



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Специален доклад № 9/2016

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)

Разходи на ЕС във връзка с външното измерение на политиката в областта
на миграцията в държавите от Южното Средиземноморие и източните
съседни държави до 2014 г.

придружен от отговорите на Комисията

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Съкращения и акроними	
Речник на термините	
Кратко изложение	I—V
Въведение	1—20
Външното измерение на политиката на ЕС в областта на миграцията	2—20
Рамка на политиката	2—5
Глобален подход към външното измерение на миграцията	6—8
Приоритет за съседните държави	9
Различни институционални и финансови инструменти	10—11
Различни източници за средствата на ЕС, разходвани във връзка с външното измерение на миграцията	12—16
Механизми за финансиране и управление	17—20
Обхват и подход на одита	21—26
Съгласуването на целите, установяването на нуждите на страните партньори и инструментите за мониторинг имат нужда от подобрене	27—65
Много различни цели на политиката, които не винаги са свързани	27—31
Следва да се обърне по-голямо внимание на определянето на нуждите на страните партньори	32—37
Инструментите за мониторинг и оценка имат нужда от подобрене	38—51
Трудно е да бъдат проверени географските и тематичните приоритети	52—60
Интервенциите обхващат голяма географска площ	61—65
Слабости засягат ефективността на разходите на ЕС във връзка с външния аспект на политиката в областта на миграцията (ТПМУ и ЕИСП) в държавите от Южното Средиземноморие и държавите от Източното партньорство.	66—89

Недостатъците на оперативните цели и показателите за резултатите затрудняват извършването на оценка на ефективността на проектите	67—69
Фактори, които влошават ефективността	70—73
Пример за добра практика	каре 8
Проблеми с ефективността в три ключови области	74
Връзка между миграция и развитие	75—81
Мерки за подкрепа за връщане и реадмисия — ограничено въздействие и неравномерна подкрепа от страни извън ЕС	82—86
Защита на правата на човека — включена в одитираните проекти, но не винаги успешно прилагана	87—89
Затруднена координация между няколко партньори на различни нива	90—103
Сложно управление	91—100
Партньорства за мобилност — необходимо е да се изясни координацията	101—102
Изгледи за бъдещето	103
Заклучения и препоръки	
Приложение I — Партньорства за мобилност, сключени между ЕС, държави членки на ЕС и държави извън ЕС	
Приложение II — Поети задължения, сключени договори и изплатени средства за външното измерение на политиката в областта на миграцията в периода 2007—2013 г. (в млн. евро)	
Приложение III — Разходи във връзка с външното измерение на политиката в областта на миграцията — множество разходни инструменти на ЕС, всеки от които има собствени цели и стратегии	
Приложение IV —Обобщение на одитираните проекти	
Приложение V — Механизми за изпълнение за финансовата помощ от ЕС (миграция и убежище — външно измерение)	
Отговори на Комисията	

СЪКРАЩЕНИЯ И АКРОНИМИ

Frontex	Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите членки на Европейския съюз
ВКБООН	Върховен комисариат за бежанците на ООН
ГД	Генерална Дирекция
ГД „Хуманитарна помощ и гражданска защита“	Генерална дирекция „Хуманитарна помощ и гражданска защита“
ГПММ	Глобален подход към миграцията и мобилността
ЕИДПЧ	Европейски инструмент за демокрация и права на човека
ЕИСП	Европейски инструмент за съседство и партньорство
ЕСВД	Европейска служба за външна дейност.
ЕФР	Европейски фонд за развитие
ИПП	Инструмент за предприсъединителна помощ
ИС	Инструмент за стабилност
ИСР	Инструмент за сътрудничество за развитие
МОМ	Международната организация по миграция
ПРООН	Програма за развитие на Организацията на обединените нации
СИМР	Съвместна инициатива за миграция и развитие
ТПМУ	Тематична програма за миграция и убежище
ФВС	Фонд „Вътрешна сигурност“

РЕЧНИК НА ТЕРМИНИТЕ¹

Бежанец	Бежанците са лица, които поради основателни опасения от преследване, основано на раса, религия, националност, политическо мнение или принадлежност към определена социална група се намират извън държавата, чиито граждани са, и не могат или поради тези опасения не желаят да се обърнат за закрила към тази държава.
Връщане	Този термин се отнася общо до действието или процеса на завръщане, както в рамките на териториалните граници на дадена държава, така и от приемащата държава в държавата на произход или транзит, когато всички законосъобразни възможности за престой в държава членка на ЕС са били изчерпани, например в случая на бежанци, търсещи убежище лица и квалифицирани граждани.
Изграждане на капацитет	Увеличаване на автономния капацитет на правителствата и гражданското общество чрез подобряване на техните знания, умения и нагласи. Изграждането на капацитет може да се извърши под формата на съвместен проект с партньорското правителство, или като двустранен или многостранен диалог.
Лице, търсещо убежище	Мигрантите се определят като търсещи убежище лица, когато са подали молба за предоставяне на статут на бежанец или на субсидиарна закрила и молбата им е в процес на разглеждане.
Миграция	Движението на едно лице или на група лица в рамките на една държава или при пресичане на международни граници. Периодът от време, съставът на мигриращите групи и причините за миграция могат да бъдат различни. Този термин обхваща движението на бежанци, разселени лица, икономически мигранти и други, като например лица, придвижващи се с цел събиране на семейството.
Мобилност ²	По-широко понятие от „миграция“. Мобилността засяга широк кръг от хора, например посетители за краткосрочно пребиваване, туристи, студенти, изследователи, бизнесмени или лица, посещаващи членове на семействата си.

¹ Всички дефиниции са адаптирани от *Речника на термините в областта на миграцията* (Glossary on Migration) на MOM, освен ако не е посочено друго.

² COM(2011) 743 окончателен от 18 ноември 2011 г. „Глобалният подход към миграцията и мобилността“.

Нерегламентирана миграция	Не съществува ясно или всеобщо прието определение за нерегламентираната миграция, която е свързана с движението на хора извън нормативната структура на държавите на произход, държавите на транзит и приемащите държави. От перспективата на държавите на дестинация това означава неразрешено влизане, престой или работа в страната. От перспективата на държавите на произход, нерегламентирана миграция е налице например когато дадено лице пресече международна граница без валиден паспорт или друг документ за пътуване. Нерегламентирани мигранти са лицата, които влизат на суверенната територия на дадена държава без валиден пътен документ, както и лицата, които след влизането си с валидни документи не подновяват разрешението си за пребиваване и остават (просрочват срока на пребиваването си) в приемащата държава.
Резултати от проект	За да се измерят резултатите от даден проект, трябва да се определят следните аспекти: а) ясно определени оперативни цели (например достъп до електричество за всички домакинства в дадено село); б) показатели за вложените средства и крайните продукти, чрез които да се оцени количеството, качеството и времето за предоставяне на услугите, стоките или дейностите, предвидени по проекта (например закупуването и инсталирането на 200 електрически стълба и на 4 000 проводници); в) базови и целеви стойности (например, при вече инсталирани 500 стълба и 10 000 м. проводници, целта е да се достигнат общо 700 стълба и 14 000 м. проводници); г) показатели за резултатите, чрез които се измерват ефектите от изпълнението на проекта и се описва постигането на целта (например всички 200 домакинства вече имат достъп до електричество). Тук базовите и целевите стойности също могат да бъдат конкретно определени (например увеличение от 150 на 200 домакинства с достъп до електричество).
Реинтеграция	Повторно включване или присъединяване на дадено лице към определена група, т.е. процесът на повторна адаптация на мигрантите в обществото на тяхната държава на произход.
Споразумение за реадмисия	Споразумение, установяващо процедурите, чрез които дадена държава може да върне чужди граждани или лица без гражданство с нередовен статут в тяхната държава на произход или в трета държава, през която лицата са преминали на път за държавата, планираща тяхното връщане.

