари 2018 г., общото равнище на плащанията е 24 % (391 млн. евро) от общите отпуснати средства, въпреки че степента на изпълнение възлиза на 49 % (797 млн. евро).

Фигура 2: Степен на изпълнение и плащания за всяка конкретна цел и въз основа на общите отпуснати средства за национални програми, задължения на държавите членки и разходи, заявени от държавите членки (сметки) в милиони евро



Що се отнася до прякото управление, до 30 юни 2017 г., 123 действия (46 за оказване на спешна помощ и 77 действия на Съюза) бяха финансирани с общо 383 млн. евро по годишните работни програми през периода 2014-2017 г. Седем държави членки (България, Гърция, Франция, Хърватия, Унгария, Италия и Словения), една агенция на ЕС (Европейската служба за подкрепа в областта на убежището) и една международна организация (ВКБООН) са се възползвали от средствата за спешна помощ. Действията на Съюза са осигурени чрез безвъзмездни средства (общо 7, по отношение на визите и границите) и обществени поръчки (общо 70, от които повече от половината са били оценки по Шенген).

В периода 2014-2017 г., Комисията делегира задачите по изпълнението на бюджета на три субекта: eu-LISA за фазата на изпитване на пилотния проект за интелигентни граници; Международния център за развитие на миграционната политика за механизма на партньорството за мобилност; и ВКБООН за „Подкрепа за Гърция за разработването на схемата за горещите точки/преместване, както и за развиването на капацитет за приемане на лица, търсещи убежище“.

2.3 ФВС-П

ФВС-П има за цел да гарантира високо равнище на сигурност в ЕС чрез подпомагане на борбата с престъпността и ефективно управление на рисковете и кризите. Фондът има две конкретни цели: (i) предотвратяване на престъпността и (ii) управление на рискове и кризи.

Посредством целта за предотвратяване на престъпността, ФВС-П подпомага борбата с всички форми на престъпност, включително тероризма и организираната престъпност, и допринася за подобряването на координацията и сътрудничеството между няколко правоприлагащи органи на национално равнище и на равнище ЕС, както и между Европол и други международни организации.

Посредством целта за управление на рискове и кризи, ФВС-П гарантира, че капацитетът на всички държави членки е засилен, подобрен и ефикасен, за да управляват ефективно рисковете, свързани със сигурността. Освен това тази цел е свързана с необходимостта критичните инфраструктури и лица да бъдат подготвени за всякакви видове нападения, и по-специално терористични атаки. Налице е също така добър напредък по отношение на внедряването на системи, които ще изпълняват решението от Прюм на Съвета относно автоматизирания обмен на данни, директивата относно резервационните данни на пътниците, снемането и обмена на биометрични данни, както и взаимната връзка със системите на агенциите в областта на правосъдието и вътрешните работи като Европол.

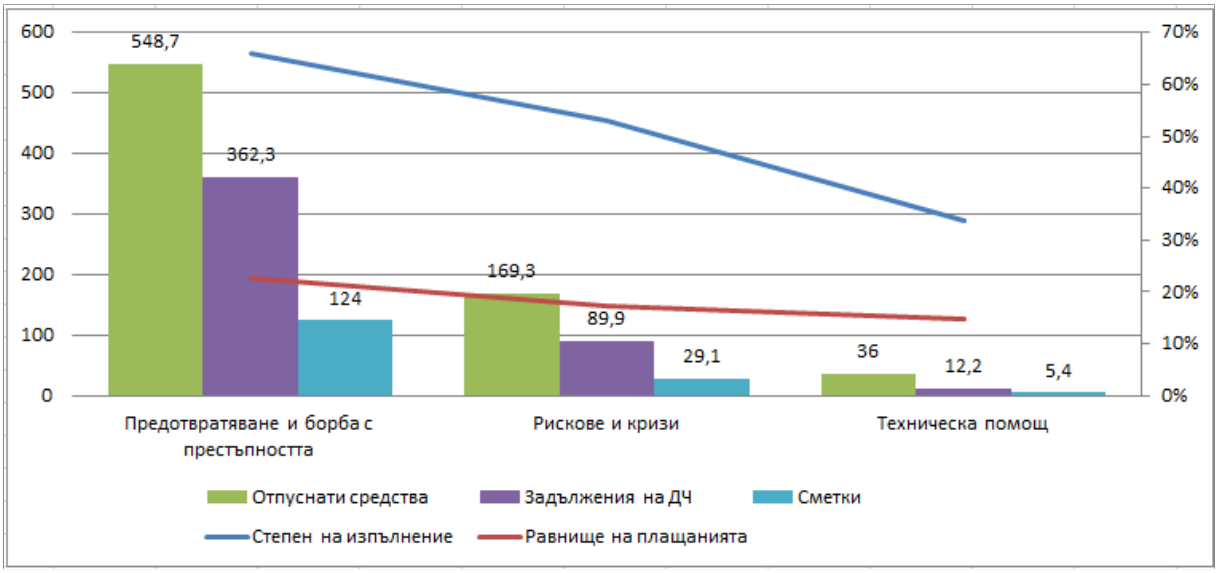
Състояние на изпълнението:

Общият размер на средствата за изпълнението на ФВС-П за периода 2014-2020 г. първоначално беше оценен на 1 004 млн. евро. В отговор на непредвидените заплахи за сигурността през последните години, бюджетът беше увеличен с допълнителна сума в размер на 70 млн. евро, за да подпомогне държавите членки при изпълнението на директивата относно резервационните данни на пътниците, и друга допълнителна сума в размер на 22 млн. евро за разработване на инструменти за обмен на информация и оперативна съвместимост.

При споделеното управление държавите членки са разпределили 73 % (549 млн. евро) за целта за предотвратяване на престъпността и 22 % (169 млн. евро) за целта за управление на кризи и риск, а оставащите 5 % (36 млн. евро) са за техническа помощ.

Също така, като се вземат предвид годишните отчети за 2017 г., представени от държавите членки в средата на февруари 2018 г., общото равнище на плащанията е 21 % (158 млн. евро) от общите отпуснати средства, а степента на изпълнение достигна 62 % (464 млн. евро).

