



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

BG

2018

интеграцията на мигранти от страни извън ЕС

Информационен документ

Юни 2018 г.



СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Обобщение на основните предизвикателства, свързани с ефективната интеграция на мигранти	I—IX
Въведение	1—13
Мигранти	1—5
Интеграция	6—9
Цел и подход на настоящия информационно-аналитичен документ	10—13
ЕС предоставя стимули и подкрепя за интеграцията на мигрантите	14—38
Вече близо две десетилетия ЕС подпомага държавите членки	15—17
Политиката на ЕС в областта на миграцията оказва въздействие върху националните политики за интеграция	18—21
Равните права и недискриминацията са от съществено значение за интеграцията на мигрантите	22—23
Фондовете на ЕС се използват за интеграция на мигрантите	24—27
Считано от 2015 г. ЕС е засилил действията си за насърчаване на интеграцията на мигранти	28—38
Държавите членки носят основната отговорност за интеграцията на мигранти	39—54
Повечето държави членки са въвели политики за интеграция	40—42
Данните относно интеграцията понастоящем са ограничени	43—47
Полезните взаимодействия и взаимното допълване зависят от ефективността на координацията на ниво ЕС и на национално ниво	48—54
Заклучителни коментари	55—57
Приложение I — Речник на термините	
Приложение II — Брой на мигрантите в държавите членки и процентния им дял от населението (2017 г.)	
Приложение III — Проучване относно интеграцията на мигранти	
Приложение IV — График на рамката на ЕС за интеграцията на мигранти	
Приложение V — Действащи директиви в областта на интеграцията на мигранти	
Приложение VI — Изисквания за интеграция в законодателството на ЕС в областта на миграцията	

Приложение VII — Обобщено представяне на допустимите действия, свързани
с интеграцията по линия на ФУМИ, ЕСИФ и ФЕПННЛ

ОБОБЩЕНИЕ НА ОСНОВНИТЕ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА, СВЪРЗАНИ С ЕФЕКТИВНАТА ИНТЕГРАЦИЯ НА МИГРАНТИ

I. Настоящият информационно-аналитичен документ не представлява одитен доклад. Той съдържа информация от различни източници, част от която вече е публично достъпна, а друга е резултат от дейността на Сметната палата. В него се описва какво прави ЕС за подпомагане на интеграцията на лицата, които законно пребивават в ЕС, но не са граждани на държава членка на Съюза („мигранти“). Сметната палата установи няколко ключови предизвикателства, свързани с тяхната интеграция.

II. Увеличеният напоследък брой на лица, търсещи закрила на територията на ЕС, постави на фокус политиката на ЕС в областта на миграцията. Дългосрочното въздействие на този приток от мигранти зависи от това доколко добре те са интегрирани. Въпреки че интеграцията на мигрантите е от компетентността основно на държавите членки, през последните две десетилетия ЕС играе важна роля за осигуряване на подкрепа и стимули за тях. В допълнение към обмена на информация, добрите практики и взаимното обучение и сътрудничеството ЕС създава условия за използване на европейски средства и предоставя рамка за развитие на антидискриминационната политика и миграционната политика (**точки 1—17**).

III. Миграцията и интеграцията се намират в тясна взаимовръзка. Действащите директиви на ЕС в областта на миграцията предвиждат набор от минимални условия за влизане и пребиваване, както и права за равно третиране. Държавите членки имат известна свобода на преценка за начина, по който ще транспонират тези директиви в националното си законодателство. В резултат на това приложимите правила относно мигрантите не са идентични във всички държави членки. Тези различия карат мигрантите, в т.ч. търсещите убежище лица и бежанците, да се придвижват между различните държави, като така забавят началото на интеграционния процес. Друг фактор, който влияе върху интеграцията, е дългият срок, необходим понякога за обработване на заявленията (**точки 18—21**).

Предизвикателство 1: Намаляване на забавянията в началото на интеграционния процес

IV. Въпреки че съществува законодателство на ЕС, което насърчава равните права и недискриминацията, имиграцията на лица от страни извън ЕС продължава да поражда отрицателни чувства в много граждани на Съюза. В някои държави членки това оказва отрицателно въздействие върху интеграцията на мигранти (точки 22 и 23).

Предизвикателство 2: Гарантиране на равни права и борба с дискриминацията

V. Считано от 2015 г. в отговор на увеличаването на миграционните потоци, в бюджета на ЕС са заделени над 5 млрд. евро допълнително финансиране за областта на миграцията. Въпреки това държавите членки са декларирали, че се нуждаят от допълнителна сума в размер на 450 млн. евро конкретно за посрещане на интеграционните нужди на мигрантите по линия на Фонд „Убежище, миграция и интеграция“. Според Комисията тези нужди ще бъдат редовно оценявани в контекста на годишните бюджетни процедури (точки 32—34).

Предизвикателство 3: Надеждна и цялостна оценка на нуждите и финансирането

VI. Освен това Комисията е засилила подкрепата си за държавите членки в усилията им за подобряване на интеграцията на мигрантите. През 2016 г. тя е изготвила план за действие в областта на интеграцията с 52 мерки, които следва да се изпълнят на ниво ЕС. През 2018 г. Комисията ще докладва пред Парламента и Съвета относно изпълнението на този план за действие. Към декември 2017 г. 23 от действията продължават да се изпълняват. Държавите членки се насърчават също и да разработят конкретни мерки за справяне с определени области. Комисията посочва, че тъй като тези мерки са представени като предложения за държавите членки и са от тяхна компетентност, тя не извършва мониторинг на изпълнението им (точки 35 и 36).

Предизвикателство 4: Ангажираност на държавите членки за прилагане на плана за действие

VII. По-голямата част от държавите членки са въвели политики за интеграция в контекста на различни рамки на политика. Не всички групи мигранти са обект на

системно разглеждане и не всички проблеми, свързани с интеграцията, винаги се решават. Слабости при разработването и прилагането на политики за интеграция са идентифицирани в доклади на върховните одитни институции на държавите членки (точки 40—42).

Предизвикателство 5: Подкрепа на всички мигранти във всички приложими области на политика

VIII. Повечето държави членки нямат пълна представа за броя на подпомогнатите мигранти и/или за сумите, използвани за интеграционни мерки. На ниво ЕС разработеният набор от общи основни показатели (наречени „показатели от Сарагоса“) представлява напредък в разбирането за интеграция в ЕС. Въпреки това не всички държави членки ги използват, а според Комисията някои от показателите съдържат ограничения. На национално ниво съществуват различни слабости по отношение на мониторинга. В контекста на настоящото изменение на регламента за ЕФРР Комисията предлага създаването на специфични показатели за този фонд. Това би трябвало да улесни разработването на основана на факти политика (точки 43—47).

Предизвикателство 6: Ефективен мониторинг на резултатите от интеграцията с цел измерване на напредъка и адаптиране на политиките при необходимост

IX. Възможно е различни фондове на ЕС да финансират един и същи тип действие за една и съща целева група. С оглед осигуряване на координация и полезно взаимодействие между фондовете на ЕС съществуват различни механизми и инструменти на европейско ниво, някои от които са разработени от Комисията. В крайна сметка държавите членки са тези, които отговарят за въвеждането на ефективни координационни механизми. Съществуват повече от 400 различни организации, които участват в управлението на мерките за интеграция на мигрантите в държавите членки. Повечето държави членки имат координационен орган, но съществуват слабости в прилаганите координационни механизми (точки 48—54).

Предизвикателство 7: Ефективна координация на финансирането на ниво ЕС и на национално ниво

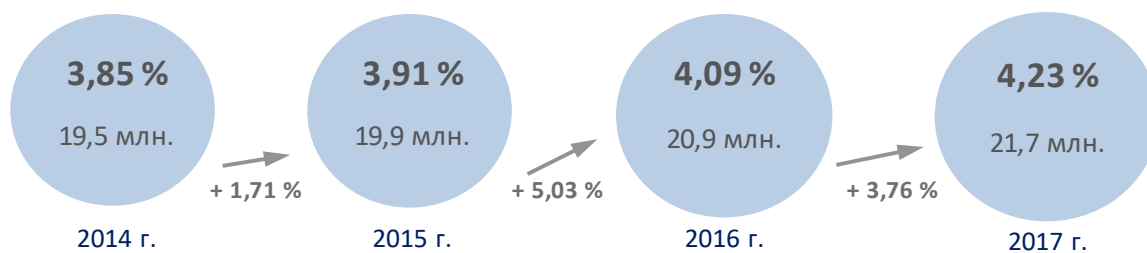
ВЪВЕДЕНИЕ

Мигранти

Лейла току-що е пристигнала в ЕС. Тя се реди на опашката за паспортен контрол, като с едната си ръка държа визата, а с другата детето си. Пристигнала е, за да се присъедини към съпруга си, който е мигрирал преди нея в ЕС. Той е трудово зает и вече планира да започне свой собствен бизнес. Лейла не знае нито дума на местния език, но е оптимистично настроена за бъдещето на своето семейство.

1. Лейла е фиктивно лице, но в ЕС има над 21 милиона души като нея, които законно пребивават на територията на Съюза, без да притежават гражданството на някоя от държавите му членки. Това означава, че около **4 % от населението на ЕС са законно пребиваващи мигранти от страни извън ЕС** (вж. **фигура 1**). Всяка година някои от тях стават граждани на ЕС. В периода 2013—2016 г. около 3,2 милиона мигранти от страни извън ЕС придобиват гражданство на държава членка на Съюза. Като се вземе предвид второто поколение мигранти, около 18 % от населението, живеещо в ЕС, е с мигрантски произход¹.

Фигура 1 — През 2017 г. около 4 % от населението на ЕС са законно пребиваващи мигранти от страни извън ЕС

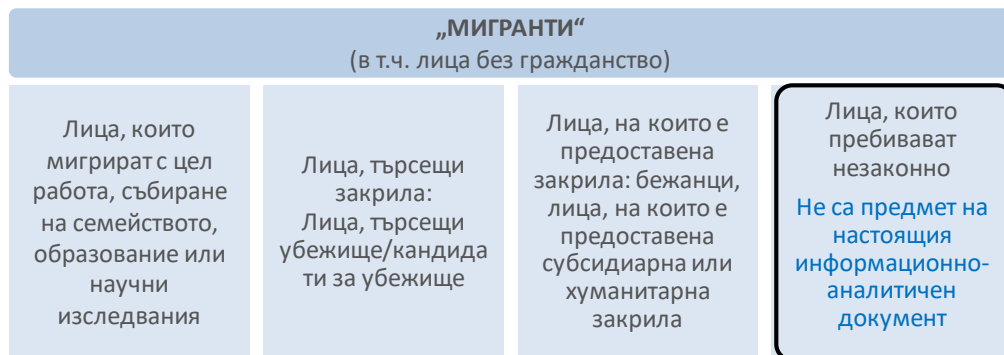


Източник: ЕСП, въз основа на данни на Евростат от март 2018 г.

2. В информационно-аналитичния документ на Сметната палата **с термина „мигранти“** се обозначават всички, които пребивават законно в ЕС, без да имат гражданство на държава членка на Съюза, в т.ч. търсещите убежище лица и бежанците. В законодателството на ЕС мигрантите са означени като „граждани на трети държави“. Общата категория на мигрантите се състои от различни групи лица (вж. **фигура 2**), с различни права, потребности и задължения. Настоящият информационно-аналитичен документ не разглежда въпроса с лицата, пребиваващи

незаконно в ЕС. Повече подробности относно терминологията са изложени в приложение I.

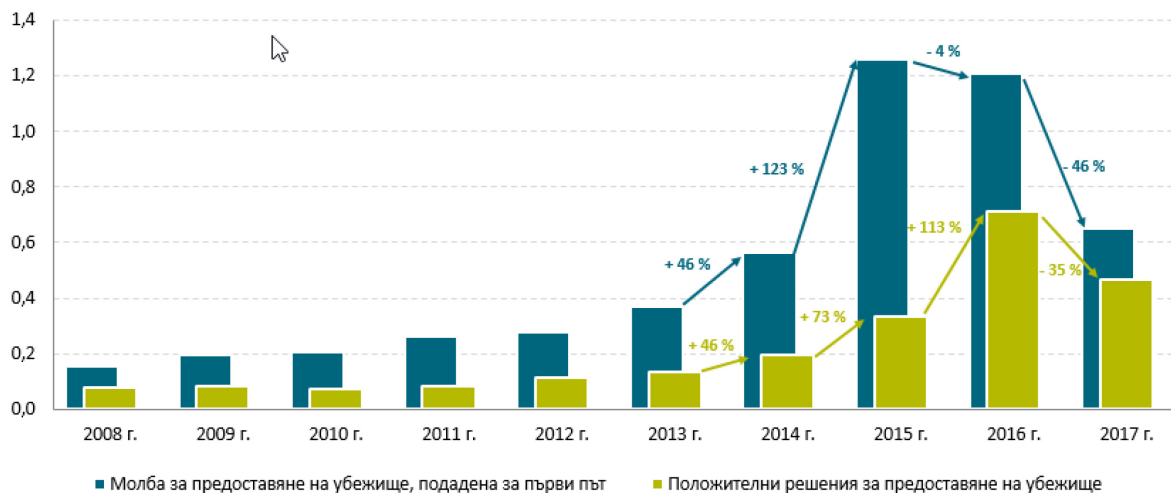
Фигура 2 — Мигранти от страни извън ЕС



Източник: ЕСП.

3. ЕС винаги е представлявал интерес за потоците мигранти, но скорошното значително увеличение на броя на лицата, търсещи убежище в ЕС (т.е. една от няколкото групи мигранти), доведе до повишаване на осведомеността относно спешната необходимост от по-добро справяне с решаването на проблеми от областта на миграцията. В четиригодишния период 2014—2017 г. **близо 3,7 милиона души са поискали убежище за първи път в ЕС**, това е три пъти повече от предходния четиригодишен период. Около половината от тях са получили убежище (вж. фигура 3).

Фигура 3 — Подадените за първи път заявления за предоставяне на убежище са се устроили в периода 2014—2017 г., докато предоставянето на закрила е било одобрено за по-малко от половината от тях



Бележка: Подадените за първи път заявления за предоставяне на убежище се отнасят до исканията за международна закрила, направени за първи път в дадена държава членка. Общият брой положителни решения за предоставяне на убежище се отнася до всички решения, при които е осигурена закрила независимо от етапа на процедурата (т.е. включени са както решенията на първа инстанция, така и решенията по жалбите) и независимо от момента на подаване на заявлението за убежище. След получаване на положително решение кандидатите за предоставяне на убежище стават бежанци или други лица под закрила.

Източник: ЕСП, въз основа на данни на Евростат от март 2018 г.

4. През 2016 г. **по-голямата част от мигрантите**, които законно пребивават в ЕС, са лица като Лейла, които **са пристигнали** в ЕС, **за да се присъединят към семейството си** (39 %) или за да осъществяват платени дейности като работа или научноизследователска дейност (16 %). Други 6 % пребивават с цел образование. Само 6 % са бежанци и други лица под международна закрила. По отношение на останалите 33 % няма налична информация за причините за тяхната миграция².

5. Мигрантите са разпръснати в целия ЕС, като пет държави членки (Германия, Испания, Франция, Италия и Обединеното кралство) приемат около 77 % от общото население на мигрантите. В тези страни мигрантите представляват около 5 % от населението. **В приложение II** се съдържат повече подробности относно разпределението на мигранти на територията на ЕС. Мигрантите от Турция, Мароко, Украйна и Китай са с най-голям представителен дял сред мигрантското население в ЕС;

взети заедно те представляват 31 % от мигрантите, живеещи в ЕС през 2016 г.². В ЕС има мигранти от общо 174 различни страни.

Интеграция

Всичко беше ново за Лейла. Тя намери подкрепа от местния информационен център, който предоставяше съвети на новопристигналите мигранти. Лейла беше учила по-рано в страната си и затова взе решение да посещава някои от предлаганите обучения. Започна езиков курс и намери нови приятели. Записа детето си в местно училище.

В началото се нуждаеше от някого, който да ѝ превежда. Веднъж с цел улесняване на общуването един доброволец от НПО я придружи до нейния лекар. С течение на времето тя научи местния език и кандидатства за учебна програма за подобряване на квалификациите си. Разполагаше с достъп до пазара на труда, но все още нямаше работа.

Години по-късно, след като беше добре интегрирана на пазара на труда, Лейла реши и тя да помогне от своя страна на обществото. В момента е доброволец в НПО, където дава съвети на новопристигналите и осигурява превод и културно посредничество за тези, които имат нужда. Детето ѝ вече е пораснало и има собствено семейство и работа.

6. **Интеграцията е част от миграционния процес** (вж. **фигура 4**). За управление на въпросите, свързани с миграцията, ЕС си сътрудничи с трети държави, като цели отстраняване на първопричините за миграцията, определяне на минималните условия за влизане и законно пребиваване в ЕС на мигрантите, установяване на мерки за сигурност и граничен контрол, както и подпомагане за политиките на държавите членки за интеграция на мигрантите. Изследванията показват, че по-добрата интеграция на мигрантите води до по-значими дългосрочни икономически, социални и данъчни ползи за страната, в която са се установили³.

Фигура 4 — Интеграцията е част от миграционния процес

Източник: ЕСП.