Управление на границите

Облекчаване на регламентирания поток от предприемачи, туристи, мигранти и бежанци и разкриване и предотвратяване на неправомерно влизане на чужди граждани в дадена държава. Мерките за управление на границите включват налагането от държавите на визови ограничения, санкции за транспортните дружества, които превозват нередовни мигранти до територията на дадена държава, и забрана за влизане по море.

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I. Външното измерение на общата политика на ЕС по отношение на миграцията има за цел да насърчава ефективното управление на миграционните потоци в сътрудничество с държавите на произход и транзит. Настоящият доклад разглежда двата основни инструмента за финансиране в 6 от 11-те държави от Южното Средиземноморие и Източното партньорство — Тематичната програма за миграция и убежище (ТПМУ) и Европейския инструмент за съседство и партньорство (ЕИСП), и двата създадени за периода 2007—2013 г. Одитът не обхваща развитията в областта на миграцията след 2014 г., нито реакцията на ЕС на настоящата бежанска криза.

II. Разходите на ЕС, свързани с външния аспект на политиката в областта на миграцията, се управляват от широк набор от общи цели. По време на одита не беше възможно да се определи общият размер на разходите за бюджета на ЕС, нито беше възможно да се изясни дали разходването на средства е било управлявано в съответствие с планираните географски и тематични приоритети.

III. Въз основа на проверка на избрани проекти Сметната палата достигна до заключението, че ефективността на разходите на ЕС във връзка с външния аспект на миграцията (ТПМУ и ЕИСП) в държавите от Южното Средиземноморие и държавите от Източното партньорство може да бъде подобрена. Често беше трудно да се измерят постигнатите резултати от разходите на ЕС, тъй като целите обхващат много широки тематични и географски области и липсват количествени показатели и показатели, насочени към резултатите. Също така беше трудно да се оцени приносът на миграцията за развитието, който е един от приоритетите на Глобалния подход за миграция и мобилност. На последно място, като се съди по проверените проекти, приносът на мигрантите, които се завръщат в своите държави на произход, е ограничен.

IV. Разходите на ЕС във връзка с външния аспект на миграцията се изпълняват от широк набор от заинтересовани страни. Това налага координация между различните отдели на Комисията, по-специално нейните генерални дирекции, Европейската служба за външна дейност, делегациите на ЕС в държави извън ЕС и няколко агенции на ЕС, в сътрудничество с държавите членки, съседните държави и трети страни. Тази

сложна схема на управление изисква засилена координация на всички нива и по-активна ангажираност на делегациите на ЕС по въпросите във връзка с миграцията.

V. Докладът на Сметната палата завършва с препоръка към Комисията да постави ясни и измерими цели, които да се изпълняват чрез съгласуван набор от инструменти за финансиране от ЕС и да се подпомагат от ефективен мониторинг и оценка, както и от подходяща информационна система. Механизмите за управление следва да бъдат по-прости и по-добре координирани.

ВЪВЕДЕНИЕ

1. Външният аспект на политиката на ЕС в областта на миграцията обхваща широк набор от въпроси, като мобилност и регламентирана миграция, нерегламентирана миграция, миграция и развитие или международна закрила. Настоящият одит се основава на извършената до края на 2014 г. дейност — проверка на разходите на ЕС във връзка с външния аспект на политиката на ЕС в областта на миграцията в държавите от Южното Средиземноморие и държавите от Източното партньорство (вж. също точки 21—26). Одитът не разглежда подпомагането в рамките на ЕС, нито подпомагането на държавите членки на ЕС. Той също така не обхваща пряко мерки, създадени специално във връзка с молбите за убежище или с данни относно нерегламентираната миграция. Одитът направи проверка на двата основни инструмента на ЕС за финансиране и на техните разходи през периода 2007—2013 г. в шест източни и южни държави³, съседни на ЕС. Разходите във връзка с външния аспект на политиката на ЕС относно миграцията, които бяха одитирани от Сметната палата, не бяха свързани с разходите за кризата със сирийските бежанци. Следователно докладът не разглежда събития и действия на ЕС, нито данни, от 2015 г. Сметната палата публикува резултатите от този одит сега, тъй като счита, че констатациите и препоръките на настоящия одит са от значение за стремежа на ЕС да разработи подходяща политика и бюджетни отговори относно външния аспект на политиката на ЕС в областта на миграцията.

Външното измерение на политиката на ЕС в областта на миграцията

Рамка на политиката

2. Член 67 от Договора изисква ЕС да развива единна политика по въпросите на убежището, имиграцията и контрола на външните граници, която се основава на солидарността между държавите членки. Европейският съвет определя съответните стратегически насоки (член 68). Те са изложени в Стокхолмската програма (2009—

³ Алжир, Грузия, Либия, Молдова, Мароко и Украйна.

2014 г.)⁴, която представя пътна карта за ЕС в областта на правосъдието, свободата и сигурността. Новите стратегически насоки за периода 2014—2019 г. бяха приети от Съвета през юни 2014 г.

3. Основната цел на общата имиграционна политика (член 79 от Договора) е да гарантира ефективно управление на миграционните потоци, справедливо третиране на гражданите на трети страни, пребиваващи законно в държавите членки, както и мерки за засилена борба с неправомерната имиграция и трафика на хора.

4. ЕС отдава особено значение и на управлението на миграционните потоци съвместно с държавите на транзит или държавите на произход на мигрантите, както и на укрепването на връзката между миграцията и развитието.

5. Ето защо общата политика на ЕС в областта на миграцията има както вътрешно, така и външно измерение. Настоящият доклад разглежда външния аспект на тази политика, който е описан в следващия раздел.

Глобален подход към външното измерение на миграцията

6. През 2005 г. Съветът приема Глобалния подход към миграцията в Африка и Средиземноморието. През 2011 г. този подход е доразвит в Глобалния подход към миграцията и мобилността (ГПММ)⁵. ГПММ, който е приет от Съвета⁶, но не е правно обвързващ, представлява всеобхватната политическа рамка на ЕС за диалог относно политиките и сътрудничество по отношение на външното измерение на миграцията.

7. ГПММ посочва четири общи тематични приоритета, описани като „еднакво важни“:

⁴ ОВ С 115, 4.5.2010 г, стр. 1.

⁵ COM(2011) 743 окончателен, документ на Съвета № 9417/12 от 3.5.2012 г. „Заклучения на Съвета относно глобалния подход към миграцията и мобилността“.

⁶ Приет от Съвета през май 2012 г. (документ на Съвета № 9417/12) и повторно публикуван през април 2014 г. (документ на Съвета № 8443/14).