Фигура 3: Степен на изпълнение и плащания за всяка конкретна цел и въз основа на общите отпуснати средства за национални програми, задължения на държавите членки и разходи, заявени от държавите членки (сметки) в милиони евро



Що се отнася до прякото управление, общо 122,5 млн. евро бяха отпуснати за действия на Съюза, а 6,5 млн. евро за спешна помощ по годишните работни програми през периода 2014—2016 г[8]. Освен това, 118,5 млн. евро от тази комбинирана обща сума (129 млн. евро) бяха изразходвани при пряко управление, а 10,5 млн. евро при непряко управление. През първите три години бяха публикувани девет покани за представяне на предложения и бяха отпуснати девет преки безвъзмездни средства, в общ размер от 12,6 млн. евро. Спешна помощ беше отпусната през 2016 и 2017 г. по пет проекта — в Белгия (2), Франция (1) и на Европол (2).

3 МЕЖДИННИ ОЦЕНКИ

3.1 Ограничения

Оценката се извършва само три години след стартирането на фондовете и само две години след започване на действителното им функциониране поради късното приемане на правните актове. Повечето проекти, които са основно многогодишни, все още не са приключили, което ги прави много трудни за оценяване. Поради това междинната оценка не е в състояние да представи пълна картина на резултатите и въздействието, или да направи окончателни заключения.

Друго ограничение е липсата на референтни стойности за съпоставяне на изпълнението, главно поради това, че ФУМИ и ФВС са първите програми в областта на вътрешните работи, които имат обща рамка за наблюдение и оценка,[9] както и набор от показатели (общи, по отношение на резултатите и въздействието). Като цяло в качеството на данните и качеството на годишните доклади за изпълнението на държавите членки също има недостатъци, отчасти поради това, че общата рамка за наблюдение и оценка, със своите показатели и всички насоки за извършването на оценката, стана достъпна едва на по-късен етап в процеса (в началото на 2017 г.).

3.2 Оценка на ФУМИ

От гледна точка на **ефективността**, ФУМИ изигра важна роля за подобряването на системите за предоставяне на убежище и засилването на капацитета за приемане на лица, търсещи убежище, в държавите членки. Миграционната криза накара държавите членки и Комисията да дадат приоритет на инвестициите в областта на предоставянето на убежище, по-специално за подобряване на инфраструктурата и услугите по настаняване, за да приемат големия приток на бежанци и лица, търсещи убежище. Така например, между 2013 и 2017 г. броят на хората в целевите групи, които получиха

[8] Годишната работна програма за 2017 г. бе приета през септември 2017 г. и следователно е извън периода на оценка.

[9] 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 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 (ОВ L 33 от 8 февруари 2017 г.).

помощ от Фонда, се увеличи от 18 944 на 184 122. Освен това броят на хората, обучени от Фонда, се увеличи от по-малко от 1 000 през 2015 г. на 7 031 през 2017 г.

Фондът също така отбеляза съществен напредък по отношение на най-уязвимите групи, включително непридружените ненавършили пълнолетие лица (броят на местата, пригодени за тази група, нарасна от скромните 183 места през 2014 г. до 17 070 места през 2017 г.), както и бежанците и лицата, търсещи убежище, идващи от региони като северните части на Африка и Африканския рог, поради по-добре финансираното му външно измерение (16 действия в различни държави получиха 30 млн. евро по две регионални програми за развитие и закрила). Въпреки това има ограничени доказателства за увеличен капацитет за разработване, наблюдение и оценка на системите за предоставяне на убежище. Въпреки че програмата за презаселване на ЕС отбелязва голям напредък до момента, Фондът има само ограничен принос за създаването, разработването и изпълнението на националните програми за презаселване. До края на 2017 г. почти 26 000 души са били презаселени съгласно схемата на ЕС за презаселване и изявлението на ЕС и Турция за законен прием (от общо 74 000). Днес 81 % от 27-те държави членки, които са използвали ФУМИ, осъществяват презаселване, в сравнение с едва 15 % през предходния период на финансиране.

ФУМИ е постигнал добър напредък по въпроси, свързани с интеграцията. Предимно краткосрочните мерки за интеграция (въвеждащи курсове по гражданска ориентация, езици и др.) са с приоритет пред дългосрочните мерки (предварително професионално обучение, допълнително образование и др.). Например, до момента 1 432 612 граждани на трети държави са получили помощ за интеграция чрез Фонда, докато дялът на онези, които са получили статут на дългосрочно пребиваващи, също се е увеличил от 30 % през 2013 г. на 44 % през 2016 г. По отношение на целта за законна миграция до момента е постигнат само ограничен напредък, което вероятно се дължи на контекстуални фактори.

Необходимостта от справедливи, устойчиви и ефективни стратегии за връщане е цел от все по-голямо значение в повечето държави членки, а доброволното и принудителното връщане, подкрепени от фонда, непрекъснато се увеличават. Броят върнати лица, чието връщане е съфинансирано от Фонда, се е увеличил от 5 904 през 2014 г. на 39 888 през 2015 г., като е спаднал до 36 735 през 2017 г.; броят на лицата, които са се върнали доброволно, подпомагани от Фонда, се е увеличил десетократно, а броят на извежданията, съфинансирани от Фонда, се е увеличил от 10 през 2013 г. на 6 065 през 2016 г.

Засилването на солидарността и споделянето на отговорност между държавите членки беше постигнато главно чрез спешна помощ, механизмите за преместване и програмите на ЕС за презаселване.

Спешната помощ от ФУМИ е важен инструмент в подкрепа на държавите членки по време на миграционната криза през 2015 г. и последващите действия във връзка с нея. Тя се е доказала като мощен инструмент за засилване на солидарността и е съдействала за предоставянето на бърз и по-целенасочен отговор на кризата.