7. **Интеграцията на мигрантите може да изисква действия в редица области, в т.ч.** например образование, заетост, жилищно настаняване, здравеопазване и култура. Създателите на интеграционните политики трябва да разбират как ще се осъществява интеграцията (като например каква ще бъде целевата група, кои мерки следва да се изпълняват и как да се оценява тяхното въздействие). В резултат на това значението на понятието „интеграция“ се различава в отделните държави. Въпреки че не съществува официално определение на ниво ЕС, през 2004 г. Съветът разработи единадесет общи основни принципа на политиката за интеграция на имигрантите. Тези принципи определят интеграцията като „динамичен, дългосрочен и непрекъснат двустранен процес на взаимно приспособяване“⁴, т.е. социален процес, който включва както мигрантите, така и приемащото общество (вж. **фигура 5**).

Фигура 5 — Общи основни принципи за интеграция на мигранти



Източник: ЕСП, въз основа на заключенията на Съвета от 2004 г. относно политиката за интеграция на имигрантите в ЕС.

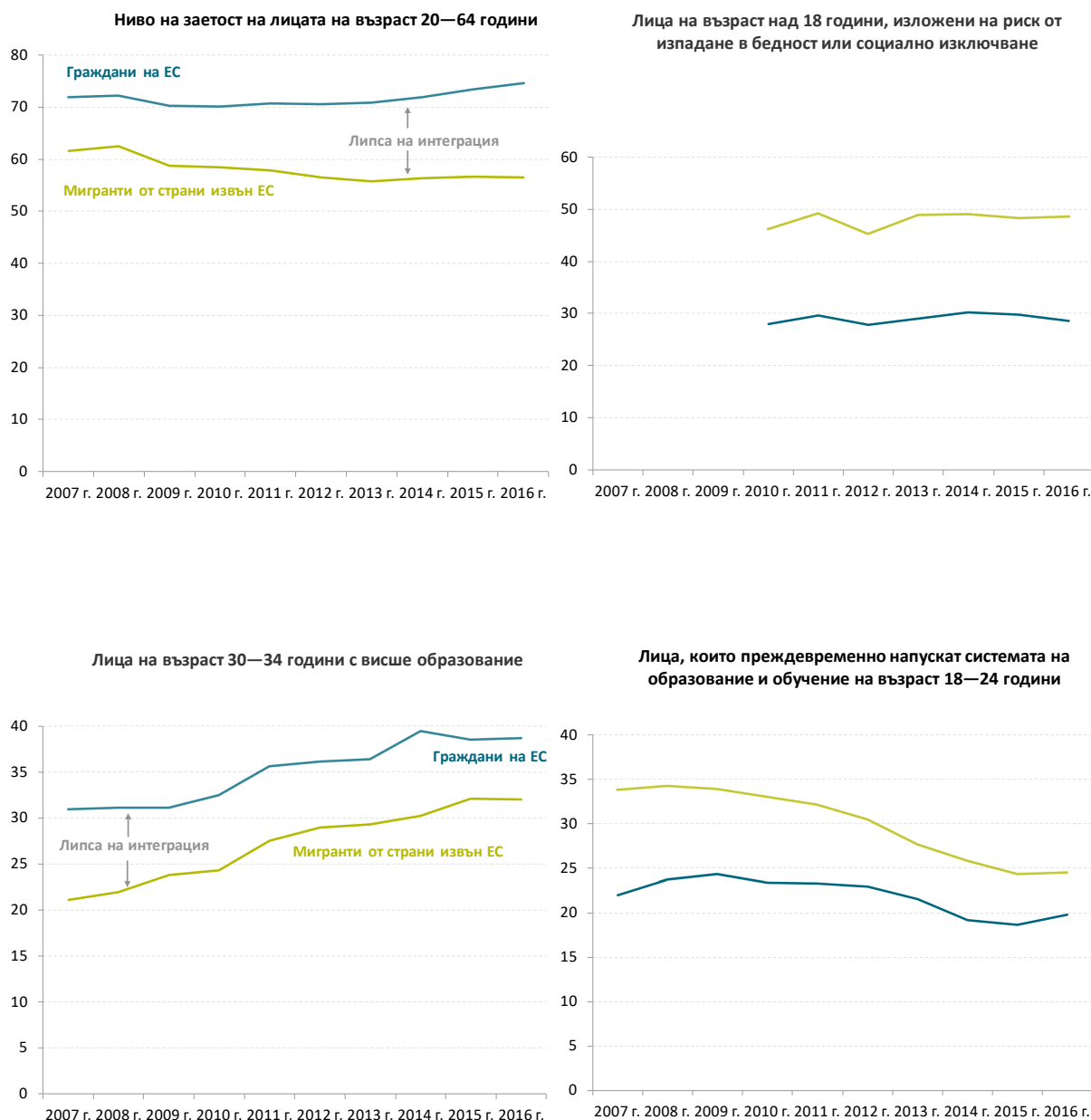
8. В **каре 1** са представени примери, илюстриращи разработени в държавите членки проекти със средства на ЕС в различните области на интеграция.

Каре 1 — Примери за подпомагани от ЕС проекти за интеграция, насочени към мигрантите в държавите членки на ЕС

Заетост	Насърчаване на стажове в отраслово сдружение за лица, ползващи се с международна закрила — има за цел подобряване на професионалните умения на мигрантите и насочването им към намиране на работа.
Образование	Предоставяне на езикови курсове за мигрантите в допълнение към редовното им образование в училище: проектът е насочен към увеличаващия се брой мигранти, които влизат в училищната образователна система, често без да имат никакви познания по езика на страната домакин.
Професионално обучение	Професионално обучение, предоставено на лица с мигрантски произход — проектът има за цел подобряване на нивото на владеење на езика от страна на участниците, в т.ч. свързани с работната среда технически термини, в комбинация с някои допълнителни елементи от професионалното обучение.
Жилищно настаняване	Улеснен достъп до жилищно настаняване на лица, ползващи се с международна закрила, като част от по-широк проект за предоставяне на различни услуги за тази целева група.
Здравеопазване	Изготвяне на ръководство за улесняване на комуникацията между пациенти, които не владеят езика на приемащата държава членка, и здравните работници.
Социално приобщаване	Работни семинари с цел насърчаване на прякото сътрудничество между обществото и лицата, на които е предоставено убежище: проектът включва организирането на събития, усъвършенстване на социални умения и дейности за свободното време.

Източник: Проучване на ЕСП.

9. Разликата между резултатите, постигнати от мигрантите и от гражданите на ЕС в областта на заетостта, образованието, социалното приобщаване и активното гражданско участие ясно показва необходимостта от ефективни политики за интеграция (вж. фигура 6).

Фигура 6 – Развитие на данните по подбрани показатели (%)

Източник: ЕСП, въз основа на данни на Евростат от март 2018 г.

Цел и подход на настоящия информационно-аналитичен документ

10. Настоящият информационно-аналитичен документ не представлява одитен доклад, а описва това, което ЕС прави за подпомагане на интеграцията на мигрантите. В първата част на документа се представят действията, извършени от институциите на ЕС в областта на интеграцията през последните две десетилетия, като се обръща специално внимание на инициативите, предприети в отговор на увеличаващите се

миграционни потоци през последните години. Във втората част Сметната палата прави преглед на интеграционните политики, прилагани в държавите членки, и разглежда ролята на инициативите на ЕС в оформянето на тези политики.

11. В целия документ се подчертават ключовите предизвикателства на високо равнище, пред които държавите членки на ЕС са изправени заедно в областта на ефективната интеграция на мигранти (вж. точка 2). Сметната палата не разглежда въпроси, свързани с незаконната имиграция, граничния контрол и обработването на заявления за предоставяне на убежище. Тя се фокусира върху финансовите средства, които Комисията управлява заедно с държавите членки, тъй като това са най-големите по размер суми на ЕС, предоставени за мерки за интеграция на мигрантите.

12. Фактите от настоящия информационно-аналитичен документ са извлечени от:

- Интервюта със служители на Комисията, две агенции на ЕС (Агенцията за основните права и Европейската служба за подкрепа в областта на убежището) и други организации (Международната организация по миграция, Групата за политика в областта на миграцията, Върховния комисар за бежанците на Организацията на обединените нации и Червения кръст).
- Проучване, което е изпратено до държавите членки (и Норвегия) и е проведено с подкрепата на Европейската мрежа за интеграция (EIN)⁵. Сметната палата получи 32 отговора⁶. Въпросите и получените отговори са представени в приложение III.
- Анализ на 44 доклада⁷ от тези, предоставени от върховните одитни институции (ВОИ) на 22 държави членки, относно дейността, която са извършили на национално ниво от 2011 г. насам в областта на интеграцията. Останалите шест държави членки не са предприели никаква дейност в областта на интеграцията през този период.
- Предходни одити на Сметната палата относно подхода на „горещите точки“⁸, Европейския бежански фонд и Европейския фонд за интеграция на граждани на трети страни⁹, и Фонда „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ)¹⁰.

- Преглед на аспекти, свързани с резултатите от изпълнението, посочени от 28 държави членки в контекста на докладите за изпълнението за 2016 г. и междинните оценки по ФУМИ, както и в годишните доклади за изпълнението за 2016 г. на Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD).
- Преглед на подробен списък от публикации по темата, включително документи и публикации на ЕС от Европейската мрежа за миграция (ЕММ)¹¹.

13. На Комисията беше предоставена възможност да формулира своите коментари по документа в проектния му вариант.

ЕС ПРЕДОСТАВЯ СТИМУЛИ И ПОДКРЕПА ЗА ИНТЕГРАЦИЯТА НА МИГРАНТИТЕ

14. В тази част на информационно-аналитичния документ Сметната палата разглежда основните инструменти и инициативи, разработени от Комисията през годините. Също така тя извършва анализ на начина, по който миграционните и антидискриминационните политики на ЕС могат да окажат влияние върху политиките за интеграция, проучена е и ролята на финансирането от ЕС и са описани действията, които ЕС неотдавна е предприел, за насърчаване на интеграцията на мигрантите.

Вече близо две десетилетия ЕС подпомага държавите членки

15. Договорът от Лисабон от 2009 г. (наричан по-нататък „Договорът“) определи нова политическа рамка на ЕС за интеграция на мигрантите, като за първи път изрично се предвижда правно основание за инициативите на ЕС за стимулиране и подпомагане в тази област¹². Въпреки това **основната отговорност за политиките за интеграция продължава да се носи от държавите членки**. Измененията в Договора са съобразени с предшестващото сътрудничество на ЕС в областта на интеграцията, както и с инициативите, които ЕС развива от 1999 г. с Договора от Амстердам¹³ и Програмата от Тампере¹⁴. Оттогава в областта на интеграцията Съветът, Европейският парламент и Комисията са одобрили редица необвързващи съобщения и инициативи.

16. Действащата рамка на ЕС относно интеграцията на мигранти е основана на три основни документа:

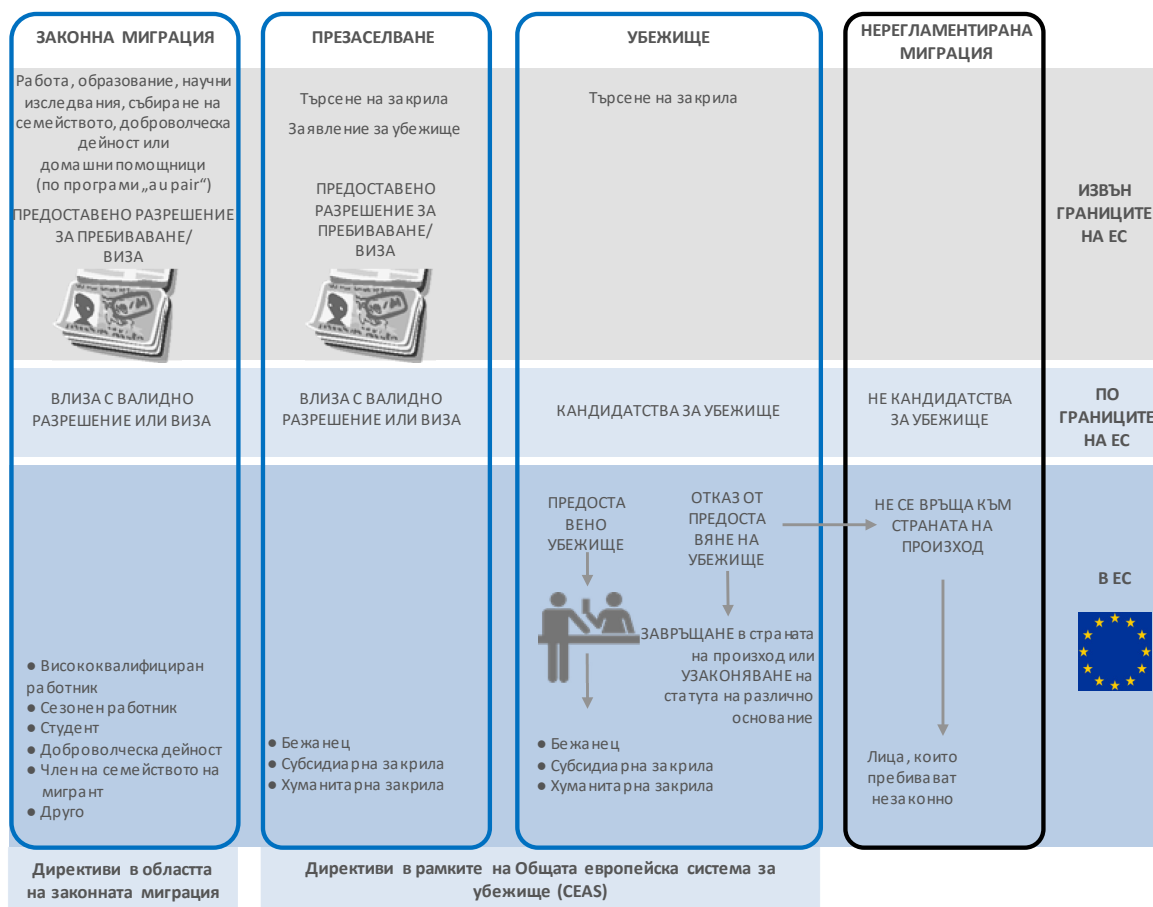
- **„Общи основни принципи за политиката на интеграция“ (точка 7)**, разработени от Съвета през 2004 г., припомнени от Европейския парламент през 2013 г.¹⁵ и потвърдени от Съвета през 2014 г.¹⁶, е основополагащият документ за политиката на ЕС за сътрудничество в областта на интеграцията на мигрантите и включва 11 необвързващи принципа, с помощта на които държавите членки могат да оценят своите собствени усилия (вж. фигура 5).
- Съобщението на Комисията **„Европейска програма за интеграция на граждани на трети страни“¹⁷** от 2011 г. насочва вниманието към предизвикателствата на интеграцията на мигранти и предлага области за предприемане на действия от страна на Комисията и на държавите членки за насърчаване на политиките в областта на интеграцията.
- **Планът за действие относно интеграцията на граждани на трети държави** на Комисията от юни 2016 г. осигурява всеобхватна рамка за подпомагане на усилията на държавите членки в разработването и укрепването на техните интеграционни политики¹⁸.

17. Наред с това ЕС е положил усилия за насърчаване на обмена на информация и споделянето на добри практики чрез създаването на европейски мрежи, като например Европейската мрежа за интеграция (EIN), чрез насърчаването на сътрудничеството на ЕС и чрез предоставянето на информация относно темата, достъпна по стандартизиран начин (напр. наръчници по интеграция¹⁹, европейски уебсайт относно интеграцията²⁰ и общ набор от показатели — „показателите от Сарагоса“ — вж. точка 43). В приложение IV е представен графикът на разработените инструменти и инициативи. Тези инструменти подпомагат държавите членки при анализирането, разработването, мониторинга и оценката на техните национални рамки за интеграция.

Политиката на ЕС в областта на миграцията оказва въздействие върху националните политики за интеграция

18. В контекста на общата миграционна политика на ЕС, така както е определена в Договора (**точка 15**), ЕС разработва общи правила в областта на миграцията и визите (вж. **приложение V** за съответното законодателство). През март 2018 две серии от директиви на ЕС правят разграничение между мигрантите, които се придвижват по утвърдени и одобрени канали (законна миграция), и тези, които търсят закрила или на границите на ЕС (убежище) или от страни извън ЕС (презаселване). В резултат на това има различни канали, през които мигрантите могат да се придвижват, за да се установяват в ЕС (вж. **фигура 7**).

Фигура 7 — Мигрантите разполагат с различни миграционни канали за пребиваване в ЕС



Източник: ЕСП.

19. Директивите в областта на миграцията определят минимални **условия за влизане и пребиваване на мигранти в ЕС**, като някои от тях са от **съществено значение за**

успешната им интеграция, като например правото на събиране на семейството и достъпът до пазара на труда, образованието или социалното благосъстояние.

В зависимост от използвания канал за миграция и от целите на пребиваване (напр. бежанец, висококвалифициран работник, член на семейството, студент и т.н.)

мигрантите следва да изпълняват различен набор от условия. Вж. **приложение VI** за условията в сила към март 2018 г. за 25-те държави членки, които прилагат правилата на ЕС²¹. През март 2018 г. законодателството е предмет на преразглеждане (вж.

приложение V). По-специално в областта на миграцията основното изменение, предложено от Комисията, се отнася до намаляването от девет на шест месеца на максималния период за изчакване преди допускане до пазара на труда на търсещите убежище лица.