- а) по-добро организиране на законната миграция и насърчаване на доброто управление на мобилността;
 - б) предотвратяване и борба с незаконната миграция и премахване на трафика на хора;
 - в) оптимизиране на въздействието на миграцията и мобилността върху развитието;
 - г) стимулиране на международната закрила и усъвършенстване на външното измерение на убежището.
8. При тази рамка на политиките зачитането на човешките права е хоризонтален приоритет.

Приоритет за съседните държави

9. Въпреки че обхватът на ГПММ е глобален (Съобщение от Комисията от 2011 г.), съседните на ЕС държави (вж. фигура 1) са неговият основен приоритет⁷: по-специално Южното Средиземноморие (Алжир, Египет, Либия, Мароко и Тунис) и държавите от Източното партньорство (Армения, Азербайджан, Беларус, Грузия, Молдова и Украйна). Целта в съседните на ЕС държави е „да се развият силни и тесни партньорства, които се основават на взаимно доверие и общи интереси и подготвят условията за бъдеща регионална интеграция“⁸. Съседните на ЕС държави са от голямо значение като държави на произход и транзит за ЕС, като същевременно сами по себе си са държави на дестинация.

⁷ Глобалният подход към миграцията (ГПМ) от 2005 г. е насочен приоритетно към Африка (в т.ч. Северна Африка) като основен географски фокус. През 2007 г. ГПМ е разширен, за да включи държавите на изток и югоизток (COM(2007) 247 окончателен от 16 май 2007 г. „Прилагане на Глобалния подход към миграцията за източните и югоизточни региони, съседни на Европейския съюз“). Приоритетното значение на съседните на ЕС държави е подчертано отново в ГПММ (COM(2011)743 окончателен) и в първия доклад за неговото изпълнение (COM(2014) 96 окончателен от 21 февруари 2014 г. „Доклад относно прилагането на глобалния подход към миграцията и мобилността в периода 2012—2013 г.“). Тези приоритети са изтъкнати отново в множество заключения на Съвета.

⁸ COM(2011) 743 окончателен, стр. 8.

Фигура 1 — Съседните на ЕС държави



Легенда: синьо = Европейски съюз, зелено = държави, обхванати от Европейската политика за съседство.

Източник: Евростат.

Различни институционални и финансови инструменти

10. ГПММ се изпълнява чрез широк набор от инструменти — вж. каре 1 за подробна информация.

Каре 1 — Инструменти за изпълнение на ГПММ

- Инструменти на политиките, като например диалог по регионалната политика и партньорства за мобилност.
- Правни инструменти, като например облекчаване на визовия режим и споразумения за реадмисия с държави извън ЕС (през 2015 г. са сключени 17 такива споразумения).
- Оперативна подкрепа от агенциите на ЕС, като например Frontex.
- Множество случаи на финансов принос от ЕС за националните администрации на държави извън Съюза, както и за други заинтересовани страни (като например международни организации). Между тях са програми и проекти, финансирани от различни бюджетни източници, и една специфична тематична програма, фокусирана върху изграждането на капацитет и сътрудничеството в областта на миграцията и убежището, която обхваща повечето държави извън ЕС, в т.ч. и държавите по Европейската политика за съседство.

11. ЕС участва в няколко регионални⁹ и двустранни диалози относно изпълнението на ГПММ. Към момента на одита седемте основни регионални диалога обхващат ключови региони на юг и на изток от ЕС и включват редовни официални срещи и укрепване на инструментите за сътрудничество. Основната двустранна рамка за диалог по политиката относно миграцията и убежището със съседните на ЕС държави са партньорствата за мобилност. Те имат за цел да преодоляват актуални проблеми, свързани с миграцията и мобилността, които са от съвместно значение, включително, където е приложимо, краткосрочната и дългосрочната мобилност. Участието на държавите членки е доброволно и не е правно обвързващо. Партньорствата за мобилност определят приоритети и съгласуват споразумения относно конкретни дейности, а държавите членки могат да участват доброволно, като предоставят

⁹ Основните процеси на регионален диалог са процесът от Будапеща, процесът от Прага, Платформата за източно партньорство в областта на миграцията и убежището, Партньорството Африка – ЕС в областта на миграцията, мобилността и заетостта (ММЗ), процесът от Рабат, диалогът между държавите от АКТБ и ЕС относно миграцията и развитието и структурираният и всеобхватен диалог по въпросите на миграцията между ЕС и Общността на латиноамериканските и карибските държави (CELAC).

средства или експертен опит. В **приложение I** е представен преглед на осем партньорства за мобилност, сключени от 2008 г. насам, и на участието на държавите членки.

Различни източници за средствата на ЕС, разходвани във връзка с външното измерение на миграцията

12. В настоящия раздел се описват двата основни разходни инструмента на ЕС в подкрепа на външния аспект на политиката в областта на миграцията, както и други програми, които имат принос по отношение на външния аспект на тази политика.

13. **Тематичната програма за миграция и убежище (ТПМУ)** е единствената програма, посветена специално на предизвикателствата, свързани с външния аспект на миграцията и убежището в периода 2007—2013 г. Нейното правно основание е формулирано в член 16 от Регламента за ИСР¹⁰. Нейната обща цел е да подпомага страните извън ЕС да осигурят „по-добро управление на миграционните потоци във всичките им измерения“. За тази цел ТПМУ се стреми да съсредоточи интервенциите си върху източния и южния миграционен път, както и да подобри изграждането на капацитет и да насърчи инициативите за сътрудничество в областта на миграцията и убежището. Тя обаче не е насочена пряко към първопричините за миграцията¹¹¹².

14. Програмата се изпълнява под отговорността на Генерална дирекция „Международно сътрудничество и развитие“. Около две трети от финансираните

¹⁰ Регламент (ЕО) № 1905/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 г. за създаване на финансов инструмент за сътрудничество за развитие (ОВ L 378, 27.12.2006 г., стр. 41).

¹¹ Многогодишен стратегически документ за Тематичната програма „Сътрудничество с трети страни в областта на миграцията и убежището“ за периода 2011—2013 г.: http://ec.europa.eu/europeaid/thematic-programme-cooperation-third-countries-areas-migration-and-asylum-2011—2013-multi-annual_en

¹² За периода 2014—2020 г. ТПМУ е заменена от миграционния компонент на Програмата за глобалните обществени блага и предизвикателства.

мерки са подбрани чрез покани за представяне на предложения, а останалите — чрез конкретни инициативи от страна на Комисията.

15. **Европейският инструмент за съседство и партньорство** (ЕИСП)¹³ започва дейността си през 2007 г. като средство за изпълнение на Европейската политика за съседство¹⁴. Регламентът за ЕИСП не поставя цели; вместо това те са формулирани в споразумения, сключени между Комисията и държавите извън ЕС. ЕИСП финансира действия, които имат за цел, наред с другото, да подпомогнат реформите и да подобрят капацитета в областта на правосъдието и вътрешните работи, в т.ч. в областта на миграцията и убежището (например интегрирано управление на границите, реадмисия, както и борба срещу и предотвратяване на трафика на хора), организираната престъпност и тероризма.