По отношение на **целесъобразността**, оценките по програмата „SOLID“ установиха, че е необходим допълнителен напредък при привеждането на приоритетите в съответствие с нуждите, особено в областта на предоставянето на убежище. ФУМИ

коригира този недостатък и и се доказа като достатъчно гъвкав, общ и всеобхватен в отговора на различните потребности, а повечето национални програми все още са съобразени с потребностите на държавите членки. Въпреки това държавите членки се изправиха пред различни и променящи се потребности по време на периода на изпълнение, които евентуално налагат адаптиране на системата за разпределяне през периода на изпълнение. Това може да бъде постигнато, например, чрез адаптиране на алгоритъма за разпределяне и по-добър междинен преглед.

По време на етапите на проектиране, планиране и програмиране на Фонда бяха предприети мерки за гарантиране на **съгласуваност** и взаимно допълване с други финансови инструменти на ЕС и със съответните основни политически стратегии на ЕС. По време на етапа на изпълнение, службите на Комисията активно сътрудничат помежду си и с държавите членки, предимно по конкретни случаи, за да се гарантира, че фондовете на ЕС със сходни цели са били използвани по координиран начин. На национално равнище, повечето държави членки са осигурили съгласуваност и взаимно допълване чрез установяване на механизми за координация - най-вече мониторингови комитети, включващи различни органи, които участват в изпълнението на Фонда.

Въпреки това изглежда, че съществува възможност за подобряване на комуникацията по отношение на вътрешната съгласуваност (между инструменти на ФУМИ), тъй като бенефициерите не са добре запознати с действията на Съюза и спешната помощ. Въпреки това съществуват малко доказателства за липса на съгласуваност, припокривания и дублирания, както във вътрешен, така и във външен план.

Като цяло ФУМИ е генерирал значителна **добавена стойност за ЕС**, въпреки относително малкия размер на средствата в сравнение със значителните предизвикателства, наложени от кризата, която възникна през този период. Основната полза на равнището на ЕС произтича от транснационалното измерение на някои дейности (конкретни действия, действия на Съюза и Европейската мрежа за миграцията), както и споделянето на тежестта на равнището на ЕС, което е подкрепено по-специално чрез спешната помощ и механизма за преместване в рамките на националните програми, които са солидно доказателство, че принципът на солидарност е приложен.

ФУМИ осигури значителна добавена стойност за ЕС по отношение на: (i) гарантирането на ефективно и ефикасно управление на миграционните потоци на равнището на ЕС (ефект върху обема); (ii) оптимизирането на процедурите, свързани с управлението на миграцията, и повишаването на експертните познания и изградения капацитет (ефект върху процеса); (iii) позволяването на държавите членки да достигнат до по-голям брой мигранти, лица, търсещи убежище, бежанци и граждани на трети държави (ефект върху обхвата); (iv) въвеждането на иновации, създадени на национално и европейско равнище (ефект върху ролята), макар и в по-малка степен.

Липсата на финансиране по ФУМИ би било в ущърб на качеството на реакцията на ЕС по отношение на миграционната криза и способността на държавите членки да си сътрудничат и да прилагат решения. Прекъсване на подпомагането би довело до (i) намаляване на обхвата и качеството на извършените действия, (ii) закъснения в изпълнението или (iii) дори прекъсване на действията, включително относно прилагането на принципите на солидарност и взаимно доверие.

Устойчивостта е осигурена от ФУМИ чрез механизми за проверка, които са създадени за етапите на програмиране и изпълнение в повечето инструменти, въпреки че това е било гарантирано в по-малка степен чрез спешна помощ поради естеството на действията. Съществува възможност за подобрение, като се вземат предвид критериите за устойчивост при проектирането на интервенциите на ФУМИ, но също така и при систематичното възползване от и трансформиране на извлечените поуки в националното законодателство, практиките и процедурите, с цел да се избегне повтарящо се финансиране на едни и същи (по-малко иновативни) продукти.

Устойчивостта на ефектите върху дейностите вероятно ще се различава в зависимост от приоритетните области (интеграцията и резултатите по отношение на предоставянето на убежище е вероятно да са дълготрайни, ако са насочени към посрещане на по-дългосрочни нужди, докато резултатите по отношение на връщането са по-устойчиви, когато се основават на схеми за доброволно връщане и се подкрепят от усилия за реинтеграция).

3.3 Оценка на ФВС-ГВ

Що се отнася до **ефективността**, ФВС-ГВ се счита за ефективен в областта на общата визова политика и интегрираното управление на границите. Този Фонд спомогна за (i) улесняване на законното пътуване чрез засилване на националния капацитет на държавите членки посредством съфинансиране на държавите членки за закупуване на оборудване за проверка на автентичността на документите, използвани за заявленията за издаване на визи, разработване на информационна система за координиране на заявленията за издаване на виза, и (ii) закупуване на оборудване за целите на сигурността за консулските представителства в трети държави. Въпреки препоръката в последващата оценка на Фонда за външните граници да се увеличи процентът на съфинансиране, приносът на Фонда за консулско сътрудничество е ограничен в много държави членки поради закъснения в започването на изпълнението. Разработването на обща визова политика беше подкрепено и чрез създаването и използването на информационни системи, по-специално що се отнася до националната визова информационна система.

Фондът допринесе за ефективността на контрола по външните граници чрез мерки за подкрепа, насочени към закупуването, модернизирането, обновяването и подмяната на оборудване за контрол и наблюдение на границите (напр. устройства за проверка на документи, комуникационно оборудване). Капацитетът за управление на границите беше разгледан чрез въвеждането на врати за автоматизиран граничен контрол, които да ускорят проверките на гранично-пропускателните пунктове, които са свързани с националните и международните информационни системи, което прави обмена на информация по-ефикасен. Основен принос към постигането на обща визова политика беше предоставен чрез разработването на ВИС. Обучението също подкрепи хармонизирането на практиките за издаване на визи, като предостави на консулските служители техническа и актуална информация по въпроси, отнасящи се до визите и свързаните с тях системи.