20. Отговорността за прилагане на законодателството на ЕС в областта на миграцията се носи от държавите членки, които са задължени да транспонират директивите на ЕС в националното законодателство. Процесът на транспониране се наблюдава от Комисията. Тъй като държавите членки имат известна свобода на преценка по отношение на транспонирането, правилата, прилагани към мигрантите, не са идентични във всички държави членки на ЕС. Немалък брой публикации съдържат примери за тези разлики²².

21. Разликите в националното законодателство, което се прилага за мигрантите, представляват един от факторите, каращи мигрантите, в т.ч. бежанците и търсещите убежище лица, да се преместват от държавата, в която пристигат за първи път, в друга държава²³. През 2016 г. 30 % от кандидатите за убежище са подали преди това искане за убежище в друга държава членка²⁴. Това забавя началото на интеграционния процес и може да доведе до по-малко ефективно интегриране на тези мигранти, тъй като **колкото по-рано стартира процесът на интеграция, толкова по-вероятно е той да се увенчае с успех**²⁵. Друг фактор за забавяне е периодът на изчакване за обработване на исканията за убежище. В седем доклада на ВОИ (по отношение на пет държави членки) периодът на изчакване е посочен като „дълъг“. В доклада на Сметната палата относно прилагания от Комисията подход на „горещите точки“²⁶ също се достига до заключението, че действащите по време на одита процедури, които следват пристигането и регистрацията на мигрантите (предоставяне на убежище, преместване и връщане), често са бавни и срещат различни пречки.

Предизвикателство 1: Намалване на забавянията в началото на интеграцията

Колкото по-рано стартира процесът на интеграция, толкова по-вероятно е той да се увенчае с успех. Факторите, които забавят началото на интеграционния процес (например в случай на придвижване на мигранти от една държава членка на ЕС в друга поради различия в националните правила относно условията за влизане и пребиваване или дългите периоди на изчакване на обработването на заявленията), могат да повлияят на ефективната интеграция на мигрантите в обществото.

Равните права и недискриминацията са от съществено значение за интеграцията на мигрантите

През последните четири години Ченг учи в ЕС и е успял да се дипломира. Сега той има приятелка и иска да се установи. Вече знае доста добре езика, но не може да си намери работа; не получава покани за интервюта или пък му предлагат работа, за която определено е свръхквалифициран. Ченг започва да си мисли, че е обект на дискриминация.

22. Равните права и недискриминацията са важни фактори, спомагащи за успешното интегриране на мигрантите²⁷. В извършеното от Сметната палата проучване четири държави членки заявиха, че отношението на населението към мигрантите оказва отрицателно въздействие върху тяхната интеграция. Законодателството на ЕС

осигурява рамка за борба с дискриминацията чрез Договора²⁸, Хартата на основните права на ЕС и вторичното законодателство²⁹. Правилата на ЕС в областта на миграцията също така съдържат разпоредби за равно третиране на мигрантите, но те се прилагат по различен начин в държавите членки³⁰. На национално ниво повечето държави членки **полагат усилия, за да гарантират, че мигрантите не са обект на**

дискриминация: шест държави наскоро са приели законодателство в тази област, а други четири са одобрили национален план за действия и/или стратегия.

В допълнение, девет държави са стартирали кампании и дейности за повишаване на осведомеността с цел борба с дискриминацията³¹. Агенцията на ЕС за основните права предоставя подкрепа на държавите членки в областта на основните права, като например в борбата срещу престъпленията от омраза към мигранти.

23. Проучване на Евробарометър от 2015 г. относно дискриминацията в ЕС³² показва, че дискриминацията въз основа на етническа принадлежност се посочва като най-често срещаната форма на дискриминация в ЕС, а проучването „Стандартен Евробарометър“³³ от пролетта на 2017 г. сочи, че **имиграцията на лица от страни извън ЕС поражда отрицателни чувства в много граждани на Съюза (54 %)**. Според Комисията повишаването на осведомеността относно вече съществуващата защита [за равни права] и за гарантиране на по-добро практическо изпълнение и прилагане на директивите [за равно третиране]³⁴ представлява предизвикателство. Европейският парламент припомни значението на средствата за масова информация за формирането на обществено мнение по въпросите на имиграцията и интеграцията на мигрантите³⁵.

Предизвикателство 2: Гарантиране на равни права и борба с дискриминацията

Равните права и недискриминацията са важни фактори, спомагащи за успешното интегриране на мигрантите. Неефективните антидискриминационни политики по отношение на мигрантите могат да възпрепятстват успешната им интеграция в обществото.

Фондовете на ЕС се използват за интеграция на мигрантите

24. **Действителният размер на разходите за интеграция е неизвестен**, тъй като данните за това се регистрират само от ФУМИ. В бюджета на ЕС **действията, насочени към интеграция на мигрантите, могат да бъдат финансирани чрез няколко фонда на**

ЕС. Във **фигура 8** са изброени най-важните източници на финансиране за програмния период 2014—2020 г. по отношение на подкрепата за интеграция на мигрантите, както и за други цели. Общият размер на тези средства е 128 млрд. евро, но това е само теоретична стойност, която е валидна, ако всички финансови средства се използват изключително за тази цел.

Фигура 8 — Обобщено представяне на най-важните фондове за подкрепа на интеграцията на мигранти

	Фонд на ЕС	Налични средства ¹ (в млн. евро)	Брой на държавите членки, използващи фонда ⁴	Конкретно насочен към мигранти	Мерки за интеграция
	ФУМИ Фонд „Убежище, миграция и интеграция“ Допринася за ефективното управление на миграционните потоци	884 ²	27	Всички законно пребиваващи мигранти	Предоставяне на съвети, образование и обучение
	ЕСФ/ИМЗ Европейски социален фонд/Инициатива за младежка заетост Насърчава заетостта, образованието и социалното приобщаване	85 455 ³	20	Които могат законно да участват на пазара на труда или които са непълнолетни ⁵	Образование, обучение и действия за улесняване на достъпа до пазара на труда
	ЕФРР Европейски фонд за регионално развитие Засилва икономическото, социалното и териториалното сближаване	21 906 ³	4	Не е конкретно насочен към мигранти	Образование, социални, здравни и жилищни инфраструктури
	ЕЗФРСР Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони Насърчава устойчивото развитие на селските райони	15 218 ³	3	Не е конкретно насочен към мигранти	Подпомага областите жилищно настаняване, здравеопазване, образование и заетост
	ЕФМДР Европейски фонд за морско дело и рибарство Насърчава балансираното развитие на районите за рибарство и аквакултура	581 ³	0	Не е конкретно насочен към мигранти	Подпомага областите професионално обучение и започване на икономическа дейност
	ФЕПННЛ Фонд за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица Намалява нивото на бедност	3 814	4	Така, както е определено от държавите членки	Продоволствена сигурност, действия за основно подпомагане и социално приобщаване извън активните мерки за трудовия пазар

¹ Към март 2018 г. Тези суми включват скорошното увеличение на средствата по ФУМИ (вж. **точка 32**). Сметната палата допуска, че свързаните с мигрантите действия са насочени към конкретни тематични цели (ЕСИФ) или конкретни цели (ФУМИ).

² Конкретна цел 2 (Интеграция/Законна миграция). Конкретна цел 1 (Убежище) може също да съдържа действия, свързани с интеграцията, но тъй като сумата за тази цел не е известна, тя не е включена.

³ Общ размер на наличните средства по ЕСИФ за всички целеви групи по тематични цели 8 (Насърчаване на устойчивата и качествена заетост и подкрепа за мобилността на работната сила), 9 (Насърчаване на социалното приобщаване, борба с бедността и всяка форма на

дискриминация) и 10 (Инвестиции в образование, обучение и професионално обучение за придобиване на умения и учене през целия живот).

⁴ Използване на Фонда за мерки за интеграция на мигранти, така както е посочено от държавите членки в проведеното от Сметната палата проучване.

⁵ По отношение на кандидатите за международна закрила държавите членки могат също да предоставят достъп до професионално образование и обучение преди да дадат достъп до пазара на труда.

Източник: ЕСП, въз основа на одобрените суми в програмите на ЕС към януари 2018 г., уебсайт на Комисията <https://cohesiondata.ec.europa.eu>; проучване от ЕСП и бележки на Комисията в областта на полезните взаимодействия (вж. **бележка 72** в края на текста).

25. Други фондове на ЕС (като например „Хоризонт 2020“, „Еразъм+“ COSME „Европа за гражданите“ и Програмата за социални иновации), които се управляват пряко от Комисията или от органи с делегирани правомощия, могат да се използват също и за финансиране на дейности, насочени към интеграцията на мигрантите. Комисията също така пряко управлява част от ФУМИ. Тези фондове не се разглеждат в настоящия информационно-аналитичен документ.

26. Всеки фонд има различни цели по отношение на интеграцията на мигранти.

Например, докато ЕСФ последователно е насочен към интеграцията на мигрантите на пазара на труда и преодоляване на социалното изключване чрез подкрепа в областта на заетостта, образованието и социалното приобщаване, интеграцията в контекста на ФУМИ се разглежда в по-широк смисъл, като се обръща особено внимание на първите етапи след пристигането на мигрантите в ЕС. ФЕПННЛ и ЕЗФРСР са създадени конкретно за намаляване на бедността и насърчаване на социалното приобщаване, като с ЕЗФРСР акцентът е върху селските райони, а ФЕПННЛ е ориентиран по-скоро към незабавната помощ по отношение на храните и други стоки от първа необходимост. ЕФРР допълва ЕСФ чрез повече средносрочни и дългосрочни мерки по отношение на социалната закрила, здравеопазването, образованието, жилищното настаняване и инфраструктурата за полагане на грижи за деца.

27. На практика според данните от извършеното от ЕСП проучване повечето държави членки използват финансиране по ФУМИ и ЕСФ за подпомагане на интеграцията на мигранти, но много малко от тях използват някой от другите фондове, посочени във **фигура 8**. Проучването на ЕСП показва също, че с изключение на шест държави членки всички останали използват национални фондове за интеграция на мигрантите.

Считано от 2015 г. ЕС е засилил действията си за насърчаване на интеграцията на мигранти

28. Неотдавнашното увеличаване на броя на търсещите убежище лица, които влизат в ЕС (**точка 3**), е довело до прилагането на различни мерки от ЕС, предназначени да подпомагат държавите членки в задачата за интеграция на мигрантите. Управлението на миграцията се е превърнало в един от 10-те водещи политически ангажимента на Комисията³⁶, а необходимостта от ефективни интеграционни политики за мигрантите е подчертана в документа „Европейската програма за миграцията“³⁷. ЕС реагира чрез гъвкаво разглеждане на разходите, свързани с бежанците, засилване на фокуса на Европейския семестър към миграционните въпроси, мобилизиране на допълнително финансиране, както и чрез приемане на план за действия за интеграция на мигранти.

Пактът за стабилност и растеж предвижда гъвкавост при третирането на разходите, свързани с бежанците

29. Пактът за стабилност и растеж (наричан по-нататък „Пактът“)³⁸ има за цел да гарантира устойчивостта на публичните финанси на държавите членки³⁹. Разпоредбите на Пакта предвиждат известна гъвкавост в разглеждането на фискалната позиция на държавите членки⁴⁰: това се прилага например в случай на необичайни събития извън контрола на държавата членка, които оказват значително влияние върху публичните финанси⁴¹.

30. Считано от 2015 г. Комисията разглежда **като необичайно събитие допълнителните разходи, свързани с имиграцията на търсещите убежище лица; това може да намали корекциите, изисквани от Пакта**⁴². За 2015 г. пет държави членки са се възползвали от клаузите за гъвкавост (Белгия, Италия, Унгария, Австрия и Финландия), и пет за 2016 г. — Белгия, Италия, Австрия, Словения и Финландия⁴³. През 2016 г. например клаузите за гъвкавост са помогнали на тези държави да финансират около 2,6 млрд. евро разходи по приемане на бежанци.

31. Темата за миграцията е също така предмет на по-подробен икономически анализ по време на циклите на европейския семестър след 2014 г.⁴⁴ Въз основа на анализите, извършени през 2016 г. и 2017 г., **Съветът публикува специфични за всяка държава**

препоръки, които директно са насочени към свързаните с мигрантите политики, за следните страни: Австрия, Белгия и Финландия през 2016 г. и Австрия, Белгия и Франция през 2017 г. Препоръките се отнасят основно до необходимостта от подобряване на политиките в областта на образованието, професионалното обучение и трудовия пазар за лица от мигрантски произход.

ЕС е увеличил подкрепата си за държавите членки по отношение на използването на фондовете на ЕС за интеграция на мигранти

32. Считано от 2015 г. в отговор на увеличаването на миграционните потоци **в бюджета на ЕС са заделени над 5 млрд. евро допълнително финансиране за областта на миграцията** до 2021 г. Около 3,2 млрд. евро от тази сума са с източник инструмента за гъвкавост⁴⁵ на ЕС, а над 2 млрд. евро — маржа за непредвидени обстоятелства⁴⁶. Част от средствата са използвани и за увеличение на общия бюджет за ФУМИ, от който 115 млн. евро (т.е. повече от 15 %) са конкретно предназначени за интеграцията и законната миграция. Всички програми по ФУМИ са изменени, за да отразят това увеличение във финансирането.

33. По отношение на втората половина от програмния период (2018—2020 г.) в контекста на средносрочния преглед на програмите по ФУМИ Комисията е поискала от държавите членки да преразгледат своите нужди в областта на предоставянето на убежище, миграцията и интеграцията. **Държавите членки са декларирали, че се нуждаят от допълнителни средства в размер на 450 млн. евро за посрещане на нуждите, свързани с интеграцията на мигрантите** по линия на ФУМИ. Това е приблизително половината от средствата по ФУМИ, които понастоящем са отпуснати за интеграция (вж. **фигура 8**). Според Комисията нуждите от финансиране ще бъдат редовно оценявани в контекста на годишните бюджетни процедури.

34. С цел подпомагане на държавите членки в оценката на новите им нужди и предоставяне на съдействие за начина, по който средствата на ЕС биха могли да спомогнат за справяне с повишените миграционни потоци, служители на Комисията са посетили държавите членки, разположени по маршрута през Западните Балкани, и са предложили подкрепа на всички държави членки в преработването на програмите на

ЕС. Комисията също така е направила напомни на държавите членки, че ЕСИ фондовете биха могли да се използват за интеграцията на мигрантите. Всички държави членки (с изключение на Дания, която не използва ФУМИ) са изменили своите национални програми по ФУМИ, за да се съобразят с увеличеното финансиране. По отношение на ЕСИ фондовете държавите членки са счели, че програмите вече са осигурили адекватна реакция на новата ситуация; към март 2018 г. са били изменени само две програми по ЕФРР и една програма по ЕЗФРСР. В проучването на Сметната палата 22 държави членки заявиха, че отпускането на средства за интеграцията на мигрантите се е променило след 2015 г.

Предизвикателство 3: Надеждна и цялостна оценка на нуждите и финансирането

Политиките в областта на интеграцията изискват надеждна и цялостна оценка на нуждите на мигрантите и приемащото ги общество; тези политики следва да се финансират чрез достатъчно и навременно предоставени ресурси. Съществува риск тези политики да се окажат неефективни, ако не се извърши надеждна оценка на финансирането на национално ниво, както и на начина на подпомагане на националните интервенции със средства на ЕС.

Комисията е приела план за действие за интеграцията на мигранти

35. Планът за действие на Комисията от 2016 г. относно интеграцията на граждани на трети страни („План за действие“, вж. **точка 16**) подсилва координационната роля на Комисията в областта на интеграцията. Планът за действие е насочен към всички мигранти, пребиваващи законно в ЕС, с изключение на мигрантите от второ и трето поколение. Тази инициатива взема предвид натрупаните знания на Комисията и има за цел да ангажира всички заинтересовани страни, участващи в процеса на интеграция. Тя обхваща действия в следните области:

- **Мерки, предшестващи заминаването и пристигането**, които имат за цел подпомагане на мигрантите на възможно най-ранния етап на процеса на миграция. Примери за това са езиковите курсове и свързаното с работа обучение.

- **Образование и обучение**, които са от решаващо значение за успешната интеграция. Езиковото обучение се счита за основен фактор, както и правото на грижи и качествено образование за децата, а също и повишаването на информираността относно законите, културата и ценностите на приемащото общество.
- **Заетост и професионално обучение** с цел подкрепа за навременната и цялостна интеграция на мигрантите на пазара на труда. Подобно обучение може също да спомогне за запълване на нуждите от специфични умения в ЕС и застаряващите му общества. Примерите включват улесняване на сертифицирането на умения и признаването на квалификации.
- **Достъп до основни услуги**, като например жилищно настаняване и здравеопазване, които дават на мигрантите възможност за старт в новата страна, както и разумен шанс за намиране на работа. Тези инициативи включват осигуряване на достъпни социални жилища, борба с предизвикателствата на градската многолика среда като например географската сегрегация, и картографиране на нуждите на мигрантите по отношение на здравето.
- **Активно участие на мигрантите** в обществото като начин за насърчаване на **социално приобщаване**. Това може да се постигне чрез насърчаване на обмяна с приемащите общности чрез социални, културни и спортни дейности, чрез окуражаване на мигрантите да поемат активна роля в местната, регионалната и националната социална и политическа среда, както и чрез борба с дискриминацията.
- **Инструменти** за координация, финансиране и мониторинг.

36. Планът за действие набелязва 52 мерки, които Комисията следва да изпълни през 2016 и 2017 г. с цел подкрепа на усилията на държавите членки и други организации за ускоряване на интеграцията на мигрантите. В **каре 2** е посочен пример за мярка от плана за действие. В **края на декември 2017 г.** Комисията **не е била изпълнила 23 мерки**⁴⁷. През 2018 г. Комисията ще докладва пред Парламента и Съвета относно изпълнението на този план за действие.