16. Няколко други програми могат също да допринесат за външния аспект на политиката в областта на миграцията, като например Инструментът за сътрудничество за развитие, Европейският инструмент за демокрация и права на човека или Инструментът за стабилност. Инструментът за предприсъединителна помощ и Европейският фонд за развитие могат също да бъдат използвани, но не и за съседните държави.

Механизми за финансиране и управление

17. За периода 2007—2013 г. ЕСП изчислява общия размер на средствата от ЕС, предназначени за външния аспект на миграцията, на приблизително 1,4 млрд. евро (вж. приложение II). Финансови данни обаче са налични само за ТПМУ, плащанията по която възлизат общо на 304,3 млн. евро за същия период (вж. точки 52—56).

¹³ Регламент (ЕО) № 1638/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 2006 г. за определяне на общи разпоредби относно установяване на Европейски инструмент за съседство и партньорство (ОВ L 310, 9.11.2006 г., стр. 1).

¹⁴ За периода 2014—2020 г. ЕИСП е заменен от Европейския инструмент за съседство (ЕИС), който не е включен в обхвата на настоящия одит.

18. В допълнение към финансирането от Комисията, през периода 2007—2013 г. мерките са били съфинансирани от държавите членки.

19. Отговорността за програмирането на разходите на ЕС по външния аспект на политиката в областта на миграцията е споделена между Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) и няколко генерални дирекции на Комисията. Комисията носи отговорността за управлението на средствата на ЕС, използвани за външния аспект на политиката за миграция.

20. Предвид широкия обхват на посочените по-горе разходни инструменти на ЕС, няколко генерални дирекции на Комисията могат да се включат в действията в тази област — ГД „Международно сътрудничество и развитие“ отговаря за Инструмента за сътрудничество за развитие (ИСР), Европейския фонд за развитие (ЕФР), Европейския инструмент за демокрация и човешки права (ЕИДПЧ) и ЕИСП, но през 2015 г. тази отговорност е поета от ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“, която отговаря и за ИПП. ГД „Хуманитарна помощ и гражданска защита“ управлява хуманитарната помощ, в т.ч. и помощта, предоставяна на бежанци. ГД „Международно сътрудничество и развитие“ носи изцяло отговорността за планирането и изпълнението само в случая на тематичните програми, финансирани по ИСР (като например ТПМУ). Проектите, изпълнявани при пряко управление, се управляват или пряко от Комисията в Брюксел, или от делегациите на ЕС. Държавите членки могат да участват и да предоставят съфинансиране по някои инструменти (за подробна информация вж. приложение III).

ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

21. Сметната палата провери дали разходите на ЕС в областта на миграцията по инструментите ТПМУ и ЕИСП, създадени за периода 2007—2013 г., са имали ясни цели, както и дали са били ефективни и добре координирани в 6 от 11-те държави от Южното Средиземноморие и Източното партньорство. Одитът не обхваща развитието в областта на миграцията след 2014 г., нито реакцията на ЕС на настоящата бежанска криза. По-конкретно, одитът провери дали разходите за миграция:

- а) са преследвали ясни и последователни цели, допълнени от ефективна система за мониторинг, които отговарят на установените нужди и приоритети в съседните на ЕС държави;
- б) са постигнали своите цели в съседните държави;
- в) са били добре координирани между органите на ЕС и с държавите членки.

22. Одитът, свързан с яснотата на поставените цели и системите за мониторинг, се фокусира върху различните разходни инструменти, използвани за подпомагане на външната политика на ЕС в областта на миграцията (вж. приложение III)¹⁵. Одитът на ефективността и координацията се съсредоточи върху проектите, финансирани по Тематичната програма за миграция и убежище (ТПМУ) и по Европейския инструмент за съседство и партньорство (ЕИСП).

23. Извършеният одит обхвана източни и южни съседни държави, по-конкретно Алжир, Грузия, Либия, Молдова, Мароко и Украйна.

24. Одитът беше основан на:

- а) извършване на интервюта и събиране на информация от Комисията и три държави (Алжир, Грузия и Мароко) за 12 проекта с посещение на делегациите на ЕС, отговорните национални и местни органи и, когато беше възможно, крайните бенефициенти. Бяха проведени интервюта и с други заинтересовани страни, като например представители на държавите членки (в Брюксел и на място), международни организации, представители на гражданското общество и експертни центрове;
- б) документна проверка на 11 проекта, изпълнени в Либия, Молдова и Украйна;

¹⁵ Нито ЕФР, нито ИПП се използват в държавите от Южното Средиземноморие и държавите от Източното партньорство.

- в) документни проверки на политики, планови и проектни документи, изпращане на въпросник до администрациите на 11 държави членки и преглед на актуалната литература и извършени в този сектор оценки.

25. Договорите по 23-те проекта, един от които по стечение на обстоятелствата е продължение на друг проект от извадката, са на обща стойност от 89 млн. евро (вж. **приложение IV**) при общ размер на договорените средства от 742 млн. евро. Тези проекти бяха избрани въз основа на i) размера на разходите; ii) стремежа за балансирано обхващане на различните тематични приоритети на ГПММ; iii) тяхното местоположение; iv) състоянието на проекта (приключен или текущ); v) дали финансирането е подпомогнало партньорства за мобилност (вж. **приложение I**).

26. Сметната палата извърши своя одит в контекста на новите нормативни разпоредби, приети за разходите за периода 2014—2020 г. При частичната вътрешна реорганизация след встъпването в длъжност на новата Комисия, Европейската политика за съседство (която обхваща въпросите на миграцията) е прехвърлена от ГД „Развитие и сътрудничество“ към ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“. Когато беше приложимо, одитът взе предвид тези промени.

СЪГЛАСУВАНЕТО НА ЦЕЛИТЕ, УСТАНОВЯВАНЕТО НА НУЖДТЕ НА СТРАНИТЕ ПАРТНЬОРИ И ИНСТРУМЕНТИТЕ ЗА МОНИТОРИНГ ИМАТ НУЖДА ОТ ПОДОБРЕНИЕ

Много различни цели на политиката, които не винаги са свързани

27. Сметната палата провери дали двата разходни инструмента (ТПМУ и ЕИСП), финансиращи изпълнението на външния аспект на политиката на ЕС относно миграцията и убежището, са прилагани при ясно определени и съгласувани цели. Беше проверено също така дали оперативните цели отразяват правилно определените нужди на държавите, които не са членки на ЕС, и дали са придружени от показатели за измерване на резултатите. На последно място беше разгледано дали наличните финансови ресурси са отпуснати за ясно определени приоритети, така че да се оптимизира въздействието на интервенциите.

28. Общата цел на Тематичната програма за миграция и убежище (ТПМУ) е да помогне на държавите извън ЕС да осигурят „по-добро управление на миграционните потоци във всичките им измерения“. Тя е разделена на пет приоритета за интервенция¹⁶, които са представени в документите на Комисията като програмни цели. Конкретните цели са изложени в тематични стратегически документи.

29. Европейският инструмент за съседство и партньорство (2007—2013 г.), в който частично се включва и миграцията, не определя цели на политиката сам по себе си. Приложимото законодателство предвижда определянето на приоритетни цели за дадена държава или регион чрез стратегически документи, които следва да се приемат от Комисията. Когато ЕС не е съгласувал конкретни цели с дадена държава, следва да се преследват целите на политиката на ЕС (но не се посочва конкретно кои).