Фондът подпомогна въвеждането на интегрирано управление на границите, съгласно член 3.2б от регламента за ФВС-ГВ, по ефективен начин, въпреки миграционната криза и кризата със сигурността. До момента около 200 млн. евро бяха изразходвани за конкретни действия за подпомагане на закупуването на оборудване за Европейската

агенция за гранична и брегова охрана от 14 държави членки, което да бъде използвано в координираните съвместни операции на Европейската агенция за гранична и брегова охрана. Това повиши солидарността между държавите членки и спомогна за развитието на EUROSUR и информационните системи за управление на границите.

Фондът улесни сътрудничеството между държавите членки и между държавите членки и Европейската агенция за гранична и брегова охрана, което включва закупуването на оборудване, което да бъде използвано в операциите на Европейската агенция за гранична и брегова охрана.

Що се отнася до прякото управление, много е трудно да се направят заключения относно ефективността на безвъзмездните средства за действие, отпуснати в рамките на действия на Съюза, или на спешната помощ, тъй като в периода, обхванат от междинната оценка, са завършени много малко на брой действия. Спешна помощ беше използвана в седем държави членки, най-вече в Гърция, Италия и България, и изигра важна роля за посрещане на спешните нужди в началото на периода и за преодоляване на недостига на финансиране до приемането на националните програми (например, в случая на една държава членка, размерът на спешната помощ, предоставяна за подкрепа в периода 2014—2017 г., беше три пъти по-висок от средствата, отпуснати от националната програма, която обхваща целия период 2014—2020 г.).

Първоначалната обосновка и цели на Фонда все още са **целесъобразни** в контекста на последиците от миграционната криза. Подходящи механизми за справяне с променящите се потребности са били въведени както по време етапа на планиране, така и на етапа на изпълнение. Гъвкавостта, предлагана от Фонда, състояща се от прехвърляне на средства между различните цели, спомогна за справяне с тези променящи се потребности. Държавите членки обаче ще имат нужда от още повече гъвкавост, която може да се постигне чрез минимално разпределяне на средства за цели, които вече не се налагат, и чрез намаляване на броя на националните цели.

Фондът се счита за **съгласуван** с други интервенции на ЕС и на държавите членки. Съгласуваност и взаимно допълване с други финансови инструменти на ЕС беше осигурено чрез механизми за координиране на етапа на програмиране, които впоследствие бяха въведени по време на етапа на изпълнение. По-голямата част от държавите членки са приели различни механизми за координиране, за да се осигурят съгласуваност с други подобни интервенции, извършени по други фондове на ЕС. Установено е, че няма припокриване между ФВС-ГВ и националните интервенции в областта на визите и границите. Съгласуваността в прилагането с други програми на ЕС може да бъде подобрена. Тъй като програмата „Митници 2020“ на ЕС и ФВС-ГВ споделят общи цели относно въпросите на сигурността и обучението, бяха отбелязани потенциалните области за взаимодействия. Независимо от това, координацията между двете инициативи би могла да бъде подобрена.

Фондът осигурява **добавена стойност за ЕС** чрез инвестиции за иновации в инфраструктурата и оборудването. Той подкрепя сътрудничеството между държавите членки. Дейностите за обучение, осъществени благодарение на Фонда, допринесоха за хармонизирането на практиките между държавите членки. По-висока добавена стойност за ЕС може да се очаква в областта на консулското сътрудничество, сътрудничеството с трети държави и информационните системи.

Тъй като широкомащабните информационни системи се нуждаят от огромни инвестиции, има вероятност, че без намесата на ЕС, националните информационни системи биха продължили да се различават, а това ще се отрази на способността на ЕС да постига общите цели в своята визова политика и политиката за границите. В областта на визите използването на нови технологии добави стойност по отношение на ефективността при обработването на визите, подобрявайки обмена на данни и информация в рамките на и между държавите членки. В областта на границите добавената стойност за ЕС доведе до разработването на оперативно съвместими модерни технологии, което подобри ефективността и бързината на Шенгенската информационна система и Визовата информационна система. Това укрепи взаимната връзка с шенгенските партньори, което допринесе за по-строги гранични проверки и наблюдение. Поради това се счита за необходимо да бъдат извършени инвестиции за подобряване на оперативната съвместимост на информационните системи.

Устойчивостта на действията, финансирани от ФВС-ГВ, зависи от продължаването на финансирането от ЕС, тъй като национално финансиране изглежда недостатъчно, за да гарантира същото равнище на инвестиции. По-специално, инвестициите в инфраструктура, съоръжения и информационни системи имат относително висока устойчивост, тъй като те обикновено изискват по-ниски разходи за поддръжка в сравнение с първоначалните инвестиции. Дейностите за обучение също играят важна роля в гарантирането на устойчивостта на действията в дългосрочен план.

3.4 Оценка на ФВС-П

Заслужава да се отбележи, че ФВС-П е първата програма за финансиране на ЕС в областта на полицейското сътрудничество, борбата с тежката организирана престъпност и тероризма, както и управлението на кризите и рисковете, която също се изпълнява посредством споделена отговорност с държавите членки (режим на споделено управление), докато предишните средства в рамките на програмите CIPS и ISEC бяха управлявани единствено пряко от Комисията (пряко управление).

Фондът беше като цяло **ефективен** и допринесе за повишаване на сигурността в ЕС чрез предотвратяване на и борба с трансграничната, тежката и организираната престъпност, включително тероризма, както и чрез подпомагане на координацията и сътрудничеството между правоприлагащите органи. Сътрудничеството се извърши чрез обмен на информация относно трансграничната престъпност, създаването на транснационални мрежи и проекти, както и участието на държавите членки в съвместните екипи за разследване и в цикъл на политиката на Европейската мултидисциплинарна платформа за борба с криминални заплахи (EMPACT). Националните действия, финансирани от ФВС-П, също допринесоха за подобряване на човешкия капацитет и човешките ресурси, по-специално чрез финансиране на обучения и наемане на допълнителен персонал.

По отношение на резултатите посочените по-горе действия, финансирани при споделено управление, са допринесли за действия за разбиване на организирани престъпни групи, особено чрез (i) конфискуване на пари в брой (над 1,6 млрд. евро); (ii) сваляне на уебсайтове; (iii) арести; (iv) конфискуване на откраднати стоки (на стойност над 90 млн. евро); и (v) изземване на наркотици, като хероин и кокаин (над 4 млн.).