37. В допълнение, признатият от Съвета план за действие⁴⁸ насърчава държавите членки да фокусират своите усилия върху някои мерки, които могат да бъдат предприети на национално ниво. Комисията посочва, че тъй като тези мерки са представени като предложения за държавите членки и са от тяхната компетентност, тя не извършва мониторинг на изпълнението им.

Каре 2 — Пример за мярка, включена в плана за действие

В контекста на Европейската програма за умения през ноември 2017 г. Комисията постави началото на Инструмента на ЕС за съставяне на профил на уменията за мигранти⁴⁹. Целта е да се идентифицират и регистрират уменията и квалификациите на търсещите убежище лица, бежанците и други мигранти, както и да им се предоставят конкретни съвети за това какви да бъдат следващите им стъпки (напр. допълнително обучение, признаване на дипломи, валидиране на умения или подкрепа във връзка с намирането на работа). Този инструмент може да бъде използван от национални органи и други организации, предоставящи услуги за мигранти.

Предизвикателство 4: Ангажираност на държавите членки за прилагане на плана за действие

Ефективното прилагане на мерките от плана за действие зависи от степента на ангажираност на държавите членки. Липсата на мониторинг на тези мерки от страна на Комисията може да представлява пречка при предоставянето на допълнителна подкрепа за държавите членки.

Държавите членки признават значението на ролята на Комисията, но много от тях считат, че тя не трябва да бъде засилвана

38. Почти всички, които отговориха на проучването на Сметната палата, оценяват като частично или изцяло уместна подкрепата, предоставяна от Комисията за разработване и прилагане на техните политики в областта на интеграцията. По-конкретно, държавите членки оценяват наличието на специално финансиране (ФУМИ) за мигрантите и възможността за обмен на добри практики чрез Европейската мрежа за интеграция. Въпреки това 13 членове на Европейската мрежа за интеграция са посочили, че биха приветствали по-голяма гъвкавост в използването на средствата на ЕС и намаляване на административната тежест по разходването им. По-голямата част от членовете на Европейската мрежа за интеграция (20 от общо 29-те, които са отговорили) считат, че

настоящите компетенции на Комисията в областта на интеграцията на мигрантите не трябва да се увеличава.

ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ НОСЯТ ОСНОВНАТА ОТГОВОРНОСТ ЗА ИНТЕГРАЦИЯТА НА МИГРАНТИ

39. Въпреки че ЕС играе важна роля, основната отговорност за интеграционните политики се носи от държавите членки, включително на национално, регионално и местно ниво. В този контекст Сметната палата провери по какъв начин интеграционните политики на държавите членки разглеждат интеграцията на мигрантите, в т.ч. инструментите, използвани за мониторинг на резултатите и как е установена координацията на ниво ЕС и на национално ниво, за да се гарантира единодействие и взаимно допълване между фондовете.

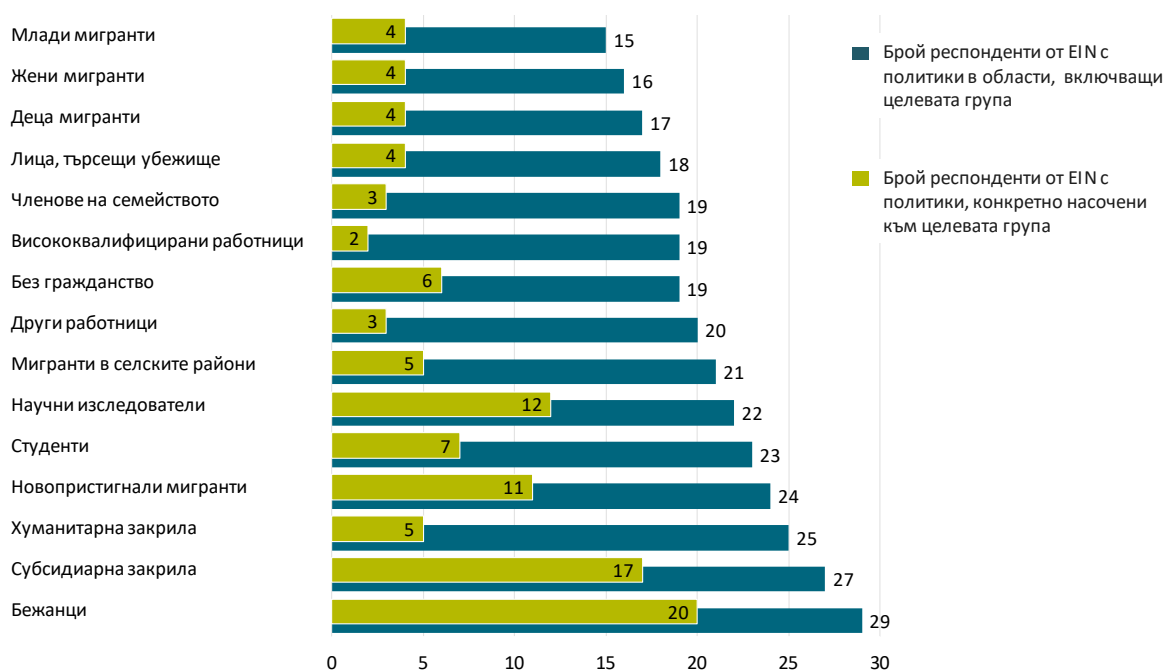
Повечето държави членки са въвели политики за интеграция

Али наскоро е пристигнал в ЕС, като е оставил целия си предишен живот зад себе си. Той говори слабо местния език и трябва спешно да намери начин да се издържа сам. Ето защо е приел работа, която е далеч под неговите очаквания. Искал е да посещава езиков курс, за да усъвършенства езиковите си умения, но курсовете са организирани през деня, а Али не може да ги посещава поради работния си график. Има обявен и вечерен курс, но организаторът очаква финансиране и не е сигурно, че курсът ще се проведе.

40. Действия, насочени към мигрантите, са разработени в контекста на **различни рамки на политиката**. Някои държави членки разполагат с национални политики за интеграция, други разработват действия на местно или регионално равнище, а трети включват интеграцията на мигрантите в други политики, които не са специално предназначени за мигранти. В края на 2017 г. 25 държави членки разполагат с национални, регионални или местни интеграционни политики, насочени към мигрантите⁵⁰. Според проучването на ЕСП 22 държави членки са изменили своите интеграционни политики от 2014 г. насам. Въпреки че липсата на конкретна политика не означава, че не се предприемат никакви действия за интеграцията на мигранти, това може да затрудни прилагането на един цялостен подход към тази целева група.

41. Проучването показва, че понастоящем бежанците са групата мигранти, които най-често са обект на действия от страна на правителствата. При все това **редица държави членки не предприемат действия по отношение на някои групи мигранти** (като например млади мигранти⁵¹ или лица без гражданство — вж. **фигура 9**), **или в някои области на интеграция** (вж. **фигура 10**). В допълнение към това 14 държави членки заявиха, че от 2014 г. насам са направили повторна оценка на нуждите на мигрантите, а 16 държави членки посочиха, че са изместили фокуса на мерките за интеграция към различни целеви групи в отговор на увеличаващите се миграционни потоци.

Фигура 9 — Много държави членки не разполагат с политики, насочени към определени групи мигранти



Източник: ЕСП въз основа на данните от проучването.

Фигура 10 — Държавите членки не разработват мерки за интеграция във всички области

	Образование	Социално приобщаване	Заетост	Здравеопазване	Жилищно настаняване	Професионално обучение
Брой държави членки, които са въвели мерки (% от общия брой)	23 (82 %)	22 (79 %)	18 (64 %)	18 (64 %)	17 (61 %)	14 (50 %)

Бележка: Четири държави членки не са отговорили на този въпрос.

Източник: ЕСП въз основа на данните от проучването.

42. Докладите на ВОИ, които Сметната палата провери, подчертават различни недостатъци в разработването и изпълнението на интеграционните политики на държавите членки:

- **недостатъци в начина, по който са разработени интеграционните политики** (22 доклада на 11 държави членки). В докладите се установяват проблеми във връзка с наличието на пропуски в законодателството или правни ограничения, които възпрепятстват безпроблемното изпълнение на действията (12 доклада), слабости в планирането на различни мерки за интеграция (седем доклада) и участието на всички заинтересовани страни в процеса на интеграция (три доклада), и;
- **слабости, свързани с прилагането на мерките за интеграция на мигрантите.** Мерките са били сметени за недостатъчни, неподходящи или неизползвани в максимална степен (19 доклада, свързани с 12 държави членки). Например някои мерки ограничават участието на различни групи мигранти, други не отговарят напълно на потребностите на мигрантите, а трети не се прилагат по ефективен начин. В **каре 3** са посочени примери за неподходящи или недостатъчни интеграционни мерки, докладвани от ВОИ.

Каре 3 — Примери за неподходящи или недостатъчни интеграционни мерки, докладвани от ВОИ

В една държава членка ВОИ посочва, че достъпът до интеграционните мерки за лицата, ползващи се от защита за по-малко от една година, се ограничава до столицата на страната. В друга държава членка подпомагането на лицата, ползващи се от защита, е било сведено главно до плащания на парични средства. Отбелязано е също така, че в четири държави членки предлаганото езиково обучение не е било подходящо за мигрантите, за да научат националния език (напр. броят на учебните часове е бил недостатъчен, мигрантите не са имали възможност да участват в обучението или наличното финансиране е било незадоволително).

В докладите на ВОИ се подчертава също така, че определени целеви групи систематично не са били обхващани от интеграционни мерки. Така например в една държава членка 33 общини не предлагат никакви индивидуални мерки за подпомагане на лица, на които е предоставена защита, докато не станат жители на общината. В друга държава членка за лицата, на които е предоставена защита, не се предвиждат никакви конкретни интеграционни мерки през първите пет години след тяхното пристигане.

Предизвикателство 5: Подкрепа на всички мигранти във всички приложими области на политика

Интеграционната политика на национално ниво изисква всеобхватна рамка за подпомагане на всички мигранти във всички приложими области на политика. Интеграционни политики, които не се отнасят до всички области на политика и до всички групи мигранти, може да доведат до по-малко ефективна интеграция.

Данните относно интеграцията понастоящем са ограничени

43. **Наличието на надеждни данни** е от решаващо значение за разработването на политики в областта на интеграцията, които да отговарят на нуждите на мигрантите. На ниво ЕС през 2010 г. Съветът⁵² постигна съгласие относно набор от общи за ЕС основни показатели („показатели от Сарагоса“) за измерване на интеграцията на мигрантите в областите на заетостта, образованието, социалното приобщаване и активното гражданско участие. Тези показатели представляват стъпка напред в разбирането за интеграцията в ЕС. Въпреки това според Комисията те съдържат някои ограничения⁵³: данните относно мигрантското население невинаги са уеднаквени, показателите невинаги са надеждни и не е възможно разграничаване на различните групи мигранти. Това е така, най-вече защото показателите от Сарагоса използват информация от стандартизирани извадкови изследвания⁵⁴ от целия ЕС, които не обхващат всички мигранти и е вероятно да имат нисък процент участие от мигранти. Около половината от респондентите в проучването на Сметната палата заявиха, че не използват показатели от Сарагоса, за да наблюдават резултатите от интеграционните си политики. **Общо 30 % от респондентите не използват никакви показатели** за мониторинг на резултатите от политиките за интеграция.

44. **Комисията също полага усилия, за да осигури по-голяма наличност на данните.** През 2016 г. Комисията създаде Център за знания в областта на миграцията и демографията в рамките на Съвместния изследователски център (JRC), който има за цел по-добро управление на наличната в момента информация и засилване на способността на Комисията да реагира на предизвикателствата, свързани с миграцията. Комисията също така е разработила два нови показателя във връзка със здравето на мигрантите и е увеличила обхвата на някои показатели в областта на заетостта чрез добавяне на регионално измерение и ниво на урбанизация. През 2018 г. Комисията

в сътрудничество с ОИСР планира да публикува доклад относно показателите за интеграция, за да съпостави положението в държавите членки на ЕС с това на страните извън Съюза⁵⁵. През 2021 г.⁵⁶ Комисията планира да осигури допълнителна информация относно положението на пазара на труда на мигрантите и техните преки роднини по низходяща линия, подобно на информацията, предоставена през 2014 г.⁵⁷ Индексът за политиката на интеграция на мигрантите (MIPEX), разработен от две частни организации с финансиране по ФУМИ, също дава възможност за сравнение между държавите членки и други държави, като предоставя оценка на техните политики за интеграция⁵⁸.

45. На национално ниво докладите на ВОИ, които Сметната палата разглежда, подчертават **липсата на достатъчно информация относно мерките за интеграция**. Това е така, защото липсват показатели за измерване на интеграцията, или ако ги има, те са неподходящи (шест доклада в четири държави членки), както и поради събирането на неподходящи или непълни данни (15 доклада в 12 държави членки). Освен това, в контекста на Програмата на ЕС за градовете⁵⁹ са докладвани слабости в определянето на основани на научни факти политики за интеграция в градовете⁶⁰. Според проучването на Сметната палата повечето държави членки знаят само частично (18) или не знаят (4) броя на мигрантите, подпомогнати от мерки за интеграция, както и съответните изразходвани средства. Нито една от държавите членки, отговорили на проучването на Сметната палата, не е в състояние да представи разбивка по групи мигранти (напр. бежанци, събиране на семейството и т.н.) за всички европейски и национални фондове.

46. По отношение на фондовете на ЕС, законодателната рамка на ЕС за периода 2014—2020 за **ФУМИ, ЕСИФ и ФЕПННЛ не задължава държавите членки да извършват мониторинг конкретно за крайния ефект** (т.е. резултати, въздействие) от мерките за интеграция на мигрантите. На практика това означава също така, че с изключение на ФУМИ, Комисията не разполага с цялостна картина на мерките, които държавите членки прилагат за подпомагане на мигрантите. Следните механизми за мониторинг се прилагат за всеки фонд:

- ФУМИ изрично изисква от държавите членки да събират годишни данни за броя на подпомаганите мигранти, но не и за степента на постигнатата интеграция (напр. относно владееенето на език, наемането на работа и т.н.). Резултатите от подпомаганите мерки по ФУМИ ще бъдат оценени в контекста на докладите за последваща оценка до края на 2023 г.⁶¹ В края на 2017 г. усвоените разходи са с ниско ниво (средно 16 %, като две държави членки изобщо не са изразходвали средства). Въпреки това в края на 2017 г.⁶² около 30 % от целите на ФУМИ във връзка с интеграцията, и по-конкретно броя на подпомаганите мигранти, са били постигнати⁶³, като четири държави членки вече надхвърлят своите цели за 2020 г.
- Проектите по ЕСФ/ИМЗ включват мигранти в рамките на целевата група „Мигранти, участници с произход от друга държава, малцинства“ (за докладване на крайните продукти/услуги) и целевата група „Неравностойно положение“ (за докладване на резултатите). Следователно наличните показатели не могат да предоставят информация относно крайния ефект от мерките конкретно за мигрантите. Освен това държавите членки могат да решат да не събират систематично данни поради съображения за защита на личните данни⁶⁴.
- Понастоящем ЕФРР и ЕФМДР не разполагат с конкретни показатели, отнасящи се до мигрантите. По отношение на ЕФРР през 2016 г. Комисията е предложила да се добави нов специфичен инвестиционен приоритет за мигрантите и бежанците, както и нови специални показатели⁶⁵, някои от които да изрично следят броя на подпомаганите мигранти. Тези инициативи следва да улеснят разработването на основани на доказателства политики.
- По отношение на ЕЗФРСР, от 2016 г. насам от държавите членки се изисква да идентифицират и докладват за случаите, в които е възможно дадена операция да допринесе за интеграцията на мигранти⁶⁶.
- ФЕПННЛ също може да обхване групата на мигрантите (в зависимост от това по какъв начин държавите членки определят целевата група). Тук данните се определят въз основа на обосновани прогнози на партньорските организации, а не по информация, предоставена от крайните получатели⁶⁷.

47. В годишния доклад на ЕСП за 2016 г.⁶⁸ се отбелязват **слабости в системите за мониторинг** на двете държави членки, които Сметната палата провери по отношение на ФУМИ. **Мониторингът е също така областта, в която ВОИ намират най-голям брой проблеми.** Установените слабости са в следните области:

- разпоредби за мониторинг (осем доклада за осем държави членки);
- ИТ системи (три доклада за три държави членки);
- мониторингови посещения (четири доклада за три държави членки);
- оценка на мерките (осем доклада за шест държави членки);
- отчитане на резултатите (четири доклада за четири държави членки);
- отчитане като цяло (10 доклада за шест държави членки).

Предизвикателство 6: Ефективен мониторинг на резултатите от интеграцията с цел измерване на напредъка и адаптиране на политиките при необходимост

Мониторингът на резултатите от интеграцията позволява на заинтересованите страни да измерят напредъка в прилагането на интеграционните политики, да установят наличието на евентуални ограничения и да адаптират политиките при необходимост. Липсата на надеждни данни или неподходящият мониторинг могат да бъдат пречка за пренасочване на мерките и/или преработване на политиките с цел посрещане на реалните нужди на мигрантите.