30. Рамката за разходите на ЕС за външното измерение на миграцията обхваща още пет други инструмента, всеки от които има собствени цели и рамки за интервенция и не се фокусира върху или не включва специални разпоредби за миграцията. От нормативните документи не става ясно как различните цели са свързани помежду си или какво следва да постигнат те на ниво ЕС по отношение на външния аспект на миграцията (вж. приложение III).

31. Въпреки че тези разходни инструменти на ЕС могат да действат в ситуации, в които миграцията представлява проблем, и да допринасят за свързаните с миграцията разходи, от правна и финансова гледна точка те не разполагат с ясна стратегия или механизми за мониторинг, чрез които да се определи размера на техния принос.

¹⁶ Регламент (ЕО) № 1905/2006, член 16, параграф 2: i) стимулиране на връзките между миграция и развитие; ii) насърчаване на добре управлявана трудова миграция; iii) борба с нелегалната имиграция и улесняване на реадмисията на нелегалните имигранти; iv) насърчаване на убежището и международната защита, включително посредством регионални програми за защита, по-специално за засилване на институционалните капацитети и защита на лицата без гражданство; и v) защита на мигрантите срещу експлоатация и изключване и борба с трафика на хора.

Следва да се обърне по-голямо внимание на определянето на нуждите на страните партньори

32. Сметната палата установи, че анализът на нуждите е бил добре документиран при десет проекта, а в девет други проекта оценките на нуждите са били само частично документираны поради различни причини (например при една трета от тези проекти това се дължи предимно на трудните местни условия и на политическата нестабилност). При четири проекта Сметната палата не откри документни доказателства.

33. Партньорствата за мобилност (ПМ)¹⁷, сключвани между Комисията, държавите членки и държавите партньори, предоставят политическа рамка за диалог по отношение на политиките, свързани с миграцията, което също помага за определянето на нуждите (вж. също точка 36). В партньорствата, които са сключени с осем държави¹⁸ (вж. приложение I), могат да участват и държавите членки — 24 от тях са се присъединили към едно или повече от осемте партньорства. Въпреки че ПМ не са правно обвързващи, провеждането на диалог улеснява определянето на нуждите и ги взема предвид по-пълно. Молдова, с която е сключено едно от най-старите ПМ, например е поискала да се промени фокусът на партньорството, за да се осигури по-добър баланс между четирите тематични приоритета на ГПММ. Комисията няколкократно припомня на държавите членки да изпълняват ПМ по балансиран начин, включително като акцентират повече върху действията, свързани със законната миграция, правата на човека и закрилата на бежанците.

34. Ролята на делегациите на ЕС в държавите партньори е от ключово значение за установяването и определянето на нуждите. Сметната палата установи, че в делегациите на ЕС няма служители, специално натоварени с въпросите на миграцията. По тези въпроси работят служителите, които обработват разходването на

¹⁷ Те определят набор от политически цели и предвиждат серия от инициативи, предназначени да осигурят възможно най-ефективно управление на движението на хора.

¹⁸ Армения, Азербайджан, Кабо Верде, Грузия, Йордания, Молдова, Мароко и Тунис.

средствата на ЕС. Техните знания и опит в областта на миграцията са различни. Генерална дирекция „Миграция и вътрешни работи“ е командировала известен брой специалисти в делегациите, които работят по спектъра от политики, свързан с вътрешните работи, но по време на одита никой от тези служители не е бил разпределен в съседните на ЕС държави или в държава, с която е сключено партньорство за мобилност.

35. По-доброто разбиране на въпросите на миграцията ще доведе до по-добър отговор на нуждите на държавите извън ЕС. ГД „Международно сътрудничество и развитие“ е разработила множество инструменти за обучение и семинари по теми от тази област.

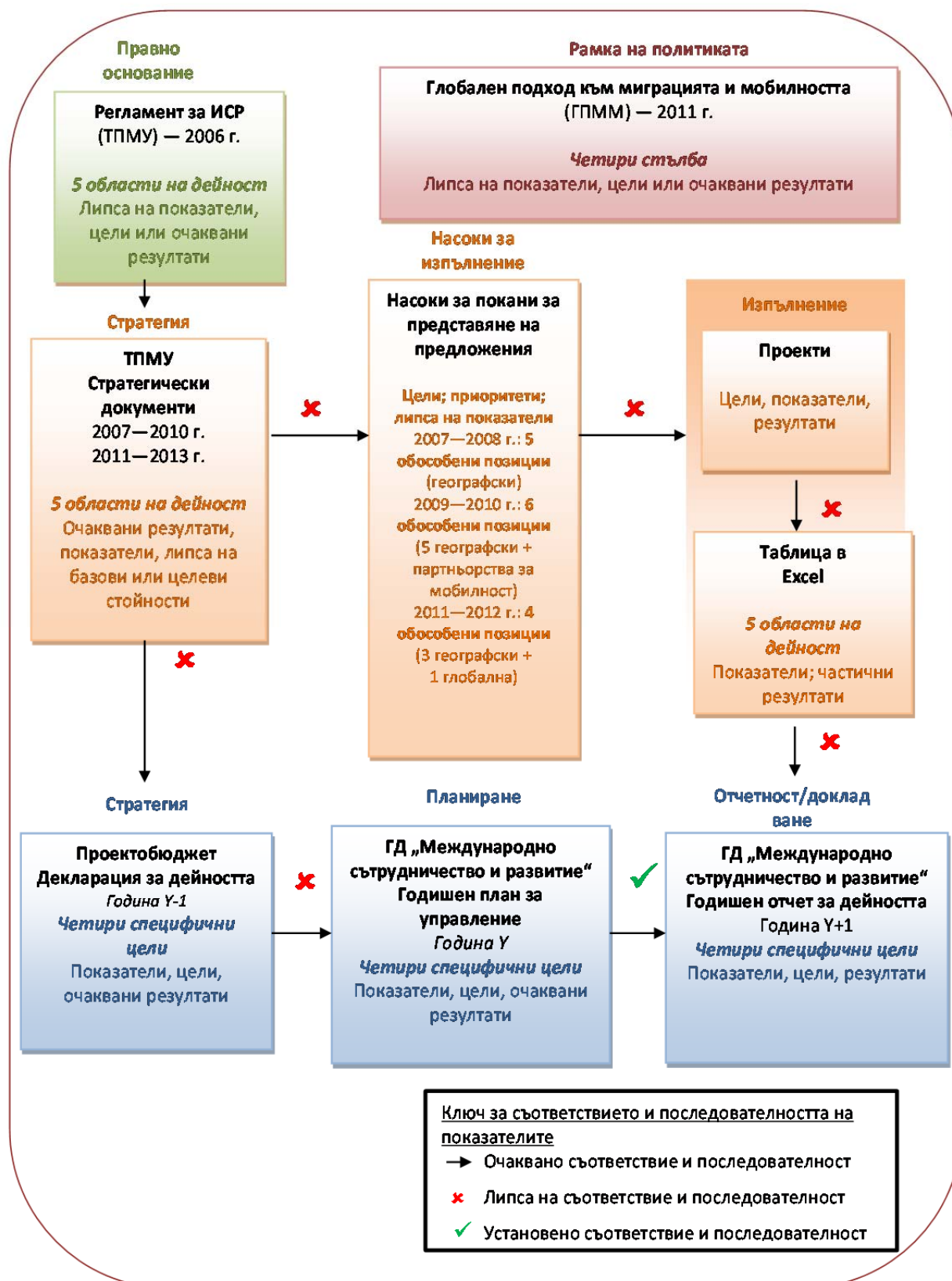
36. Определянето на нуждите в дадена държава партньор зависи също и от определените приоритети на тази държава и от нейната ангажираност към управлението на миграцията. За много съседни на ЕС държави, обаче, особено в южните райони, този въпрос не е приоритетен. Нежеланието за провеждане на конструктивен диалог с ЕС в тази област затруднява определянето на нуждите, особено предвид съществуващите в някои държави партньори възприятия, че някои от действията са били предназначени да облагодетелстват предимно ЕС. Като пример може да се посочи липсата на успех на усилията за включване на държавите от Северна Африка в Средиземноморската мрежа за гранично наблюдение Seahorse.