Фондът също така спомогна за подобряване на способността на държавите членки да управляват ефективно рискове и кризи, свързани със сигурността, и в по-малка степен — да защитават населението и критичната инфраструктура от терористични нападения и други инциденти, свързани със сигурността.

Наличните доказателства сочат, че Фондът е допринесъл за повишаване на способностите на държавите членки за изготвяне на цялостни оценки на заплахите и рисковете, въпреки че броят на финансираните от ФВС-П проекти на национално и европейско равнище е сравнително нисък. Проектите, например, са били насочени към: защита на критичната инфраструктура; разработване на информационни системи и познания относно взривните вещества; обучение за идентифициране на вероятни „чуждестранни бойци“; и разработване на анализи на заплахи в областта на ХБРЯ-В (химични, биологични, радиологични и ядрени взривни вещества).

Координацията и сътрудничеството между държавите членки, Европол или други компетентни органи на ЕС е улеснена чрез разработването на информационни системи, взаимни връзки между бази данни и приложения, свързани с правоприлагането, и разработването на платформи за обмен на информация. По-специално, държавите членки използваха Фонда, за да изпълнят задълженията си, свързани с прилагането на правните инструменти на ЕС, като например Договора от Прюм и директивата относно резервационните данни на пътниците.

Що се отнася до дейностите на Съюза, няколко действия в областта на ранното предупреждение и сътрудничеството по отношение на предотвратяването на кризи да били финансирани: напр. мрежата ATLAS, която има за цел да засили готовността и ефективността на специалните звена за намеса чрез учения и друг вид трансграничен обмен, включително в ситуации на кризи и при придобиването и споделянето на тактическо оборудване в подкрепа на специални операции.

Въпреки наличното финансиране по линия на ФВС-П, държавите членки са постигнали ограничен напредък по отношение на (i) засилването на административния и оперативния капацитет на държавите членки за защита на критичната инфраструктура, (ii) защитата на жертвите, и (iii) разработването на схеми за обучение и програми за обмен. Освен това е постигнат ограничен напредък по отношение на сътрудничеството с трети държави и международни организации, въпреки че повечето проекти, свързани с тези оперативни цели, са все още в ход. От гледна точка на защитата на жертвите, предприетите действия са съсредоточени върху трафика на хора, следвано от жертвите на тероризма и малтретирането на деца, домашното насилие, трафика на наркотици и финансовите престъпления.

Първоначалната обосновка и цели на Фонда все още са **целесъобразни** в контекста на последиците от миграционната криза и кризата със сигурността. Подходящи механизми за адресиране на променящите се потребности са били въведени както по време етапа на планиране, така и на етапа на изпълнение. В своите национални програми държавите членки определиха съответните области на политика, които бяха включени в цикъла на политиката по линия на ЕМРАСТ. Въпреки това, някои също така избраха да се съсредоточат върху област, която представлява предизвикателство за тях: наркотици, трафик на хора, киберпрестъпност, финансови престъпления или корупция.

Гъвкавостта, предлагана от Фонда, състояща се от прехвърляне на средства между различните цели, спомогна за справяне с променящите се потребности. Държавите

членки обаче биха оценили още по-голямата гъвкавост, която би могла да се получи от минимално разпределяне на средства за цели, които вече не се налагат, и чрез намаляване на броя на националните цели.

Фондът се счита за **съгласуван** и неговите цели се допълват с други национални политики. Съгласуваността и взаимното допълване на Фонда с други финансови инструменти на ЕС беше осигурено на етапите на проектиране, програмиране и изпълнение. Бяха въведени механизми за координиране, за да се осигури съгласуваност и взаимно допълване на етапа на изпълнение. Мониторинговите комитети и отговорните органи играят ключова роля в осигуряването на съгласуваност, а различните начини на изпълнение са взаимно допълващи се. Въпреки това, изглежда има известна възможност за подобрение по отношение на агенциите на ЕС и вътрешната съгласуваност, тъй като бенефициерите нямат достатъчно информация относно дейностите и проектите, осъществявани в рамката ФВС.

Като цяло Фондът осигури **добавена стойност за ЕС** по отношение на подобряването на трансграничното сътрудничество, обмена на знания и най-добри практики, доверието сред правоприлагащите органи на държавите членки и прилагането и изпълнението на основни политики на ЕС (ефект върху процеса).

Фондът е помогнал за разширяване на обхвата и за подобряване на качеството на действията по отношение на инвестициите в тясно специализирани области или области, които не се ползват с приоритет. Закупуването на най-съвременно оборудване е подобрило способността на националните органи да извършват специализирани намеси с по-широк обхват. Фондът също е позволил разширяване на видовете обмен на знания и обучения в областта на правоприлагането (ефект върху обхвата).

Фондът доказа, че е допринесъл за хармонизирането на научните изследвания в областта на предотвратяването на престъпността на равнището на ЕС, позволил е увеличаване на инвестициите и се е съсредоточил върху дългосрочните мерки в тази област. Той също така позволи крупните инвестиции, особено в информационни системи, обучение и специализирано оборудване (ефект върху обема).

Липсата на финансиране по ФВС-П би било в ущърб на качеството на реакцията на ЕС по отношение на трансграничното сътрудничество и способността на държавите членки да приложат иновативни решения (ефект върху ролята).

По време на предишния период на финансиране, програмите ISEC и CIPS имаха силно транснационално измерение, тъй като транснационалното сътрудничество беше предварително условие за получаването на финансиране. Въпреки това, географското разпределение на координиращите и партньорските организации, които са получили финансиране, е силно неравномерно и те са концентрирани в няколко държави членки. Чрез създаването на режим на споделено управление по ФВС-П (първоначално 60 % от цялата програма и над 70 % след увеличението с допълнителни суми), Фондът имаше по-добър географски обхват във всички държави членки, въпреки че действията на Съюза все още се характеризират със същия географски дисбаланс, който съществуваше при предходните фондове.