Полезните взаимодействия и взаимното допълване зависят от ефективността на координацията на ниво ЕС и на национално ниво

Доброволчеството ѝ носеше удовлетворение, но Лейла искаше да направи повече от това. Желаше да създаде своя собствена НПО, която да подпомага мигранти. Различни публикации посочваха много възможности за финансиране и Лейла смяташе, че ще бъде лесно да финансира идеите си. Тя обаче бързо разбра, че това не е така.

Фондовете на ЕС не винаги се изключват взаимно

48. Един и същи вид дейност за една и съща целева група може да бъде финансирана по линия на различни фондове на ЕС (вж. **приложение VII**). С цел осигуряване на координация и взаимно допълване между фондовете на ЕС, регламентът за ФУМИ⁶⁹ и нормативната рамка за ЕСИФ⁷⁰ изискват от държавите членки подробно да описват в своите програмни документи **механизмите, посредством които възнамеряват да координират** различните инструменти на ЕС и националните инструменти. По

отношение на ФЕПННЛ не се изисква конкретен механизъм за координация.

В докладите на ВОИ в три държави членки се установява риск от припокриване, а в един случай ВОИ посочва съществуването на двойно финансиране.

49. В допълнение към законодателните механизми **Комисията също така е въвела вътрешна управленска структура за координация**. Служителите на Комисията извършват преглед на всички програми на ЕС чрез междуведомствена консултация преди тяхното приемане. През ноември 2015 г. в отговор на увеличаването на имиграцията Комисията също така създаде междуведомствена група по въпросите на интеграцията на мигранти, включваща служители на различни генерални дирекции на Комисията.

50. В рамките на свой предходен одит Сметната палата установи съществуването на значителни дублирания между Европейския фонд за интеграция (предшественикът на ФУМИ) и ЕСФ⁷¹. В доклада на Сметната палата се заключава, че съгласуваността и допълването с ЕСФ на етапите на планиране и изпълнение не са ефективни. Освен по-голям риск от двойно финансиране, дублиранията водят и до допълнителни разходи (напр. разходи за персонал) и загуба на възможни полезни взаимодействия.

51. Комисията посочва, че за да минимизира тези рискове, тя е изменила законодателната база на ФУМИ за текущия програмен период 2014—2020 г. Освен това е провела диалог по политиките с държавите членки и със своите служби, е преразгледала програмите, преди да ги приеме. През 2015 г. Комисията публикува **две бележки**⁷² за изясняване на разликите между фондовете и за ориентиране на държавите членки за това как най-добре да се постигне допълняемост и полезно взаимодействие. Комисията проведе също така **конференции и работни срещи**⁷³ и създаде **мрежи**⁷⁴ на националните органи, за да разясни по какъв начин могат да се използват фондовете. През януари 2018 г. Комисията публикува **насоки** за използването на фондовете на ЕС⁷⁵. Освен това, като част от **средносрочния преглед на ФУМИ**, Комисията поиска от държавите членки⁷⁶ да направят оценка на взаимното допълване на ФУМИ с други фондове на ЕС в тази област. Въпреки това Съветът, в заключенията си относно политиката на сближаване след 2020 г.⁷⁷ отправи искане към Комисията „да извърши внимателен анализ на взаимното допълване и на

припокриването между инструментите на ЕС в подготовката за периода след 2020 г.“, като подчертава, че всички бюджетни инструменти на ЕС следва взаимно да се допълват.

Държавите членки носят крайната отговорност за въвеждането на ефективни координационни механизми.

52. Държавите членки са отговорни за вземане на решение кои фондове да се използват, като следят за това те да се използват по съгласуван начин — по-специално чрез проверка на възможностите за полезни взаимодействия и избягване на двойното финансиране. В проучването на Сметната палата 23 държави членки⁷⁸ са посочили, че разполагат с орган, който координира различните организации, отговарящи за интеграцията на мигрантите. Въпреки това в докладите на ВОИ, които Сметната палата разгледа, бяха установени слабости в механизмите за координация на осем от тези 23 държави членки. Освен това само три държави членки са докладвали, че са публикували насоки по отношение на координацията. Това показва, **че съществува риск от загуба на полезни взаимодействия и взаимно допълване** дори в случаите, когато координационният орган е налице.

53. Необходимостта от силна водеща роля на национално равнище е особено важна, като се има предвид многостепенната структура на управление на фондовете, които могат да бъдат използвани за интеграция, включваща различни органи и отговорности. Сметната палата изчисли, че съществуват **повече от 400 различни организации**, участващи в **управлението** на мерките, финансирани от фондовете на ЕС за интеграция на мигрантите в програмния период 2014—2020 г., докато 500 други органа прилагат инструментите за финансиране (ИМЗ/ЕСФ, ЕФРР и КФ) по линия само на политиката на сближаване⁷⁹. В предишни доклади на ЕСП⁸⁰ и проучвания на Комисията⁸¹ се посочва, че **моделът и механизмът за изпълнение на ЕСИФ са сложни**. С оглед рационализиране на приложимите правила за ЕСИФ Комисията предложи изменение на регламентите за фондовете като част от междинния преглед на многогодишната финансова рамка на ЕС за периода 2014—2020 г. През ноември 2017 г. Съветът поиска от Комисията да опрости политиката на сближаване и ЕСИФ за периода след 2020 г.⁷⁷

54. На национално ниво е необходимо да има съгласуване не само между организациите, занимаващи се с различни фондове (включително национални фондове), но също така и между отделните равнища на изпълнение (от националните органи на национално/регионално ниво до междинните звена на общинско/местно равнище). Анализът, извършен в контекста на Програмата на ЕС за градовете (вж. точка 45), показва, че градовете като цяло нямат достъп или имат само ограничен достъп до финансиране за интеграция, тъй като по линия на ЕСИФ или ФУМИ средствата се насочват чрез национални или регионални органи⁸². **Трудности, свързани с достъпа до финансови средства за интеграция на мигрантите**, също бяха докладвани от ВОИ (седем доклада в шест държави членки). Другите организации, които Сметната палата интервюира, посочиха, че разпределянето на финансовите средства на бенефициентите от националните/регионалните органи невинаги е достатъчно прозрачно. Това е подчертано и от шест ВОИ в седем доклада.

Предизвикателство 7: Ефективна координация на финансирането на ниво ЕС и на национално ниво

Без ефективна координация на ниво ЕС и на национално равнище съществува риск сложните механизми за финансиране да доведат до неефективно прилагане на политиката (като напр. по-редки случаи на допълване на действията, по-малко полезни взаимодействия, трудности при достъпа до фондовете, риск от двойно финансиране и др.).

ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ КОМЕНТАРИ

55. Интеграцията е динамичен, дългосрочен и постоянен двупосочен процес, който включва както мигрантите, така и приемащото ги общество. Интеграцията на мигрантите в новите за тях общества в ЕС не е лесна, особено като се има предвид значителното увеличение на мигрантските потоци през последното десетилетие. Въпреки това Европейският съюз се е ангажирал с преодоляването на това предизвикателство, а ефективната интеграция води до редица потенциални икономически, социални и данъчни ползи за страните, в които се установяват мигрантите (вж. точка 6).

56. В настоящия документ Сметната палата очертава основните проблеми, свързани с интеграцията на мигранти, и отбелязва седем ключови предизвикателства:

- Намаляване на забавянията в началото на интеграционния процес
- Гарантиране на равни права и борба с дискриминацията
- Надеждна и цялостна оценка на нуждите и финансирането
- Ангажираност на държавите членки за прилагане на плана за действие
- Подкрепа на всички мигранти във всички приложими области на политика
- Ефективен мониторинг на резултатите от интеграцията с цел измерване на напредъка и адаптиране на политиките при необходимост
- Ефективна координация на финансирането на ниво ЕС и на национално ниво

57. Преодоляването на тези предизвикателства изисква ефективни и координирани действия от страна на участващите заинтересовани страни: институциите на ЕС, властите на национално, регионално и местно ниво, както и други агенции и доброволчески организации. Тези действия са необходими, за да осмислят посланието на член 2 от Договора за Европейския съюз, в който се постановява, че „Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството ... и на зачитането на правата на човека“.

Настоящият информационно-аналитичен документ беше приет от Одитен състав II с ръководител Илиана ИВАНОВА — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 25 април 2018 г.

За Сметната палата

Klaus-Heiner LEHNE

Председател

Приложение I

Речник на термините

Термини, свързани с миграцията: мигранти, бежанци и търсещи убежище лица се отнасят до различни категории лица

Термините мигрант, бежанец и търсещо убежище лице не са синоними. Разграничаването на понятията е първата стъпка към разбирането на рамката на ЕС в областта на интеграцията. За повече информация относно терминологията, свързана с миграцията, вж. речника на термините на Европейската мрежа за миграцията (ЕММ)⁸³.

- **Бежанец** е лице, признато като нуждаещо се от международна закрила. В контекста на ЕС това е мигрант, който поради основателни опасения от преследване по причина на раса, религия, националност, принадлежност към определена социална група или политически убеждения, се намира извън страната на своята националност или държава на предишно пребиваване и не може или поради такива опасения не желае да се ползва от закрилата на тази страна и за които член 12 (изключване) на Директива 2011/95/ЕС (Директива относно признаването) не се прилага.
- **Гражданин на трета страна** е всяко лице, което не е гражданин на ЕС по смисъла на член 20, параграф 1 от ДФЕС, т.е., лице, което не притежава гражданство на една от държавите членки на ЕС (включително лицата без гражданство). В контекста на настоящия информационно-аналитичен документ гражданите на трети страни са мигранти от държави извън ЕС.
- **Лице без гражданство** е лице, което не е считано за гражданин на нито една държава според действащото в съответната държава законодателство. В контекста на настоящия информационно-аналитичен документ тези лица се включват в категорията „граждани на трети страни“.
- **Лице, което пребивава незаконно**, е мигрант, който не отговаря или вече не отговаря на условията за влизане, определени в Кодекса на шенгенските граници, или на други условия за влизане, престой или пребиваване в дадена държава членка.
- **Лице, на което е предоставена субсидиарна закрила**, е мигрант, който не отговаря на условията за бежанец в тесния смисъл на Женевската конвенция (т.е. не е налице „основателно опасение от преследване“), но по отношение на когото има сериозни и потвърдени основания да се смята, че въпросното лице, ако се върне в страната си на произход, или в случай на лице без гражданство, на държавата на предишното си обичайно пребиваване, би било изложено на реална опасност от тежки посегателства (като екзекуция, изтезания, конфликт или масови нарушения на правата на човека).

- **Лице, на което е предоставена хуманитарна закрила**, е мигрант, на когото е предоставена защита по силата на националното законодателство. Според Европейската мрежа за миграция хуманитарната закрила е форма на закрила, която не е хармонизирана на ниво ЕС и която понастоящем обикновено се заменя със субсидиарна закрила, освен в някои държави членки.
- **Лице, търсещо убежище** (или кандидат за убежище), е мигрант, който иска защита по силата на Женевската конвенция от 1951 г.⁸⁴ (международна закрила) или на националното законодателство за бежанците (национална закрила).
- **Мигрант от страна извън ЕС** — вж. гражданин на трета страна.
- **Презаселване** в контекста на ЕС означава прехвърляне на мигрант от трета страна към държава членка, където има право да пребивава със статут на бежанец или със статут, който предоставя същите права и ползи съгласно националното и европейското законодателство, като статута на бежанец.
- **Преместване** е прехвърлянето на лице под международна закрила (или което е подало заявление за международна закрила) от държава членка на ЕС, която е предоставила защита (или е отговорна за разглеждане на искането за международна закрила) в друга държава членка, където ще бъде предоставена подобна закрила (или където искането ще бъде разгледано).

Следователно има различни категории мигранти, които не са бежанци. Лице, търсещо закрила, изцяло се различава от други категории мигранти, които мигрират с цел трудова заетост, събиране на семейството, обучение или научноизследователска дейност.

Други полезни терминологични източници въз основа на данни на Евростат⁸⁵ са:

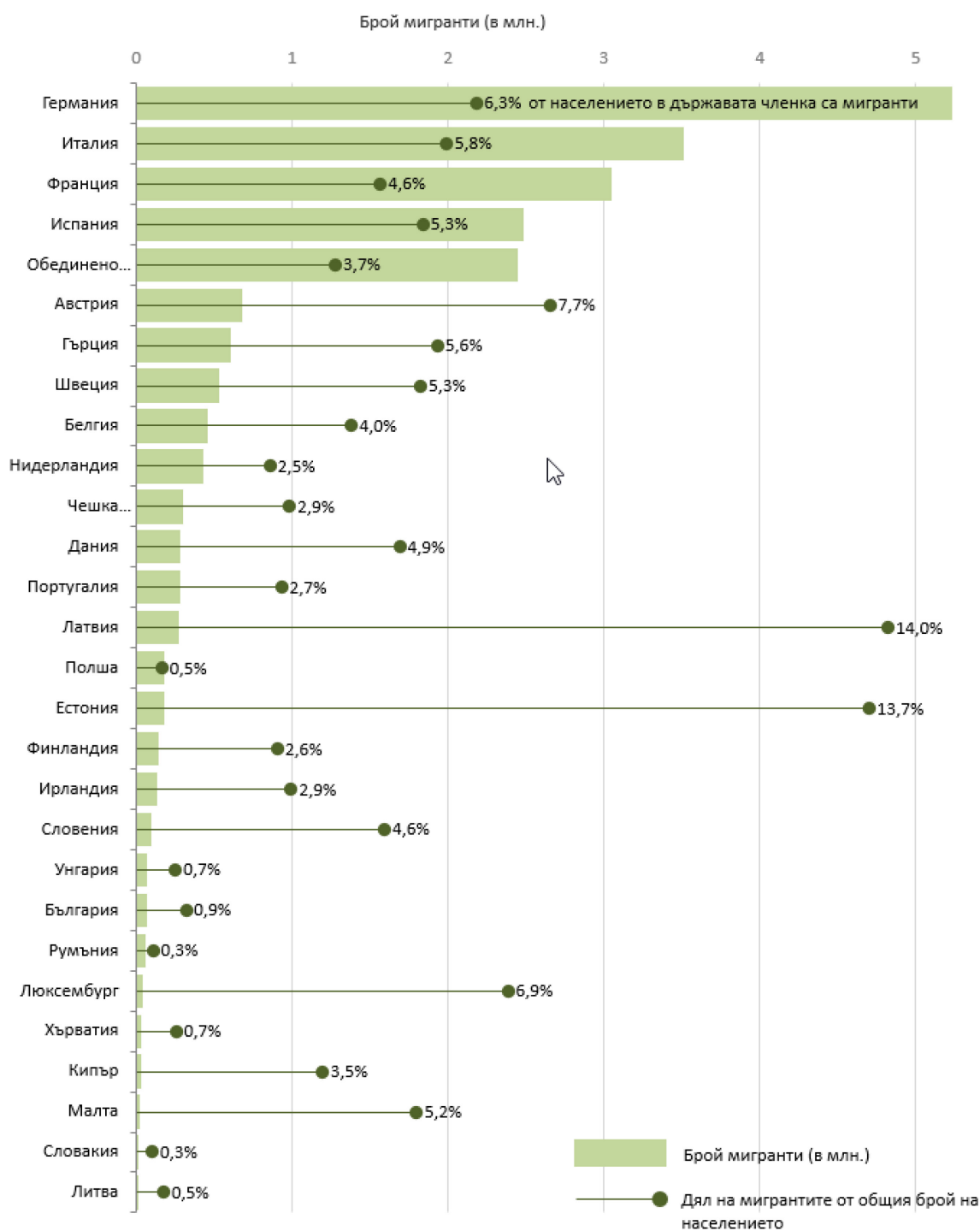
- **Лице, подало за първи път заявление за предоставяне на убежище**, е лице, което за първи път кандидатства за международна закрила в държава членка през даден референтен период, независимо от факта, че вече е кандидатствало в друга държава членка.
- **Окончателно решение** по заявление за предоставяне на убежище означава решение, издадено на последна инстанция в рамките на процедурата по предоставяне на убежище, и което е резултат от жалбата, подадена от търсещото убежище лице, но отхвърлена на по-ранен етап в процедурата.
- **Разрешително за пребиваване** е всяко разрешение, валидно за срок от най-малко три месеца, издадено от органите на държава членка на ЕС, което позволява на мигрант да пребивава законно на нейна територия.
- **Решение на първа инстанция** по заявлението за предоставяне на убежище означава решение, издадено от компетентния орган като първа инстанция в процедурата за предоставяне на убежище в приемащата държава. То може да бъде положително (предоставя се убежище) или отрицателно (отхвърля се заявлението). В случай на отрицателно решение лицата, търсещи убежище, имат право да обжалват.