37. По подобен начин проектът за Интерактивна карта на пътищата и потоците на нерегламентирана миграция в Африка, Близкия изток и Средиземноморския регион (I-Mar) (0,7 млн. евро), който има за цел да подпомага процесите на диалог по въпросите на миграцията и обмена на информация, е бил критикуван от някои държави партньори, че е полезен по-скоро за ЕС и неговите държави членки, отколкото за държавите извън него. Съгласно наличните през юли 2014 г. данни, само 6 % от общо 668 потребители на системата са от държави, съседни на ЕС, а основните ползватели са държавите членки на ЕС (50 %), следвани от Комисията и агенциите на ЕС (30 %).

Инструментите за мониторинг и оценка имат нужда от подобрене

38. Подходящите, съгласувани и навременни показатели са важен инструмент за насочване и оценяване на дадена политика и свързаните с нея инструменти. Сметната палата откри малко данни за наличието на точни и систематични показатели, адаптирани към всяко ниво на интервенция, и установи липса на съгласуваност между показателите на различните нива на политиката — стратегическа рамка, бюджет и отчети за дейността на Комисията, т.е. оперативната рамка за всяка финансова интервенция (вж. **фигура 2**).

Фигура 2 — Връзка между целите и показателите в документите за определяне и за изпълнение на политиката при ТПМУ



39. **На стратегическо ниво** механизмите за мониторинг на Глобалния подход към миграцията и мобилността (ГПММ) са били определени много широко. Планирано е изпълнението на програмата да се насочва чрез метода на сравнителна оценка, който показва настъпилите с течение на времето промени. Тази твърде неясна дефиниция не е пояснена, нито са определени показатели, референтни стойности или целеви нива за оценката на изпълнението на целите, които също са определени много общо. След проведената през 2011 г. обществена консултация, при която 86 % от респондентите подкрепят въвеждането на показатели за управлението, Комисията заключава, в съгласие с повечето държави членки, че целевите нива и показателите за политиката следва да бъдат „гъвкави и по-скоро качествени, отколкото количествени“.

40. Общата цел на ТПМУ е разделена на пет приоритета за интервенция (вж. точка 28). Конкретните цели, очакваните резултати и показателите за изпълнението следва да бъдат определени в друг тематичен стратегически документ.

41. Изготвени са два стратегически документа за два периода — от четири години (2007—2010 г.) и от три години (2011—2013 г.). За периода 2011—2013 г. са определени 26 очаквани резултата и 37 показателя. Не са определени обаче референтни стойности или остойностени целеви нива.

42. Слабостите в процедурите на мониторинг и отчитане са видни в **първата област на действие на програмата** (представена като цел в стратегическия документ), където общата цел е **да се укрепи връзката между миграцията и развитието**. Мониторингът на тази цел за периода 2011—2013 г. следва да се извършва чрез девет показателя (вж. **каре 2**).

Каре 2 — Показатели, свързани с целта за укрепване на връзката между миграцията и развитието

- Брой проекти с участието на общности на диаспорите в ЕС, насочени към развитие на страните на произход.
- Брой производствени дейности или дейности за развитие, в които участват мигранти, завърнали се мигранти или емигрантски общности.

- Прозрачност, надеждност и цена на услугите за парични преводи.
- Финансова грамотност в мигрантските домакинства.
- Брой на експертите от трети държави в областта на управлението на миграционните потоци.
- Брой на законодателните документи по въпросите на миграцията, разработени или приети в трети държави.
- Рамки за диалог и сътрудничество по въпросите на миграцията между трети държави и между трети държави и ЕС.
- Брой дейности или кампании за повишаване на осведомеността.
- Брой на експертите от трети държави в областта на събирането и анализа на миграционни данни.

43. Тези показатели обаче не са позволили да се извършва мониторинг и да се оцени как е изпълнена тази програмна цел. Повечето показатели са сложни и понякога включват няколко параметъра (например показателят за прозрачност, надеждност и цена на услугите за парични преводи) и се отнасят по-скоро до крайните продукти, отколкото до резултатите. Не са били посочени източниците на данни, определенията и методите за компилиране на данните. Интерпретирането на някои концепции, като например „експерти“ (при анализа на данни или управлението на миграционните потоци) или „финансова грамотност“ на домакинствата от мигранти, може да бъде трудно.

44. Същите неясноти са засегнали показателите за програмата, описани в **бюджети, планове за управление и годишни отчети за дейността на ГД „Международно сътрудничество и развитие“**. За целите на мониторинга на изпълнението на програмата, тези документи следва да включват също и показатели за оценка на изпълнението на интервенциите на ЕС от гледна точка на използването на ресурси

и получените резултати. Документите се основават на четири цели¹⁹, като показателите, целевите нива и резултатите варират за всяка година.

45. Също така не се наблюдава особена съгласуваност между тези показатели и показателите в стратегическата рамка на ТПМУ. Деветте показателя за първата цел на стратегическата рамка (укрепване на връзката между миграцията и развитието) са били съкратени до два в бюджета за 2011 г., един в бюджета за 2012 г. и два в бюджета за 2013 г. Нито един от тези показатели не е използван и през трите години. Показателите, избрани в отчетите за дейността на Комисията (три през 2011 г., четири през 2012 г. и три през 2013 г.), невинаги са използвани за бюджета и съответствието им с него е било само частично.

46. Примерите, посочени в **каре 3**, показват несъгласуваността и тенденцията за промяна с течение на времето на показателите за първата цел на програмата.