Устойчивостта на Фонда беше осигурена чрез привеждане в съответствие и взаимно допълване на действията му с действията, разработени в отговор на национални приоритети или изисквания на ЕС. В етапите на програмиране и изпълнение бяха въведени всеобхватни мерки и механизми, гарантиращи устойчивостта, , както при

споделеното, така и при прякото управление. Въпреки това, тъй като изпълнението на повечето проекти все още не е приключило, е трудно да се установи дали въздействието върху целевите групи и върху конкретни области наистина ще продължи.

3.5 Ефикасност, опростяване и намаляване на административната тежест

Що се отнася до **ефикасността** (общата и в границите на наличните данни), оценката показа, че резултатите на фондовете са постигнати при разумно изразходване както на човешки, така и на финансови ресурси. Въпреки това повечето държави членки се сблъскват с проблеми с насоките на ЕС, общите показатели и сроковете за докладване/мониторинг. Въпреки подобренията по отношение на опростяването, възприеманата административната тежест може да се счита за фактор, който подкопава ефикасността.

Беше установено, че единният набор от процедури, предвидени в Хоризонталния регламент (ЕС № 514/2014) за всички области, обхванати от фондовете, и за ФУМИ и ФВС, е довел до **опростяване**. Опростеният вариант за разходите бе използван само в няколко държави членки, които признават неговата ефикасност за **намаляването на административната тежест**. Въпреки това, мерките, въведени от фондовете за опростяване и намаляване на административната тежест, са постигнали само частично своите цели. Въпреки подобренията по отношение на опростяването, има малко доказателства, че на този етап административната тежест е била значително намалена. Мерките за мониторинг, докладване и проверка все още се възприемат като обременяващи и държавите членки поискаха допълнителни насоки относно спазването на изискванията на ЕС. Изискванията за докладване и липсата на релевантност на някои общи показатели също са били докладвани като добавящи административна тежест.

4 МЕЖДИНЕН ПРЕГЛЕД

Настоящият доклад за междинната оценка включва, в съответствие с член 57 от Регламент (ЕС) № 514/2014, оценка на междинния преглед, планиран за трите фонда.

Цялостният процес беше стартиран през юни 2017 г. с въпросник за оценка на потребностите, изпратен на държавите членки. Целта е да се позволи на държавите членки да помислят дали и до каква степен националните програми могат да се нуждаят от преразглеждане и да направят оценка на техните (финансови) нужди за оставащия период 2018—2020 г. Въпросникът бе придружен от обяснителна бележка, в която се посочват основните развития в политиките на ЕС през последните години, които следва да бъдат взети предвид при определянето на бъдещите потребности. След това Комисията извърши подробен анализ на отговорите на държавите членки и бяха организирани двустранни разговори между Комисията и повечето държави членки за подробно обсъждане на състоянието на изпълнението на фондовете, на посочените нужди и перспективите за последните години.

След тези разговори, специалната допълнителна сума в размер на 128 млн. евро за националните програми, която ще бъде разпределена в рамките на междинния преглед,

беше предназначена само за инструмента за границите и визите, в съответствие с правната рамка на този инструмент. Това се дължи най-вече на факта, че не е планирано допълнително финансиране за ФУМИ и за ФВС-П и че повечето националните програми на държавите членки в рамките на тези два фонда са преразглеждани неколкократно през последните години, дължащо се на миграционната криза и кризата със сигурността.

В заключение, междинният преглед направи възможно реорганизирането на приоритетите на националната програма към нови политически инициативи и адаптирането към новото положение в областта на сигурността, границите и миграцията. То обаче е от най-голямо значение за ФВС-ГВ, по който бяха отпуснати допълнителни финансови средства, което даде възможност за подновяване на акцента върху някои конкретни приоритети и потребности на равнището на държавите членки. Освен това, изразените в този контекст финансови нужди на държавите членки (искане за допълнително финансиране в проектобюджета за 2019 г. за областта на връщанията и „горещите точки“) ще бъдат внимателно оценени в хода на годишните бюджетни процедури.

5 ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВИ

5.1 Ефективност

Фондовете са били счетени най-вече за ефективни и като цяло са се доказали като важни инструменти за справянето с трудната ситуация по отношение на миграцията и сигурността, въпреки значителното увеличение на предизвикателствата, с които е трябвало да се справят.

ФУМИ се оказа важен инструмент за справяне с трудната ситуация, чрез предоставяне на спешна помощ в краткосрочен план и изграждане на по-голям капацитет в областта на предоставянето на убежище, интеграцията и връщането в дългосрочен план. ФУМИ допринесе най-вече за засилването на капацитета на държавите членки за приемане и обработване на заявленията на лица, търсещи убежище, когато се сблъскват с предизвикателствата, наложени от миграционните потоци. Въпреки че до момента е постигнат ограничен напредък в областта на законната миграция, държавите членки отбелязват умерен напредък в сферата на интегрирането, включително по отношение на изграждането на капацитет. Краткосрочните мерки за интеграция са с приоритет пред дългосрочните, чиито резултати все още не са видими, тъй като интеграцията е дългосрочен процес. Фондът е помогнал за постоянното увеличение на процента на връщанията.

ФВС-ГВ доказа своята ефективност като съдейства за улесняване на законното пътуване. Приносът на Фонда за консулско сътрудничество и засилване на сътрудничеството с трети държави е ограничен. Той също така подкрепи разработването на обща визова политика чрез обучение и създаването и функционирането на информационни системи (по-конкретно Визовата информационна система).

ФВС-П допринася за подобряване на сигурността в ЕС чрез засилване на способностите на държавите членки да предотвратяват и да се борят с трансграничната,

тежката и организираната престъпност, включително тероризма, посредством: (i) действия, насочени към финансовата и икономическата престъпност, киберпрестъпността и трафика на наркотици, (ii) инвестиции в информационни системи и оперативно оборудване, (iii) сътрудничество между държавите членки, като например участието в съвместни екипи за разследване; и (iv) цикъла на политиката по линия на ЕМРАСТ.