Други термини

- **Върховни одитни институции (ВОИ):** национални органи, отговарящи за одита на държавните приходи и разходи. Във всяка държава членка на ЕС, има една ВОИ, а Европейската сметна палата е ВОИ на ЕС.
- **ДФЕС:** Договор за функционирането на Европейския съюз.
- **Европейската мрежа за интеграция (EIN)** насърчава сътрудничеството с националните, местните и регионалните органи и други мрежи на ниво ЕС в области, свързани с интеграцията на мигрантите. Това е една от мерките в плана за действие в областта на интеграцията, изпълнявани от Комисията. EIN заменя бившата мрежа от национални точки за контакт по въпросите на интеграцията.
- **Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР):** ЕЗФРСР представлява финансовият принос на ЕС за програмите за развитие на селските райони и има за цел да насърчава конкурентоспособността на селското стопанство, да гарантира устойчивото управление на природните ресурси и действията в областта на климата, и да постигне балансирано териториално развитие на икономиките в селските райони, включително създаването и поддържането на заетост.
- **Европейски социален фонд (ЕСФ):** Европейският социален фонд има за цел да насърчава постигането на високи нива на заетост и на качество на работните места, да стимулира постигането на високо ниво на образование и обучение за всички, да води борба с бедността и да подобрява социалното приобщаване, като по този начин допринася за засилване на икономическото, социалното и териториалното сближаване в Европейския съюз
- **Европейски структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ):** Повече от половината от финансирането от ЕС се насочва чрез петте европейски структурни и инвестиционни фонда. Те се управляват съвместно от Европейската комисия и държавите членки на ЕС. Тези фондове включват: Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ), Кохезионния фонд (КФ), Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР).
- **Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР):** Целта на Европейския фонд за регионално развитие е да се засили икономическото и социалното сближаване в рамките на Европейския съюз, като се преодолеят основните различия между регионите чрез финансова подкрепа за създаването на инфраструктура и продуктивни инвестиции, насочени към създаването на работни места, най-вече за предприятията.
- **Европейският фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР)** има за цел да подпомага рибарите в прехода към устойчиво рибарство, както и крайбрежните общности при диверсифицирането на тяхната икономика.
- **Инициатива за младежка заетост (ИМЗ):** ИМЗ има за цел да предоставя финансова подкрепа за региони, в които младежката безработица надхвърля 25 %.

- **Интеграция/приобщаване:** Съгласно общите основни принципи на политиката за интеграция на имигрантите интеграцията е динамичен двупосочен процес на взаимно приспособяване между имигрантите и приемащото общество. Интеграцията и приобщаването обикновено се използват като синоними: терминът „интеграция“ обикновено се използва в контекста на действията, насочени към прилагането на практика на основните права или ценности (като тези, описани в член 2 от ДФЕС), докато „приобщаването“ е по-често срещано в контекста на социално-икономическите мерки.
- **Политика на сближаване:** Една от най-големите области на политика, за които се изразходва бюджетът на ЕС. Тя има за цел намаляване на разликите в степента на развитие между различните региони, реструктуриране на индустриалните области, чието развитие изостава, и разнообразяване на икономиката в селските райони, както и насърчаване на трансграничното, транснационалното и междурегионалното сътрудничество. Финансира се от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ) и Кохезионния фонд (КФ).
- **Фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ)** подпомага ефикасното управление на миграционните потоци, както и прилагането, утвърждаването и развиването на общ подход на ЕС в областта на убежището и миграцията.
- **Фондът за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (ФЕПННЛ)** допринася за облекчаване на най-тежките форми на бедност, като предоставя нефинансова помощ на най-нуждаещите се лица с храни и/или основно материално подпомагане, и осигурява дейности за социално приобщаване, които имат за цел социалната интеграция на най-нуждаещите се лица.

Приложение II

Брой на мигрантите в държавите членки и процентния им дял от населението (2017 г.)

Източник: ЕСП, въз основа на данни на Евростат от март 2018 г.

Приложение III

Проучване относно интеграцията на мигрантите

Сметната палата получи отговорите на проведеното от нея проучване в периода 18 октомври—20 декември 2017 г. Всички членове на Европейската мрежа за интеграция са отговорили и Сметната палата получи 32 отговора: четири от Белгия (регион на Брюксел, Немскоезична общност, Фламандски регион и Валонски регион), по един от всяка от останалите 27 държави членки и един отговор от Норвегия.

По-долу са представени някои от отговорите на всеки от тези въпроси. Не всички членове на Европейската мрежа за интеграция са отговорили на всички въпроси. Цифрите се отнасят до броя на членовете на мрежата, които са отговорили на конкретен въпрос от проучването; този брой не съответства на броя на държавите членки.

Въпрос 1 — Име и данни за контакт на лицето, попълващо въпросника

Въпрос 2 — Кои са целевите групи на Вашата интеграционна политика?		
	Отбележете, ако е приложимо	Отбележете, ако има конкретна насоченост ⁴
Лице, което търси или е получило закрила		
Бежанци	29	20
Лица, на което е предоставена субсидиарна закрила	27	17
Лица, на които е предоставена хуманитарна закрила	21	12
Лица, търсещи убежище	20	6
Други мигранти		
Членове на семейството	26	5
Висококвалифицирани работници	16	4
Научни изследователи	15	4
Студенти	18	5
Други работници	20	3
Лица без гражданство	19	4
Деца мигранти ¹	25	11
Жени мигранти	23	7
Млади мигранти	26	6
Мигранти, установени в селски райони	20	3
Новопристигнали ² мигранти с разрешение за пребиваване	23	8
Граждани, родени в чужди държави ³	14	5
Граждани на ЕС ³	14	4

Бележки: ¹ т.е. непълнолетни мигранти, независимо от това дали са придружени. ² Които пребивават законно от по-малко от една година в приемащата страна. ³ Които не се считат за мигранти от страни извън ЕС. ⁴ Отбележете, ако има конкретни действия или значителна част от финансирането е насочена за тази група.

Въпрос 3 — По какъв начин изброените по-долу фактори допринасят за ефективността на интеграцията на мигрантите? ¹			
	Отрицателно	Положително	Няма отражение
Икономическа и политическа обстановка			
Икономически условия (заетост, демографски промени и др.)	11	22	3
Политическа обстановка	8	23	3

Финансиране за интеграция			
Наличие и достъп до фондове на ЕС	1	28	0
Наличие и достъп до национални/регионални и/или местни фондове	2	26	3
Политика за интеграция			
Наличие на интеграционна политика на национално/регионално или местно ниво	0	30	1
Качество на изготвените политики на национално/регионално или местно ниво	0	27	2
Включване на интеграционната политика в други свързани с нея политики	0	27	3
Роля на НПО и други заинтересовани страни	0	31	0
Координация между различни равнища на управление	0	28	2
Институционални структури, занимаващи се изцяло с интеграцията на мигрантите	0	24	3
Мониторинг на политиката	0	24	5
Закони и инструменти на политика на ЕС	2	26	4
Отношение към интеграцията			
Мерки за борба с дискриминацията в страната	2	28	1
Отношение на приемното население	6 ²	19	3
Отношение на мигрантите	1	21	5
Насърчаване на осведомеността относно ползите от интеграцията	0	24	4
Законни права на ГТС			
Достъп до пазара на труда	1	29	0
Достъп до събиране на семейството	1	27	1
Достъп до гражданство/дългосрочно пребиваване	0	26	3
Достъп до социални и здравни услуги	2	29	0
Достъп до жилищно настаняване	3	24	2
Достъп до образование	0	28	1
Умения-образование			
Познаване от страна на ГТС на езика на приемащото общество	4	26	2
Процедури за признаване на квалификации	4	26	1
Ниво на образование на мигрантите	4	18	8

Бележка: ¹ В някои случаи респондентите са посочили различни видове въздействие върху даден фактор. Следователно е възможно общият брой отговори за всеки фактор да бъде по-голям от общия брой на респондентите. ² Двама респонденти са отбелязали, че отношението на приемащото общество има както положително, така и отрицателно отражение.

Въпрос 4 — Довело ли е предизвикателство, свързано с миграцията от последните години (от 2014 г. насам), до промяна на някои аспекти на следваната във Вашата страна интеграционна политика?	
	Отбележете, ако е приложимо
Създадени са национални и/или регионални и/или местни стратегии/планове за действие	22
Промяна в разпределянето на средства за интеграцията на мигранти	22
Създадена е нова структура с цел справяне с конкретен аспект на политиката или на съществуваща структура са възложени повече функции	17
Нуждите на мигрантите са подложени на повторна оценка	14
Фокусът е бил преместен към друга целева група (напр. бежанци, млади мигранти и др).	16
Разработени са допълнителни мерки	15
Разработени са повече показатели	7
Друго (моля, посочете)	3

Въпрос 5 — Съществуват ли проучвания/доказателства относно въздействието на интеграционната политика на Вашата държава върху интеграцията на мигранти?	
Да — 22	Не — 9

Въпрос 6 — Кои фондове използва Вашата страна за прилагане на мерки за интеграция на мигранти?		
Фондове на ЕС		
ФУМИ	Фонд „Убежище, миграция и интеграция“	30
Фондове „SOLID“	Обща програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“, която се състои от четири фонда (ЕФИ, ЕБФ, ФВГ, ЕФВ)	23
ЕЗФРСР	Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони	3
ЕФМДР	Европейски фонд за морско дело и рибарство	0
ЕСФ	Европейски социален фонд	23
ЕФРР	Европейски фонд за регионално развитие	5
ФЕПННЛ	Фонд за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица	4
ЕaSI	Програма на Европейския съюз за заетост и социални иновации	1
„Хоризонт 2020“	Рамкова програма на ЕС за изследвания и иновации	1
ИМЗ	Инициатива за младежка заетост	1
ЕРАЗЪМ+	Програма на Съюза в областта на образованието, обучението, младежта и спорта	6
COSME	Конкурентоспособност на предприятията и малките и средните предприятия	0
Програма „Европа за гражданите“		0
Програма „Права, равенство и гражданство“		0
Програма „Правосъдие“		0
Национални фондове		24

Въпрос 7 — Известен ли е броят на подпомаганите мигранти и съответното финансиране (поети задължения) от фондовете на ЕС и от национални фондове?		
Да — 6	Частично — 20	Не — 5

Въпрос 8 — Съществува ли разбивка на броя подпомагани мигранти и съответното финансиране от фондове на ЕС и от национални фондове по групи мигранти (напр. работници, бежанци, членове на семейството и т.н.)?			
Фондове на ЕС	Да, за всички фондове 1	Да, за някои фондове 10	Не 18
Национални фондове	Да, за всички фондове 2	Да, за някои фондове 5	Не 16

Въпрос 9 — Съществува ли координационен орган между различните структури, отговарящи за изпълнението на мерки, свързани с интеграцията на мигранти?	
Да — 26	Не — 5

Въпрос 10 — Ефективни ли са различните фондове на ЕС за подпомагане на един и същ вид интервенции за същата целева група при изпълнение на дейности във вашата страна?		
Да — 2	Частично — 8	Не — 19

Въпрос 11 — Моля, посочете общия брой и съответната разбивка на структурите, отговорни за прилагането и мониторинга на мерките, свързани с интеграцията на мигранти.	
Бележка: За отговора на този въпрос са използвани различни подходи. Ето защо резултатите не са съпоставими и не са представени.	Общо
Използване на национални фондове	
(Структури на) министерства	
Друго (моля, посочете)	
Друго (моля, посочете)	
Използване на фондове на ЕС	
Управляващи органи	
Междинни звена	
Компетентни органи	
Упълномощени органи	
Друго (моля, посочете)	

Друго (моля, посочете)	
ОБЩО	

Въпрос 12 — Вашата държава използва ли показателите от Сарагоса?			
	Използват се всички показатели	Частично се използват показатели	Не се използват показатели
Заетост	1	13	16
Образование	1	14	15
Социално приобщаване	3	11	16
Активно гражданство	2	11	17

Въпрос 13 — Вашата държава използва ли други показатели за мониторинг на развитието на своята интеграционна политика?	
Да — 16	Не — 15

Въпрос 14 — Съществуват ли във Вашата държава членка правила, които ограничават събирането на данни по групи мигранти?	
Да — 10	Не — 20

Въпрос 15 — Моля, представете два примера за финансирани от ЕС проекти, осъществени във Вашата държава, които са от съществено значение за интеграцията на мигранти (за 2 различни области на интеграция и за програмния период 2014—2020 г.).

Въпрос 16 — Смятате ли, че подпомагането, предоставено от Европейската комисия за развитието и прилагането на интеграционната политика във вашата държава, е било подходящо?			
Подходящо — 19	Частично подходящо или не изцяло подходящо — 8	Неподходящо — 0	Не е била предоставена подкрепа — 2

Въпрос 17 — Кой аспект от подпомагането от Комисията се счита за най-ценен?

Въпрос 18 — Как може да се подобри предоставянето от Комисията подпомагане?

Въпрос 19 — Вашата страна счита ли, че компетентността на ЕС в областта на интеграцията следва да бъде увеличена?	
Бележка: Цифрите се отнасят до броя на отговорите за всяка категория	
Да — 9	Не — 20

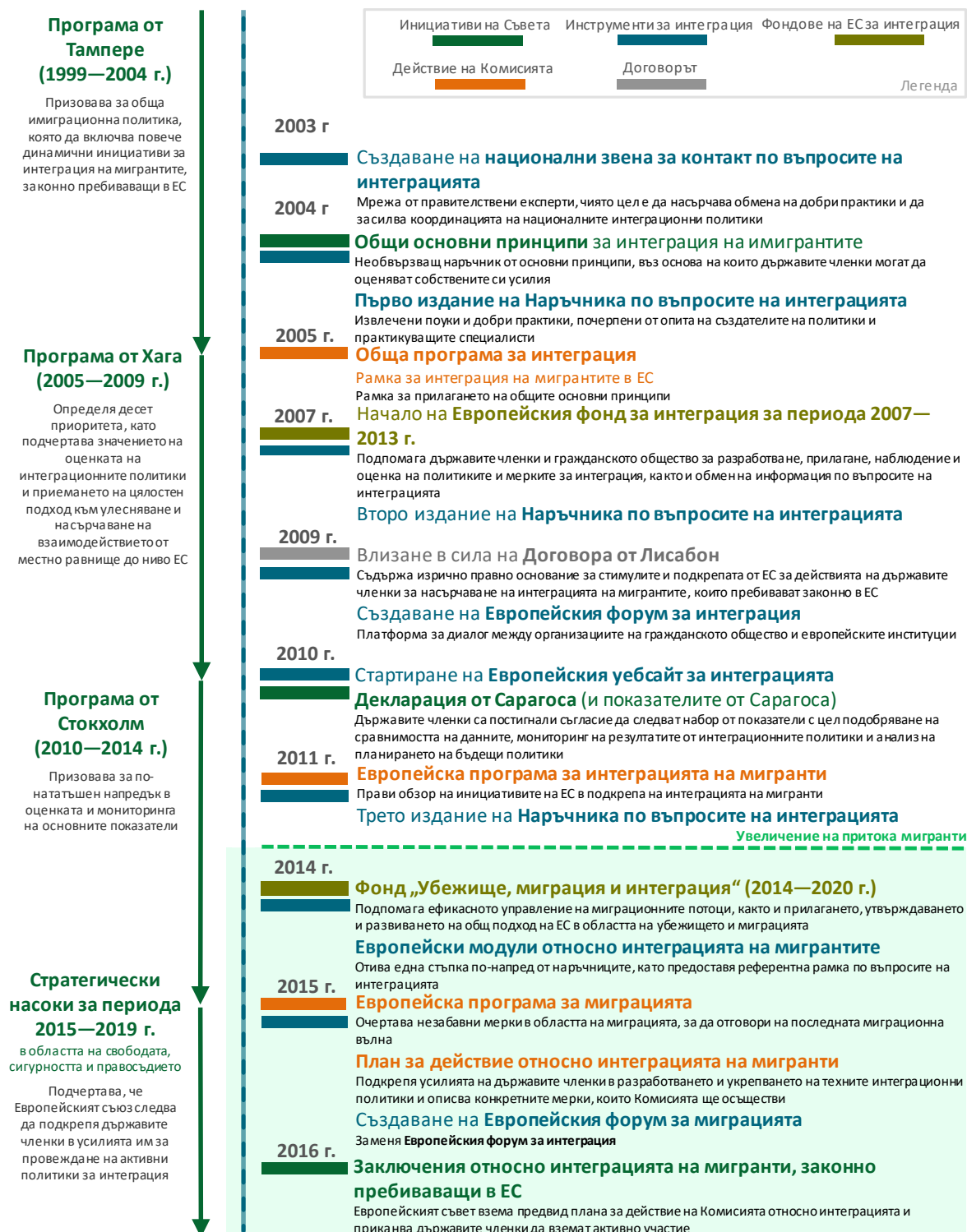
Приложение към проучването — моля, отбележете областите на интеграция, в които се прилагат мерки за интеграция на мигрантите, по отношение на програмния период 2014—2020 г.

Фонд на ЕС	Мерки за интеграция	Отбележете, ако е приложимо	Фонд на ЕС	Мерки за интеграция	Отбележете, ако е приложимо
ФУМИ	Заетост	12	ФЕПННЛ	Заетост	0
	Образование	24		Образование	0
	Професионално обучение	11		Професионално обучение	0
	Жилищно настаняване	16		Жилищно настаняване	0
	Здравеопазване	16		Здравеопазване	0
	Социално приобщаване	26		Социално приобщаване	4
ЕСФ/ИМЗ	Заетост	15	ЕФРР	Заетост	0
	Образование	8		Образование	0
	Професионално обучение	13		Професионално обучение	2
	Жилищно настаняване	2		Жилищно настаняване	2

	Здравеопазване	2		Здравеопазване	3
	Социално приобщаване	14		Социално приобщаване	3
ЕЗФРСР	Заетост	0	ЕФМДР	Заетост	0
	Образование	0		Образование	0
	Професионално обучение	0		Професионално обучение	0
	Жилищно настаняване	0		Жилищно настаняване	0
	Здравеопазване	0		Здравеопазване	0
	Социално приобщаване	2		Социално приобщаване	0

Приложение IV

График на рамката на ЕС за интеграция на мигранти



Източник: ЕСП.