Каре 3 — Укрепване на връзките между миграцията и развитието — несъгласувани и нестабилни показатели

- В годишния отчет за дейността на ГД „Международно сътрудничество и развитие“ за 2011 г. показателят за броя местни предприятия, подпомагани по финансирани от ЕС програми по конкретна цел 1 (укрепване на връзката между миграцията и развитието), не съответства на показателите от стратегическата рамка на Тематичната програма за миграция и убежище. Той не е използван в годишните отчети за дейността за 2012 и 2013 г.
- В бюджета за 2012 г. единственият показател за тази цел е броят местни предприятия, които получават помощ. В годишния отчет за дейността за същата година са отбелязани четири показатели за тази цел: цената за прехвърляне на средства от работниците

¹⁹ Тези конкретни цели обхващат миграцията и развитието, регламентираната и трудовата миграция, борбата с нерегламентираната миграция и насърчаването на убежището и международната закрила. Защитата на правата на мигрантите и мерките за борба с трафика на хора не са обособени в отделна цел. Годишният план за управление и годишният отчет за дейността включват пета специфична цел през 2011 г. (но не и след тази година), която е свързана с включването на въпроса за миграцията в политическия диалог с държавите извън ЕС.

мигранти към техните държави на произход, степента на участие на организации от диаспората в развиването на проекти, свързани с миграцията, броят на държави извън ЕС, на които е предоставена помощ за разработване и изпълнение на стратегия за миграцията и/или за включване на въпросите на миграцията в стратегиите за развитие, и географският обхват на миграционните профили.

47. Показателите, избрани за другите програмни цели, не са били по-съгласувани. Целта за насърчаване на правомерната трудова миграция е била последователно обхваната от един показател в бюджетите и годишните отчети за дейността за периода 2010—2013 г., а именно „брой споразумения за трансфер на умения и схеми за кръгова миграция“. В стратегическата рамка на ТПМУ обаче показателят е определен като „процент на завръщане на мигранти, участващи в схеми за кръгова миграция“.

48. На последно място, както беше посочено по-горе, в стратегическите документи на ТПМУ няма целеви нива. Те са определени в бюджета (глава 19 02 през 2013 г.), но често са много специфични за определени държави или региони или не са актуализирани. Количествената информация за тези целеви нива е лоша или липсва, а показателите са станали неактуални, въпреки че функцията им би трябвало да бъде да остойността дадено явление и да наблюдават развитието му във времето. Например, през 2009 и 2010 г. са представени едни и същи резултати за показателя за броя на нерегламентираните мигранти, разкрити и повторно приети от държави извън ЕС. За този показател са избрани едни и същи целеви стойности в бюджетите за 2012 и 2013 г. Комисията е определила нов набор от показатели за периода 2014—2020 г. Въпреки че се наблюдават някои подобрения, между повтарящите се слабости е например липсата на базови и целеви стойности.

49. По отношение на самите проекти Сметната палата откри същите недостатъци и несъответствия, както и при показателите, определени в стратегическите и бюджетните документи. ГД „Международно сътрудничество и развитие“ се ангажира да наблюдава получените резултати с помощта на показатели, разработени за една определена таблица в Excel (вж. точка 54). Съществуват обаче несъответствия между показателите, определени на ниво проект, и показателите в таблицата в Excel, годишния отчет за дейността и стратегическата рамка на ТПМУ. Освен това

представените резултати често са били непълни. За 18-те одитирани проекта (от 23 в извадката), които са включени в таблицата в Excel, резултатите са представени в пълнота в три случая, частично представени в осем случая и изобщо не са показани във всички останали случаи. Тези фактори намаляват надеждността на тази таблица в Excel и нейната ефективност за измерване на постигнатите резултати и напредък.

50. Сметната палата отбеляза, че данните в годишния отчет за дейността относно резултатите на ТПМУ са били съставени от служителите на Комисията, отговорни за проекта, въз основа на *ad hoc* изисквания, а не като част от продължителен и систематичен процес на събиране на информация. На практика съществуващите механизми не са предоставили систематична информация за предприетите действия въз основа на серия от стабилни и съгласувани показатели (в случая на ТПМУ). Липсва и система за свързване на целите и показателите на всички нива между проектите и годишния отчет за дейността. На последно място, по-голямата част от средствата, разходвани за външния аспект на политиката относно миграцията, се отпускат по европейски разходни инструменти, различни от ТПМУ. В случая на миграцията обаче годишният отчет за дейността (на ГД „Международно сътрудничество и развитие“) обхваща само изпълнението на бюджетната глава, определена за ТПМУ, и не предоставя информация за главите, в които са включени другите разходни инструменти. В никой друг документ не са представени консолидирани резултати за всички разходни инструменти.

51. Изпълнението на външния аспект на политиката на ЕС в областта на миграцията се разглежда в различна степен и от множество други доклади²⁰. Тези доклади са предоставили информация относно напредъка в различни области на политика, а не са се фокусирали специално върху общия преглед на резултатите, които се постигат със средствата на ЕС в тази област.

Трудно е да бъдат проверени географските и тематичните приоритети

52. Глобалният подход към миграцията и мобилността посочва съседните на ЕС държави като географски приоритет. Инструментът за сътрудничество за развитие е заделил 465 млн. евро (от общо около 5,6 млрд. евро за периода 2007—2013 г.) за тематични програми (в т.ч. ТПМУ) в съседните на ЕС държави²¹.

53. При одита беше трудно да се оцени дали разходите съответстват на тези приоритети, тъй като не беше възможно да се определи общият размер на разходите от бюджета на ЕС за финансиране на мерки, свързани с външното измерение на миграцията в съседните на ЕС държави. В **приложение II** са представени обобщено средствата, за които са сключени договори в разходната област на миграцията за периода 2007—2013 г., или общо около 1,4 млрд. евро. Тези данни, които са предоставени от ГД „Международно сътрудничество и развитие“ и ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“, не съдържат подробности за реално извършените плащания.

²⁰ Например в доклада за изпълнението на ГПММ, годишния доклад за постигнатия напредък по страни от ЕПС, доклади на ЕС за съгласуваността на политиките за развитие, документи на Работната група по въпросите на Средиземноморието, доклади за напредъка на плана за действие за либерализиране на визовия режим, годишни доклади относно имиграцията и предоставянето на убежище (в т.ч. работни документи на службите на Комисията), оценки на споразуменията на ЕС за реадмисия, доклада на Европейската мрежа за миграция „Описателен анализ на въздействието на Стокхолмската програма за периода 2010—2013 г.“, стратегическия преглед на Мисията на Европейския съюз за подкрепа за интегрирано управление на границите в Либия (EUBAM) и шестмесечните доклади до Стратегическия комитет за имиграция, граници и убежище (SCIFA) относно действията на ЕС по отношение на миграционния натиск.

²¹ Член 38, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1905/2006.

54. Сметната палата анализира тази информация въз основа на табличен документ в Excel²², в който ГД „Международно сътрудничество и развитие“ е консолидирала всички разходи в тази област. В тази таблица в Excel се съдържат всички разходи, извършени от 2001 г. насам. За периода 2007—2013 г. записаните средства са били разходвани от седем разходни инструмента на ЕС²³. Данните обаче са били непълни — информацията за разходните области, различни от ТПМУ, не е била актуализирана редовно от 2012 г. насам. От 23 договора в одитираната извадка, пет (на обща стойност 22,8 млн. евро) не са били включени в таблицата в Excel.