По отношение на свързаните със сигурността рискове и кризи, ФВС-П спомогна за подобряване на капацитета на държавите членки за ефективно управление на рисковете и кризите, свързани със сигурността, посредством (i) изготвянето на цялостни оценки на заплахите и рисковете, (ii) създаването на специфични за сектора системи за ранно предупреждение, (iii) механизми за сътрудничество и (iv) обновяването и закупуването на оборудване, даващо възможност за по-добър отговор на кризи или извънредни ситуации.

5.2 Ефективност

Наличните данни сочат, че резултатите на фондовете като цяло са постигнати при разумно разходване както на човешки, така и на финансови ресурси, с някои ограничения. Ефективността беше осигурена чрез значителни познания и експертни умения, придобити чрез опита от предишни проекти и гъвкавостта на националните програми.

Но също така съществуват и проблеми, които държава членка е счела, че влияят отрицателно на ефективността: изискването да се предоставят минимални проценти за национални цели; сложните и повтарящи се доклади; недостатъчното добре развитите общи показатели; както и разминаването в календарите за мониторинг и докладване.

Като цяло, спешната помощ и действията на Съюза, както и непреките действия по управление, са постигнали целите си на разумна цена от гледна точка на финансови и човешки ресурси.

5.3 Опростяване и намаляване на административната тежест

ФУМИ и ФВС са довели до опростяване в миналото, въпреки че на този етап са налице малко доказателства, които показват, че административната тежест е значително намалена. Многогодишното програмиране позволява възникващите потребности да бъдат разгледани в рамките на седемгодишния срок и дава възможност да бъдат направени големи инвестиции, чрез които те да бъдат управлявани в дългосрочен план. Като цяло повечето иновативни мерки (например опростени варианти за разходите, многогодишно програмиране, опростена система за управление и контрол) са били счетени за особено полезни и са довели до опростяване, въпреки че са били поискани допълнителни насоки (напр. опростеният вариант за разходите се възприема като положителен, но ползите от него не са били доведени до знанието на бенефициерите, които следователно не са склонни да се възползват от него). Въпреки подобреното опростяване, националните правила и процедури, които се прилагат в рамките на националните програми, изглежда са довели до умерен размер на административната тежест. Що се отнася до прякото управление, процедурите са се оказали подходящи, ясни и прозрачни, без да създават допълнителна тежест за държавите членки или бенефициерите.

5.4 Целесъобразност

Беше демонстрирано, че фондовете, техните приоритети и цели, определени в специалните регламенти, както и в рамките на годишната работна програма, все още са целесъобразни. Те са насочени към потребностите на държавите членки, въпреки многообразието и промените в национален контекст. Поради миграционната криза и кризата със сигурността, следва да се отбележи, че е било необходимо значителното увеличение на бюджета, като наличния бюджет в размер на 6,9 млрд. евро за програмния период 2014-2020 г. е увеличен на 10,8 млрд. евро. Спешната помощ (в по-голяма степен, отколкото първоначално е било предвидено) спомогна да се гарантира целесъобразността на фондовете.

Основните механизми, които са определени, за да гарантират целесъобразността на фондовете, включват (i) политическия диалог[10] и консултативния метод, приет по време на етапа на програмиране, (ii) наблюдението, извършвано от отговорните органи и мониторинговите комитети, (iii) възможността да се правят бюджетни корекции и прехвърляния, и (iv) междинния преглед.

Въпреки събраните доказателства относно целесъобразността на фондовете, беше отбелязано, че е необходима повече гъвкавост, що се отнася до изпълнението на националните програми. Беше установено, че основният проблем е свързан с разпокъсаността на действията в рамките на множество национални цели, което е попречило за обединяването на ресурсите около основни приоритети и това е затруднило изпълнението на проекти с пресичащи се цели. Освен това определянето на средствата в началото на програмния период, въз основа на статистически данни, не отразява промените в потребностите на държавите членки по време на периода на изпълнение.

5.5 Съгласуваност и взаимно допълване

Фондовете са били съгласувани и са се допълвали с други фондове и инициативи, и не са били открити припокривания и дублирания. Вътрешните инструменти (национални програми, спешна помощ и т.н.) се допълват помежду си, както и с други инструменти за финансиране на ЕС (като например европейските структурни и инвестиционни фондове - ЕСИФ) и националните бюджети.

Повечето държави членки са приели различни механизми за координиране по време на етапа на изпълнение, за да гарантират, че фондовете са съгласувани и допълват други подобни интервенции, извършени по други фондове на ЕС. Тези механизми включват междуинституционалния обмен на информация и сътрудничеството между органите, отговорни за различните фондове на ЕС и специфични институционални договорености, с цел осигуряване на координация и полезни взаимодействия. Мониторинговите комитети и отговорните органи играят основна роля за

[10] Политическите диалози с държавите членки бяха въведени за първи път за изготвянето на многогодишните национални програми за ФУМИ и ФВС. Те бяха важен елемент при стартирането на процеса на разработване на националните програми. Това даде възможност за прилагането на всеобхватен подход за всички елементи на националната програма на дадена държава членка, с изчерпателно обсъждане на целите на политиката на ЕС и националните приоритети.

осигуряването на полезни взаимодействия и избягването на припокриване и двойно финансиране, чрез редовно сътрудничество с други национални институции, изпълняващи други фондове (включително фондове на ЕС) и с контрагенти в други държави членки.

Що се отнася до прякото управление, спешната помощ и действията на Съюза демонстрират съгласуваност и взаимно допълване с действията, подпомагани от други фондове на ЕС, или действията, подпомагани от агенциите на ЕС. Въпреки това, беше установено, че има възможност за подобрение, тъй като бенефициерите на проектите не са били добре осведомени относно действията, осъществявани на международно ниво по линия на фондовете.