Приложение V

Действащи директиви в областта на интеграцията на мигранти*Директиви в рамките на политиката на ЕС за законна миграция*

Директива	Цел	Състояние
Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 г., изменена с Директива 2011/51/ЕС	Дългосрочно-пребиваващи лица — всички мигранти, които от най-малко пет години законно и непрекъснато пребивават на територията на държава от ЕС, получават статут на дългосрочно пребиваващо лице.	Общественото допитване относно проверката на пригодността (инициатива REFIT) приключва на 18 септември 2017 г. Бележка: инициативата REFIT е процес, при който съществуващото законодателство и мерки се анализират, за да се гарантира, че ползите от законодателството на ЕС се постигат при минимални разходи за заинтересованите страни, гражданите и публичните администрации, както и че регулаторните разходи са намалени, когато е възможно, без да се засягат целите на политиката на съответната инициатива.
Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 г.	Събиране на семейството — Установява правилата и условията, при които законно-пребиваващите мигранти в ЕС могат да доведат в държавата членка, в която пребивават, своя(та) съпруг(а), гражданин на трета държава, своите непълнолетни деца и децата на своя(та) съпруг(а).	
Директива 2011/98/ЕС от 13 декември 2011 г.	Единно разрешение — Единна процедура, чрез която мигрантите могат да кандидатстват за единно разрешение за пребиваване и работа на територията на държава членка и за общ набор от права за работници мигранти, законно пребиваващи в държава членка.	
Директива 2014/66/ЕС от 15 май 2014 г.	Вътрешнокорпоративен трансфер — Условия за влизане и пребиваване на мигранти с цел улесняване на вътрешнокорпоративен трансфер.	
Директива 2014/36/ЕС от 26 февруари 2014 г.	Сезонни работници — Минимални правила за допускане на нискоквалифицирани работници мигранти.	
Директива 2016/801/ЕС от 11 май 2016 г.	Студенти и научни изследователи — Нови правила за влизане и пребиваване на мигранти студенти и научни изследователи, както и за ученици, стажанти, доброволци и лица, работещи като домашни помощници („au pair“).	
Директива 2009/50/ЕО на Съвета от 25 май 2009 г. ¹ .	Синя карта на ЕС (в процес на изменение) — Условия за влизане и пребиваване на граждани на трети страни за целите на висококвалифицирана трудова заетост.	В процес на изменение през март 2018 г.: Предложение на Комисията COM (2016) 378.

*Директиви във връзка с втората фаза на **Общата европейска система за убежище (CEAS)***

Директива 2013/32/ЕС от 26 юни 2013 г. (преработен текст)	Преразгледана директива относно процедурите за убежище — установява общи процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила.	В процес на изменение към март 2018 г.: Предложение на Комисията COM (2016) 467.
Директива 2013/33/ЕС от 26 юни 2013 г. (преработен текст)	Преразгледана директива относно условията за приемане — установява стандартните условия за приемане на заявления за предоставяне на международна закрила.	В процес на изменение към март 2018 г.: Предложение на Комисията COM (2016) 465.
Директива 2011/95/ЕС от 13 декември 2011 г. (преработен текст)	Преразгледана директива относно признаването на квалификации — условия за определянето на граждани на трети страни или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на	В процес на изменение към март 2018 г.: Предложение на Комисията COM (2016) 466

	лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила	
Директива 2001/55/ЕО на Съвета от 20 юли 2001 г.	Временна закрила — минимални стандарти за предоставяне на временна закрила в случай на масово навлизане на разселени лица и за мерки за поддържане на баланса между държавите членки в полагането на усилия за прием на такива лица и понасяне на последиците от този прием.	До момента тази директива не е задействана. През 2016 г. Комисията е извършила оценка.

Бележка: Дания не прилага правилата на ЕС в областта на миграционната политика, визите и предоставянето на убежище. Ирландия и Обединеното кралство избират за всеки отделен случай дали да прилагат или да не прилагат правилата на ЕС.

¹ Това предложение включва също измененията на Директива 2003/109/ЕО.

Източник: ЕСП.

Приложение VI

Изисквания за интеграция в законодателството на ЕС в областта на миграцията

	Разрешение за пребиваване	Достъп до работа	Достъп до образование	Признаване на квалификации	Достъп до социално осигуряване	Достъп до здравеопазване	Право за събиране на семейството	Свобода на движение
Лица, търсещи убежище Директива 2013/33/ЕС	Не се съдържа в директивата	Не по-късно от 9 месеца след датата на подаване на заявлението за международна закрила	За непълнолетни лица: същите условия като за граждани	Не се съдържа в директивата.		Във всички случаи — спешни грижи и основно лечение на болести и тежки психични разстройства.	Извън обхвата на Директива 2003/86	На територията на приемащата държава членка или в определена зона
Бежанци Директива 2011/95/ЕС	Мин. 3 години, може да се подновява	Веднага след придобиване на статут	Същите условия като за граждани на държавата				Разрешено	Същите условия като за други законно пребиваващи мигранти
Лице, на което е предоставена субсидиарна закрила Директива 2011/95/ЕС	Най-малко 1 година, може да се подновява		Същите условия като за граждани на държавата		Може да бъде ограничено до основни придобивки	Същите условия като за граждани на държавата	Извън обхвата на Директива 2003/86	
Членове на семейството Директива 2003/86/ЕО	1 година, може да се подновява	Същите условия като за граждани, но държавата членка може да ограничи достъпа	Същите условия като за граждани на държавата	Не се съдържа в директивата		Здравната застраховка следва да бъде осигурена от кандидата за събиране на семейството	Няма данни	Не се съдържа в директивата
Висококвалифицирани работници Директива 2009/50/ЕО	От 1 до 4 години, подлежи на подновяване съгласно условията, постановени от държавата членка В случай на трудов договор със срок по-малко от 2 години: срока на договора + 3 месеца	Първите 2 години са ограничени за дейностите, за които са изпълнени критериите за прием След този период държавата членка може да предостави същите права като на гражданите на държавата	Същите условия като за граждани на държавата				Разрешено	Разрешено

	Разрешение за пребиваване	Достъп до работа	Достъп до образование	Признаване на квалификации	Достъп до социално осигуряване	Достъп до здравеопазване	Право за събиране на семейството	Свобода на движение
Сезонни работници Директива 2014/36/ЕС	Между 5 и 9 месеца за всеки 12-месечен период	Ограничен до конкретна трудова дейност, позволена съгласно разрешението за работа	Същите условия като за граждани на държавата, но държавата членка може да го ограничи	Същите условия като за граждани на държавата	Същите условия като за граждани, но държавата членка може да изключи семейните обезщетения и обезщетенията за безработица	Не се съдържа в директивата	Изключено от обхвата с член 3 от Директива 2003/86 /ЕО.	Разрешено
Лице, преместено при вътрешнокорпоративен трансфер Директива 2014/66/ЕС	Максимум 3 години за ръководители и специалисти и 1 година за служители в изпитателен срок	Ограничен до конкретна трудова дейност, позволена съгласно разрешението за работа	Не се съдържа в директивата	Същите условия като за граждани на държавата		Не се съдържа в Директива 2014/66/ЕС.	Разрешено	Разрешено
Други работници мигранти Директива 2011/98/ЕС	Не се съдържа в директивата	Единствено за дейността, позволена съгласно разрешението за работа	Същите условия като за граждани на държавата			Същите условия като за граждани, но държавата членка може да ги ограничи	Разрешено	Разрешено
Научни изследователи, студенти, стажанти, доброволчески дейности, ученически обмен или работа като домашни помощници („au pair“) Директива (ЕС) 2016/801	За периода на дейност. Може да бъде удължен за най-малко още 9 месеца за научни изследователи и студенти	Разрешен за научни изследователи и студенти след завършване на научното изследване или обучението	Същите условия като за граждани на държавата. Държавата членка може да ограничи условията при отсъствие на реципрочност с държавата на произход на мигранта	Същите условия като за граждани на държавата	Компетентност на държавата членка	Необходимо е здравно осигуряване за периода на престоя	Разрешено за научни изследователи	Разрешено
Дългосрочно пребиваващи мигранти Директива 2003/109/ЕО	Най-малко 5 години, при подаване на заявление периодът може да бъде подновен	Същите условия като за граждани на държавата					Разрешено	Разрешено

Източник: ЕСП, въз основа на законодателството на ЕС в областта на миграцията.

Приложение VII

Обобщено представяне на допустимите действия, свързани с интеграцията по линия на ФУМИ, ЕСИФ и ФЕПННЛ

В настоящото приложение са обобщени сходните интервенции на различните фондове на ЕС със споделено управление за всяко от действията, предвидени в рамките на регламента за ФУМИ (член 9 от Регламент 516/2014), свързани с интеграцията на мигранти.

	Приоритетни области на действие в рамките на ФУМИ	ФЕПННЛ	ЕСФ	ЕФРР	ЕЗФРСР	ЕФМДР
Интеграция	Създаване и разработване на интеграционни стратегии, включително анализ на нуждите, подобряване на показателите за интеграция, оценка	Не	Да	Не	Не	Не
	Консултации и подпомагане в области като жилищно настаняване, средства за издръжка, административни и правни насоки, здравни, психологически и социални грижи, грижи за децата и събиране на семейството;	Да ¹	Частично	Частично ⁵	Да (основно BOMП/ LEADER)	Не
	Действия за запознаване на мигрантите с приемащото общество и позволяващи им да се адаптират към него, действия за информиране за техните права и задължения, както и за предоставяне на възможност за участие в гражданския и културния живот и за споделяне на ценностите, заложи в Хартата на основните права на Европейския съюз	Да ¹	Да ⁴	Не	Не	Не
	Образование и обучение, включително езиково обучение и подготвителни действия за улесняване на достъпа до пазара на труда	Не	Да	Частично ⁵	Да	Да
	Действия за самоутвърждаване, в т.ч. такива, които позволяват на мигрантите да се издържат самостоятелно	Да ²	Да ⁴	Частично ⁶	Да	Частично ⁸
	Действия за насърчаване на пълноценни контакти и конструктивен диалог между мигрантите и приемащото общество и действия за насърчаване на приемането им от приемащото общество	Не	Да	Не	Да	Да ⁹
	Равен достъп и равни резултати в отношенията с публични и частни служби, включително адаптиране на тези служби за работа с мигранти	Да ¹	Да	Да ⁷	Да	Не
Изграждане на капацитет на бенефициентите		Да ³	Да	Да	Не	Не

Бележки:

- ¹ (ОП II) с оглед на приобщаването им в обществото.
- ² (ОП II) с оглед на приобщаването им в обществото (различни от активните мерки във връзка с пазара на труда).
- ³ По отношение на организациите партньори.
- ⁴ В случай че тези мерки са част от интегриран набор от мерки за оказване на помощ за интегриране на пазара на труда, за лицата, търсещи убежище.
- ⁵ Тъй като по ЕФРР може да се инвестира в изграждането/ремонтирането на социални инфраструктури за мигранти.
- ⁶ Например чрез създаване на нови предприятия, микропредприятия, подкрепа за самостоятелно наетите лица.

- ⁷ По-специално чрез инвестиции в инфраструктурни проекти в сектора на обществените услуги.
- ⁸ Ако помощта е обвързана с новосъздадено предприятие.
- ⁹ По линия на „Водено от общностите местно развитие“ (ВОМР) (с изключение на инфраструктурата).

Източник: Бележка на Комисията относно полезните взаимодействия между, от една страна, ФУМИ и други финансови инструменти на ЕС във връзка с приемането и интеграцията на търсещите убежище и други мигранти и, от друга страна, службите на Комисията.

БЕЛЕЖКИ В КРАЯ НА ТЕКСТА

- ¹ По данни за 2014 г. Евростат, „Интеграция на мигрантите“, издание от 2017 г., въз основа на *ad hoc* модула на LFS; в данните не са включени Дания, Ирландия и Нидерландия.
- ² Статистически данни на Евростат относно разрешенията за пребиваване към март 2018 г.
- ³ Работен документ на JRC в областта на икономиката и финансите, април 2017 г., Дългосрочни социални, икономически и данъчни ефекти от имиграцията в ЕС: Роля на интеграционната политика, Artis Kancs и Patrizio Lecca, 2017 г.
- ⁴ „Общи основни принципи за политиката на интеграция на имигрантите“, заключения на Съвета по правосъдие и вътрешни работи от ноември 2004 г.
- ⁵ Европейската мрежа за интеграция обединява представители на национални публични органи от всички 28 държави членки на ЕС, Исландия и Норвегия. EIN насърчава сътрудничеството с националните, местните и регионалните органи и други мрежи на ниво ЕС в области, свързани с интеграцията на мигрантите. Това е една от мерките на плана за действие в областта на интеграцията, изпълнявани от Комисията. EIN заменя бившата мрежа от национални точки за контакт по въпросите на интеграцията.
- ⁶ Сметната палата получи 32 отговора: четири от Белгия (регион на Брюксел, Немскоезична общност, Фламандски регион и Валонски регион), по един от всяка от останалите 27 държави членки и един отговор от Норвегия.
- ⁷ ВОИ предоставиха 78 доклада, но 34 от тях са свързани с аспекти на интеграцията извън фокуса на Сметната палата, като например областите сигурност и предоставяне на убежище, или специфични аспекти на финансовото управление на местно ниво.
- ⁸ Специален доклад на ЕСП № 6/2017 „Действия на ЕС в отговор на кризата с бежанците — подход на „горещите точки“
- ⁹ Специален доклад на ЕСП № 22/2012 „Европейският фонд за интеграция и Европейският фонд за бежанци допринасят ли ефективно за интеграцията на граждани на трети страни?“.
- ¹⁰ Годишен доклад на Сметната палата относно изпълнението на бюджета за финансовата 2015 година (ОВ 2016/С 375/01), както и Годишен доклад на Сметната палата относно изпълнението на бюджета за финансовата 2016 година (ОВ С 322, 28.9.2017 г.).
- ¹¹ ЕММ съдържа информация относно миграцията и предоставянето на убежище с цел подпомагане на разработването на политики в Европейския съюз, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network_en.
- ¹² Договорът позволява на ЕС да въведе мерки за поощряване и подкрепа на действията на държавите членки за насърчаване на интеграцията на граждани от трети страни, пребиваващи законно на тяхната територия, с изключение на хармонизирането на законовите и подзаконовите разпоредби на държавите членки. Член 79, параграф 4 от ДФЕС (ОВ С 326, 26.10.2012 г., стр. 47—390).
- ¹³ ОВ С 340, 10.11.1997 г, стр.1 -144.
- ¹⁴ Програмата от Тампере е петгодишна програма за политиката на Европейския съвет за правосъдие и вътрешните работи за периода 1999—2004 г., приет на заседанието на

-
- Съвета на 15 и 16 октомври 1999 г.
- 15 Резолюция на Европейския парламент от 14 март 2013 г. относно интеграцията на мигрантите, нейното отражение върху пазара на труда и външното измерение на координацията на социалното осигуряване.
 - 16 Заключение на Съвета и на представителите на правителствата на държавите членки относно интеграцията на граждани на трети държави, законно пребиваващи в ЕС, 5 и 6 юни 2014 г.
 - 17 Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите относно „Европейска програма за интеграция на граждани на трети страни“, COM/2011/0455 окончателен, и работен документ на службите на Комисията „Инициативи на ЕС в подкрепа на интеграцията на гражданите на трети страни“ SEC(2011 г.) 957 окончателен от 20.7.2011 г.
 - 18 Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — „План за действие относно интеграцията на граждани на трети държави“, 7.6.2016 г., COM(2016) 377 окончателен.
 - 19 Генерална дирекция „Правосъдие, свобода и сигурност“, „Наръчника по въпросите на интеграцията за създателите на политики и практикуващите по места“. Публикувани са три издания: ноември 2004 г., май 2007 г. и април 2010 г.
 - 20 <https://ec.europa.eu/migrant-integration/home>.
 - 21 Дания не прилага правилата на ЕС в областта на миграционната политика, визите и предоставянето на убежище. Ирландия и Обединеното кралство избират за всеки отделен случай дали да прилагат или да не прилагат правилата на ЕС.
 - 22 Вж. напр. следните проучвания на Европейската мрежа за миграция: Събиране на семействата на граждани на трети държави в ЕС и Норвегия: Национални практики, април 2017 г.; Интеграция на пазара на труда на лицата, ползващи се с международна или хуманитарна закрила: политики и добри практики, юли 2016 г.; Достъп на мигрантите до социално и здравно осигуряване: политики и практики, юли 2014 г.; Сравнително проучване на законодателството в 27 държави членки в областта на законната имиграция, Европейски парламент и МОМ, 2009 г.; Доклад на Групата за политика в областта на миграцията относно стратегическите развиятия в интеграционните миграционни политики в Европа, *Huddleston et al*, 2016 г.
 - 23 Вж. предложението на Комисията за директива за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила COM(2016) 465 окончателен от 13.7.2016 г. и Информационно-аналитичния документ на Парламента от октомври 2017 г. относно вторичните движения на търсещите убежище лица в системата за убежище на ЕС.
 - 24 Годишен доклад за дейностите на централната система на „Евродак“ за 2016 г., включително относно техническото ѝ функциониране и сигурност в съответствие с член 40, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 603/2013, май 2017 г.
 - 25 Вж. например: i) Съобщението на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — „План за действие относно интеграцията на граждани на трети държави“, , COM(2016) 377 окончателен от 7.6.2016 г. и ii) Доклада на ОИСР „Постигане на успех в интеграцията: бежанци и други лица, които се нуждаят от закрила“, 2016 г. .
 - 26 Като „гореща точка“ се определя район на външните граници на ЕС, който понася непропорционално голям миграционен натиск. Вж. Специален доклад на ЕСП № 6/2017 „Действия на ЕС в отговор на кризата с бежанците — подход на „горещите точки“.

-
- ²⁷ Необходимостта да се гарантира справедливо третиране на гражданите на трети страни е постановена в „Общата програма за интеграция“, COM(2005) 389 окончателен от 1.9.2005 г.; „Европейска програма за интеграция на граждани на трети страни“, COM/2011/0455 окончателен от 20.7.2011 г. и заключенията от Тампере от 1999 г.
- ²⁸ Членове 10 и 18 от ДФЕС.
- ²⁹ По-специално Директива 2000/43/ЕО на Съвета от 29.6.2000 г. относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход (ОВ L 180, стр. 22—26), и Директива на Съвета 2000/78/ЕО от 27.11.2000 г. за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите (ОВ L 303, стр. 16—22).
- ³⁰ Вж. например докладите на Комисията до Парламента и Съвета относно: 1) прилагането на Директива 2003/109/ЕО относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни, COM(2011) 585 окончателен от 29.9.2011 г.; и 2) прилагането на Директива 2009/50/ЕО относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави за целите на висококвалифицирана трудова заетост, COM(2014) 287 окончателен от 22.5.2014 г.
- ³¹ Европейска мрежа за миграция, Годишен доклад за миграцията и предоставянето на убежище през 2016 г., 25 април 2017 г., окончателна версия (стр. 56).
- ³² Специално проучване 437 на Евробарометър, „Дискриминацията в ЕС през 2015 г. — обобщение“, октомври 2015 г., проведено от дружество *TNS Opinion & Social* по искане на Генерална дирекция „Правосъдие и потребители“ и координирано от Генерална дирекция „Комуникации“ (отдел „Стратегия, действия за корпоративна комуникация и Евробарометър“).
- ³³ Стандартно проучване 87 на Евробарометър, „Общественото мнение в Европейския съюз“, пролет 2017 г., проведено от дружество *TNS Opinion & Social* по искане на Генерална дирекция „Комуникации“.
- ³⁴ Доклад на Комисията до Парламента и Съвета относно прилагането на Директива 2000/43/ЕО на Съвета и на Директива 2000/78/ЕО на Съвета, SWD(2014) 5 окончателен, COM(2014) 2 окончателен от 17.1.2014 г.
- ³⁵ Резолюция на Европейския парламент от 14 март 2013 г. относно интеграцията на мигрантите, нейното отражение върху пазара на труда и външното измерение на координацията на социалното осигуряване.
- ³⁶ Жан-Клод Юнкер, „Ново начало за Европа: моята програма за работни места, растеж, справедливост и демократична промяна“, Политически насоки за следващата Европейска комисия, Встъпително изявление на пленарното заседание на Европейския парламент, „Към създаването на нова политика за миграцията“, 15 юли 2014 г.
- ³⁷ Съобщение на Комисията от 13 май 2015 г., „Европейска програма за миграцията“, COM(2015) 240 окончателен.

-
- ³⁸ Пактът за стабилност и растеж (ПСР) се съдържа в членове 121, 126 и 136 от ДФЕС, както и в Протокол № 12, приложен към ДФЕС. ПСР се прилага чрез вторичното законодателство под формата на Регламент (ЕО) № 1466/97 от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики (ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1) и Регламент (ЕО) № 1467/97 от 7 юли 1997 г. за ускоряване и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит (ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 6).
- ³⁹ За повече информация относно Пакта за стабилност и растеж, вж. доклад № 052 за фискална устойчивост от 2015 г. на ГД „Икономически и финансови въпроси“ на Комисията, „Наръчник относно Пакта за стабилност и растеж“, ISSN 2443—8014, март 2017 г.
- ⁴⁰ За повече информация относно условията за гъвкавост вж. Съобщение на Комисията COM(2015) 12 окончателен от 12.1.2015 г., „Пълноценно използване на гъвкавостта, заложен в действащите разпоредби на Пакта за стабилност и растеж“ и „Съвместно договорена позиция относно гъвкавостта“, одобрена от Съвета Екофин (февруари 2016 г.).
- ⁴¹ Вж. член 126, параграф 2 от ДФЕС, членове 5, параграф 1 и 6, параграф 3 от Регламент 1466/97 и член 2, параграф 1 от Регламент 1467/97.
- ⁴² Вж. информационната бележка на Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“ на Комисията на вниманието на Икономическия и финансов комитет, Насоки в контекста на ПСР за третиране на свързаните с бежанци бюджетни разходи, Ares(2015) 4678008, 29.10.2015 г.
- ⁴³ Вж. специфичните за всяка държава препоръки по отношение на съответните страни за 2016 г. и 2017 г. https://ec.europa.eu/info/european-semester/european-semester-timeline/eu-country-specific-recommendations/2016-european_en.
- ⁴⁴ Европейският семестър представлява цикъл за координиране на икономическата политика и обхваща периода от ноември до юли следващата година. Той има за цел да гарантира, че отделните усилия на държавите членки са съгласувани и фокусирани с оглед постигане на желаното въздействие върху растежа. Комисията извършва подробен анализ на програмите за икономически и структурни реформи на държавите членки, и отправя конкретни препоръки за следващите 12—18 месеца. Съветът обсъжда и официално приема тези препоръки, които след това се одобряват от Европейския съвет. По този начин на държавите членки се предоставят насоки за политиките преди окончателното приемане на техните бюджети за следващата година.
- ⁴⁵ Считано от януари 2018 г. Решение (ЕС) 2015/2248 на Европейския парламент и на Съвета от 28 октомври 2015 година относно мобилизирането на Инструмента за гъвкавост за незабавни бюджетни мерки по Европейската програма за миграцията (ОВ L 318, 4.12.2015 г., стр. 36 и 37), Решение (ЕС) 2016/253 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2015 година относно мобилизирането на Инструмента за гъвкавост за незабавни бюджетни мерки за преодоляване на кризата с бежанците (ОВ L 47, 24.2.2016 г., стр. 6 и 7), Решение (ЕС) 2017/342 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2016 година относно мобилизирането на средства по линия на Инструмента за гъвкавост за финансиране на незабавни бюджетни мерки за справяне с продължаващата криза с миграцията, бежанците и сигурността (ОВ L 50, 28.2.2017 г., стр. 53 и 54), Решение (ЕС) 2018/8 на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2017 година относно мобилизирането на средства по линия на Инструмента за гъвкавост за финансиране на незабавни бюджетни мерки за справяне с текущите предизвикателства на миграцията, притоците на бежанци и заплахите за сигурността (ОВ L 3, 6.1.2018 г., стр. 5 и 6) и Решение (ЕС) 2018/51 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2017 година относно

мобилизирането на Инструмента за гъвкавост за предоставяне на финансиране за Европейския фонд за устойчиво развитие (ОВ L 7, 12.1.2018 г., стр. 37 и 38).

- ⁴⁶ Решение (ЕС) 2017/339 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2016 година относно мобилизирането на маржа за непредвидени обстоятелства през 2016 г. и Решение (ЕС) 2017/344 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2016 година относно мобилизирането на маржа за непредвидени обстоятелства през 2017 г.
- ⁴⁷ <https://ec.europa.eu/migrant-integration/main-menu/eus-work/actions>.
- ⁴⁸ Заклучения на Съвета и на представителите на правителствата на държавите членки относно интеграцията на граждани на трети държави, законно пребиваващи в ЕС, 15312/16, приети на 9 декември 2016 г.
- ⁴⁹ Инструментът за съставяне на профил на уменията е на публикуван на: www.ec.europa.eu/migrantskills.
- ⁵⁰ Според доклада от 2017 г. на Агенцията на Европейския съюз за основните права „Заедно в ЕС: насърчаване на участието на мигрантите и техните потомци“ пет държави членки не са разполагали с национална или регионална интеграционна политика в края на 2015 г. Същевременно две от тези държави посочиха в извършеното от ЕСП проучване, че вече са разработили планове за действие.
- ⁵¹ Вж. също доклада от 2017 г. на Агенцията на ЕС за основните права „Заедно в ЕС: насърчаване на участието на мигрантите и техните потомци“.
- ⁵² Декларация от Европейската конференция на министрите по въпросите на интеграцията, Сарагоса, 15 и 16 април 2010 г., одобрена по време на Съвета по правосъдие и вътрешни работи на 3 и 4 юни 2010 г.
- ⁵³ Вж. доклада на Евростат: Пилотно проучване Сарагоса — показатели за интеграцията на имигранти, март 2011 г., и доклад на Генерална дирекция „Вътрешни работи“: Използване на показателите на ЕС за интеграция на имигрантите, март 2013 г., Thomas Huddleston, Jan Niessen и Jasper Dag Tjaden.
- ⁵⁴ Наблюдение на работната сила в ЕС (EU-LFS) и статистически данни на Европейския съюз за доходите и условията на живот (EU-SILC).
- ⁵⁵ Това е последващ доклад за изпълнението във връзка с доклада на ОИСР от 2015 г. „Показатели за интеграцията на имигранти за 2015 г. — заселване“, на адрес <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264234024-en>.
- Делегиран регламент (ЕС) 2016/1851 на Комисията от 14 юни 2016 година за приемане на програмата от ad hoc модули за 2019, 2020 и 2021 г. за извадковото изследване на работната сила, (ОВ L 284, 20.10.2016 г., стр. 1–4).
- ⁵⁷ Регламент (ЕС) № 220/2010 на Комисията от 16.3.2010 г. за приемане на програмата от ad hoc модули за 2013—2015 г. за извадковото изследване на работната сила, (ОВ L 67, 17.3.2010 г., стр. 1–3).
- ⁵⁸ MIPEX е проект на ЕС, съфинансиран по линия на ФУМИ и разработен от Центъра за международни отношения в Барселона и Групата за политика в областта на миграцията. С него се извършва оценка на способността на страните да предоставят на мигрантите възможност за мобилност на пазара на труда, събиране на семейството, образование, участие в политическия живот, постоянно пребиваване, достъп до гражданство, здравеопазване и политики за борба с дискриминацията. Той обединява 167 показатели на политиката. За повече информация: <http://mipex.eu/>.
- ⁵⁹ Програмата на ЕС за градовете, която стартира през май 2016 г., насърчава

сътрудничеството между държавите членки, градовете, Европейската комисия и други заинтересовани страни, с цел да се реализира пълният потенциал и приносът на градските райони. Програмата има за цел да се намерят практически идеи по темите законодателство, финансиране и споделяне на знания в ЕС. Тя се състои от 12 приоритетни теми, сред които „Приобщаване на мигранти и бежанци“. Тази тема се анализира в рамките на партньорството в областта на приобщаването на мигрантите и бежанците, което обединява градове, държави членки и европейски институции. Фокусът е насочен върху средносрочните и дългосрочните перспективи за интеграция на мигрантите и бежанците, свързани с приемане и взаимодействие с местната общност, жилищно настаняване, работа, образование и междусекторния въпрос за уязвимите групи. Координаторите са град Амстердам и Генерална дирекция „Миграция и вътрешни работи“ на Комисията.

- ⁶⁰ Вж. действие 7 (Към повече основани на доказателства интеграционни политики в градовете: определяне на програма, изследване на съпоставими показатели и разработване на набор от инструменти за обмен на добри практики) от Плана за действие — партньорство относно приобщаването на мигранти и бежанци, на адрес <https://ec.europa.eu/futurium/en/inclusion-migrants-and-refugees/final-action-plan-partnership-inclusion-migrants-and-refugees>.
- ⁶¹ Член 57 от Регламент (ЕС) 514/2014.
- ⁶² Цифрите се основават на Доклада за изпълнението на ФУМИ за 2017 г., представен от държавите членки през март 2018 г. Докладът за изпълнението за 2017 г. на Гърция все още не е бил представен към 4 април 2018 г. До момента тези данни не са валидирани от Комисията.
- ⁶³ В изчислението не са взети предвид 2 национални програми, тъй като стойностите им силно се различават от нормалните — докладвани са постигнати целеви нива, надвишаващи 10 пъти определените цели.
- ⁶⁴ Приложение I от Регламент (ЕС) № 1304/2013 (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 470—486).
- ⁶⁵ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, и за изменение на Регламент (ЕО) № 2012/2002, регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1305/2013, (ЕС) № 1306/2013, (ЕС) № 1307/2013, (ЕС) № 1308/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014, (ЕС) № 283/2014, (ЕС) № 652/2014 на Европейския парламент и на Съвета и на Решение № 541/2014/ЕС на Европейския парламент и на Съвета. COM(2016) 605 окончателен от 14.9.2006 г.
- ⁶⁶ Регламент за изпълнение (ЕС) 2016/1997 на Комисията от 15.11.2016 г. (ОВ L 308, 16.11.2016 г., стр. 5—7).
- Съображение (5) на Делегиран регламент (ЕС) № 1255/2014 на Комисията от 17.7.2014 г. за допълване на Регламент (ЕС) № 223/2014 на Европейския парламент и на Съвета относно Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица чрез определяне на съдържанието на годишните доклади и окончателните доклади за изпълнението, включително списъка на общите показатели (ОВ L 337, 25.11.2014 г., стр. 46—50).
- ⁶⁸ Вж. каре 8.3 от Годишния доклад на Сметната палата относно изпълнението на бюджета за финансовата 2016 година.
- ⁶⁹ Член 14, параграф 2, буква д) от 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.

-
- ⁷⁰ Член 15, параграф 1, буква б) и член 96, параграф 6, буква а) от Регламент (ЕС) № 1303/2013 за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство.
- ⁷¹ ЕСП, Специален доклад № 22/2012: „Европейският фонд за интеграция и Европейският фонд за бежанци допринасят ли ефективно за интеграцията на граждани на трети страни?“
- ⁷² „Подкрепа за лица, търсещи убежище по линия на ЕСФ и ФЕПННЛ“ и „Взаимодействие между фонд „Убежище, миграция и интеграция“ и други финансови инструменти на ЕС по отношение на търсещите убежище и други мигранти“, 2015 г.
- ⁷³ Например информационен ден на ГД „Миграция и вътрешни работи“, организиран на 29 март 2017 г. в Брюксел, предназначен за държавите членки и участниците на регионално и местно ниво.
- ⁷⁴ Например Комисията създаде трансграничната тематична мрежа на ЕСФ относно мигрантите, вж. <https://ec.europa.eu/esf/transnationality/forums/migrants>.
- ⁷⁵ Насоки за използването на фондовете на ЕС за целите на интеграцията на лица с мигрантски произход, Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“, януари 2018 г. Документът може да бъде намерен на адрес: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guides/2018/toolkit-on-the-use-of-eu-funds-for-the-integration-of-people-with-a-migrant-background.
- ⁷⁶ Делегиран регламент (ЕС) № 2017/207 на Комисията от 3.10.2016 г. относно общата рамка за наблюдение и оценка, предвидена в Регламент (ЕС) № 514/2014 (ОВ L 33, 8.2.2017 г., стр.1).
- ⁷⁷ Съвет на Европейския съюз, Заклучения на Съвета „Полезни взаимодействия и опростяване за политиката на сближаване след 2020 г.“, 657/17, приети на 3575-ото заседание на Съвета по общи въпроси от 15 ноември 2017 г. година.
- ⁷⁸ Включително Белгия, където три региона са декларирали, че имат координационни органи, а един е посочил, че няма.
- ⁷⁹ Изчисленията се основават на информацията на Комисията относно определянето на органи и съответните междинни структури. Сметната палата взе предвид само фондовете на ЕС, които държавите членки са посочили, че използват, и прие, че всички налични програми съдържат приложими мерки.
- ⁸⁰ Вж. точка 6.76 (препоръка 1) от Годишния доклад на ЕСП за изпълнението на бюджета за финансовата 2015 година и точка 6.41 (препоръка 3) от Годишния доклад на ЕСП за изпълнението на бюджета за финансовата 2016 година.
- ⁸¹ Вж. например окончателния доклад на Комисията от август 2016 г. относно последващата оценка на програмите от политиката на сближаване за периода 2007—2013 г., с акцент върху ЕФРР, ЕСФ и КФ, както и окончателните заключения и препоръки на групата на високо равнище по въпросите на опростяването за периода след 2020 г., от юли 2017 г.
- ⁸² Вж. действие 4 (Подобряване на достъпа на градовете до фондовете на ЕС за интеграция) от „План за действие — партньорство относно приобщаване на мигрантите и бежанците“ в контекста на Програмата на ЕС за градовете: <https://ec.europa.eu/futurium/en/inclusion-migrants-and-refugees/final-action-plan-partnership-inclusion-migrants-and-refugees>.
- ⁸³ Европейска мрежа за миграция, „Предоставяне на убежище и миграция“, речник на

термините 3.0, октомври 2014 г.

⁸⁴ „Женевска конвенция“ е Конвенцията за статута на бежанците, приета в Женева на 28 юли 1951 г., изменена с Протокола от Ню Йорк от 31 януари 1967 г.

⁸⁵ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Thematic_glossaries.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



■ Служба за публикации

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx

Уебсайт: eca.europa.eu

Туитър: @EUAuditors

©Европейски съюз, 2018 г.

За всяко използване или възпроизвеждане на снимките или на другите материали, чиито авторски права не са притежание на Европейския съюз, трябва да бъде поискано разрешение пряко от притежателите на авторските права.