5.6 Добавена стойност за ЕС

Като цяло и въпреки сравнително малкия им мащаб в сравнение с предизвикателствата, наложени от кризата, фондовете са осигурили значителна добавена стойност за ЕС чрез (i) подкрепа за действия с транснационално измерение, (ii) споделяне на тежестта между държавите членки, (iii) засилване на националния капацитет, (iv) оптимизиране на процедурите, свързани с управлението на миграцията, (v) осигуряване на полезни взаимодействия, (vi) засилено сътрудничество между участниците, занимаващи се с обработване на визи, (vii) споделяне на информация и най-добри практики, (viii) трансгранични проекти, (ix) доверие сред правоприлагащите органи, и (x), обучение на персонал и др. Без фондовете, качеството на реакцията на ЕС на миграционната криза и предизвикателствата в областта на сигурността би било по-лошо (например с по-малко персонал и по-малко услуги, способността на националните органи да предоставят ефективна помощ на лица, търсещи убежище, бежанци и други граждани на трети държави, би била ограничена).

От финансова гледна точка, без тези фондове на ЕС, националното финансиране не би позволило ефективното и ефикасно изпълнение на действията, т.е. в областта на презаселването, борбата с тероризма или граничното оборудване, включително за ЕАГБО. Действията биха били изпълнени много по-трудно и не в действително планираните мащаб или срокове, поради липсата на достатъчно национални ресурси.

Що се отнася до прякото управление, без предоставените ресурси за спешна помощ и действия на Съюза, използването само на национално финансиране би довело до много по-трудно изпълнение, с по-малък мащаб и по-слабо общо въздействие. Основните предимства, произтичащи от тези мерки, включваха по-голямо сътрудничество между и в рамките на държавите членки, включващо споделяне на информация, ноу-хау и добри практики. Това даде възможност за своевременно и ефективно справяне с миграционните потоци и свързаните с тях извънредни ситуации.

Действията, финансирани в рамките на непряко управление, осигуриха добавена стойност за ЕС чрез укрепване на съществуващите полезни взаимодействия между заинтересованите страни на различни нива (международно, ЕС, държави членки), като по този начин разработват модел на съгласуван отговор от страна на ЕС на нововъзникващите предизвикателства.

5.7 Устойчивост

Всички механизми за прилагане на Фонда обръщат внимание на устойчивостта, без спешната помощ, при която това се случва в по-малка степен поради спешния характер на действията.

По отношение на ФУМИ, устойчивостта на ефектите, продължаващи след края на интервенцията, варира сред различните инструменти и държави членки:

- интеграцията и резултатите по отношение на предоставянето на убежище е вероятно да са по-дълготрайни, ако от самото начало са насочени към посрещане на по-дългосрочни нужди; и
- резултатите по отношение на връщането са устойчиви, когато се основават на схеми за доброволно връщане и се подкрепят от усилия за реинтеграция.

По отношение на ФВС, много действия са дългосрочни действия по своя характер, тъй като те обикновено са предназначени да продължат да функционират след получаване на подкрепата от Фонда (инвестиции в инфраструктура, съоръжения и информационни системи). Други действия (обучение и механизми за сътрудничество) са допринесли за устойчивостта на действията чрез подобряване на опита, знанията и квалификациите на служителите, участващи в управлението и изпълнението на проекти.

Финансовата устойчивост (действия, които могат да продължат, след като приключи финансирането от фондовете) също варира. Някои действия, като например многогодишните проекти или проектите за обучение на обучаващите лица, изглежда са с по-голяма устойчивост, докато други изглежда не са устойчиви (напр. Европейската мрежа за миграцията). Освен това, устойчивостта на някои други действия (действия на Съюза, национални програми, спешна помощ) зависи от тяхното равнище или приоритет и/или спешност и наличието на алтернативни ресурси.

5.8 Въпроси за допълнително разглеждане

- Цялостният проект и структурата на механизмите на фондовете (т.е. национални програми за изграждане на дългосрочен капацитет, спешна помощ, чиято цел е да облекчи непосредствения натиск, и действия на Съюза, които са ясно и логично предназначени да се подпомагат взаимно) следва да се запазят и да се използват като модел за бъдещия програмен период. Разделението между външните граници и визите следва също да бъде запазено.
- С цел да се повиши ефективността на Фонда и да се даде възможност на държавите членки да дадат приоритет на някои цели, които биха могли да доведат до по-добри резултати, националните програми следва да бъдат по-целенасочени.
- Бъдещите фондове (и техният обхват) трябва да бъдат проектирани по начин, който им дава възможност да обхванат пълен набор от потребности, както и да осигурят гъвкавост в случай на промени. Разпокъсаността на националните програми по няколко цели с минимални проценти на финансиране следва да бъде преразгледана, за да се увеличи гъвкавостта.

- Обхватът на ФВС може да се наложи да бъде адаптиран допълнително в бъдеще, за да се вземат предвид новите политически инициативи за засилване на оперативното сътрудничество и обмена на информация.
- Многогодишното програмиране следва да бъде запазено в бъдещия период на финансиране.
- Инструментът за извънредни ситуации следва да се запази, а функцията му да се засили допълнително, така че той да може да реагира бързо и ефикасно на променящите се обстоятелства.
- Пълна обща рамка за наблюдение и оценка следва да бъде разработена в началото на етапа на проектиране, за да осигури последователно и единно наблюдение на напредъка и ефективността от самото начало. Това следва да включва по-добре дефинирани показатели с основни и целеви стойности, както и разработване на опростени процедури, насоки и календари.
- Системата за разпределяне на средства (алгоритъмът за разпределение и междинният преглед) следва да може да се адаптира, за да се отговори по подходящ начин на променящите се потребности.
- Следва да бъдат положени допълнителни усилия за подобряване на сътрудничеството, координацията и стратегическото управление при изпълнението на фондовете, техните различни видове действия, както и други инициативи на равнище ЕС.
- Предоставянето на подкрепа чрез фондовете и всички техни инструменти следва да продължи, като се изпраща ясно послание относно значението на солидарността и сътрудничеството между държавите членки.
- Устойчивостта, както в смисъл на финансовата устойчивост, така и устойчивостта на резултатите, следва да бъде взета предвид на етапите на проектиране и подбор.