55. Информацията в таблицата в Excel е извлечена от системата за финансова информация на Комисията CRIS (Обща информационна система в областта на външните отношения), въведена от Комисията през 2002 г. за улесняване на управлението на външните дейности. CRIS е основната референтна информационна система за управлението и документирането на външните дейности. През 2012 г. в своя специален доклад относно CRIS²⁴ Сметната палата отбелязва някои слабости в системата, дължащи се най-вече на факта, че кодовете за данните в CRIS не са добре определени. Вследствие на това консолидирането на данните в CRIS става особено сложно и податливо на грешки, като прави невъзможно лесното получаване на агрегирани данни от системата за външната помощ по държави бенефициенти, по разходни инструменти на ЕС или по политики.

56. Комисията използва кодове, определени от ОИСП²⁵, за да категоризира договорите по сектори на дейност. В областта на публичната помощ за развитие обаче липсват специфични кодове за миграция. Поради това определянето на кодове за

²² Тази таблица не е била разработена с цел да послужи за докладване на разходите по проектите в реално време.

²³ ТПМУ, частта от ИСП извън ТПМУ, ЕФР, ЕИСП, ЕИДПЧ, Инструментът за стабилност и ИПП.

²⁴ Специален доклад № 5/2012 „Обща информационна система в областта на външните отношения (CRIS)“ (<http://eca.europa.eu>).

²⁵ Организация за икономическо сътрудничество и развитие — Комитет за подпомагане на развитието.

отделните договори е оставено на преценката на ръководителите на програмата, които избират от списъка на съществуващите кодове. Ето защо кодовете може да не отговарят на засегнатите сектори. Това е така за известен брой от договорите, одитирани от Сметната палата (вж. **каре 4**). Този метод на обработка изключва извършването на актуален анализ на разпределението на разходите по тематичен или географски признак и не е позволил да се получи общ поглед върху размера на разходите.

Каре 4 — Примери за определяне на неподходящи кодове за разходите по външния аспект на миграцията

Набавянето на 54 превозни средства с четири задвижващи колела за украинската служба за граничен контрол е въведено с код 15110 (политика за публичния сектор и административното управление), но би могло да бъде вписано и с код 15130 (подкрепа на институциите за подпомагане на реформата на системите за сигурност). Проект, озаглавен „Подпомагане на създаването на дейности и заетост в Магреб — миграция в подкрепа на местното развитие“, е въведен с код 15150 (общество и демократично участие), а не с код 13010 (политика за заетостта и публичното управление). Нито един от тези два кода обаче не е бил подходящ за проекти в областта на миграцията, нито ги е определил като такива.

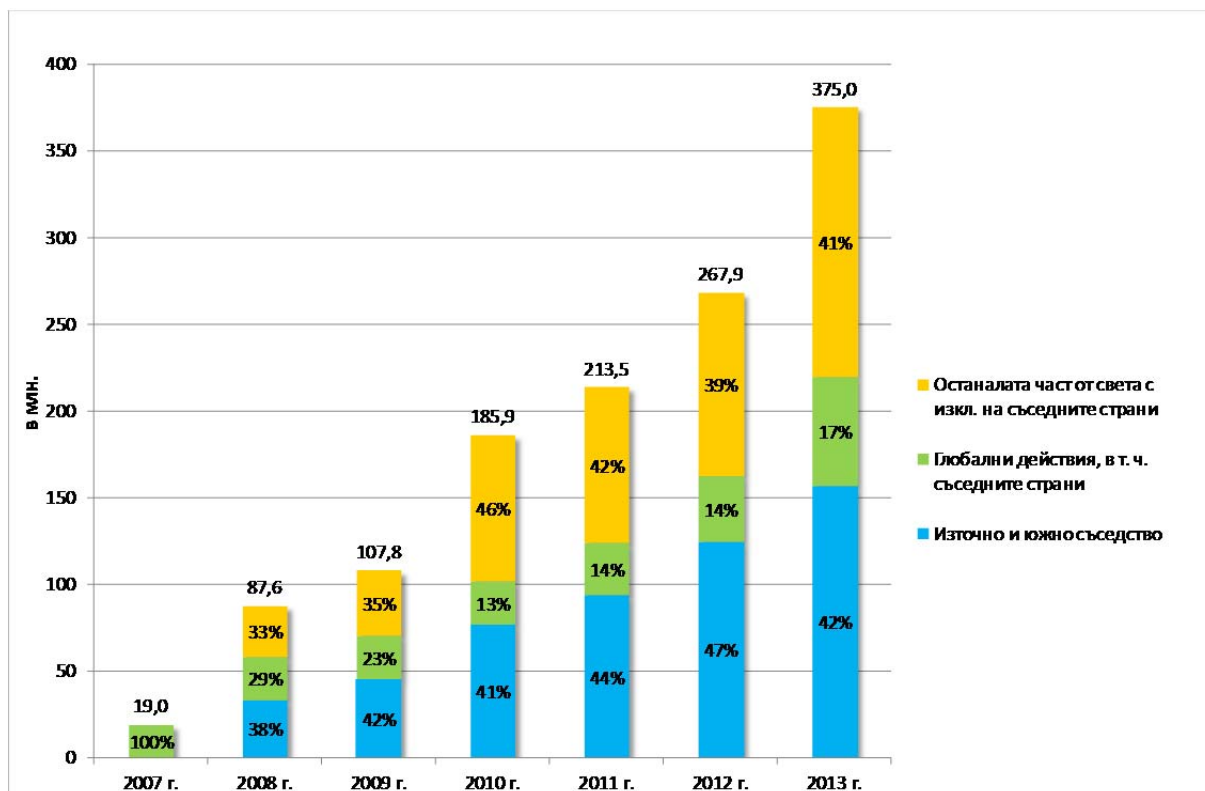
Не съществува код за проекти в областта на миграцията, които не отговарят на критериите на ОИСП за проекти за публична помощ за развитие — повод за загриженост, отбелязан от Европейския парламент през 2011 г.²⁶ Въпреки това Комисията понякога погрешно е определяла кодове за тях, както е случая с проекта Saharamed и Средиземноморската инициатива Seahorse²⁷, които включват няколко значими дейности, които не отговарят на критериите на ОИСП.

²⁶ Резолюция на Европейския парламент от 8 юни 2001 г. относно Регламент (ЕО) № 1905/2006 за създаване на финансов инструмент за сътрудничество за развитие: усвоени уроци и перспективи за бъдещето.

²⁷ Това е отбелязано в средносрочния преглед на ТПМУ през 2010 г., при който са проверени Атлантическата инициатива Seahorse и други проекти и е установено, че няколко проекти по ТПМУ нямат кодове.

57. Сметната палата разглежда до каква степен разходите по ТПМУ се извършват за Европейското съседство — главният приоритет на ГПММ (вж. точка 9). Географското разпределение на разходите е показано на **фигура 3** по-долу. Това обаче е само изчисление на вероятната стойност, тъй като някои договори обхващат повече от една държава или регион (например глобалните мерки могат също да засягат съседните на ЕС държави). Анализът показва, че макар и значителна част от договорите да са били свързани със съседните държави, около половината средства са били отпуснати за други региони. В периода 2007—2013 г. за 42 % от общия размер на средствата са сключени договори в източните и южните държави, съседни на ЕС (този процент е 59 %, ако се вземат предвид и глобалните действия), което не може с право да се нарече основен географски приоритет и може дори да се определи като недостатъчна концентрация на налични средства за справяне с растящата нестабилност в областта на миграцията.

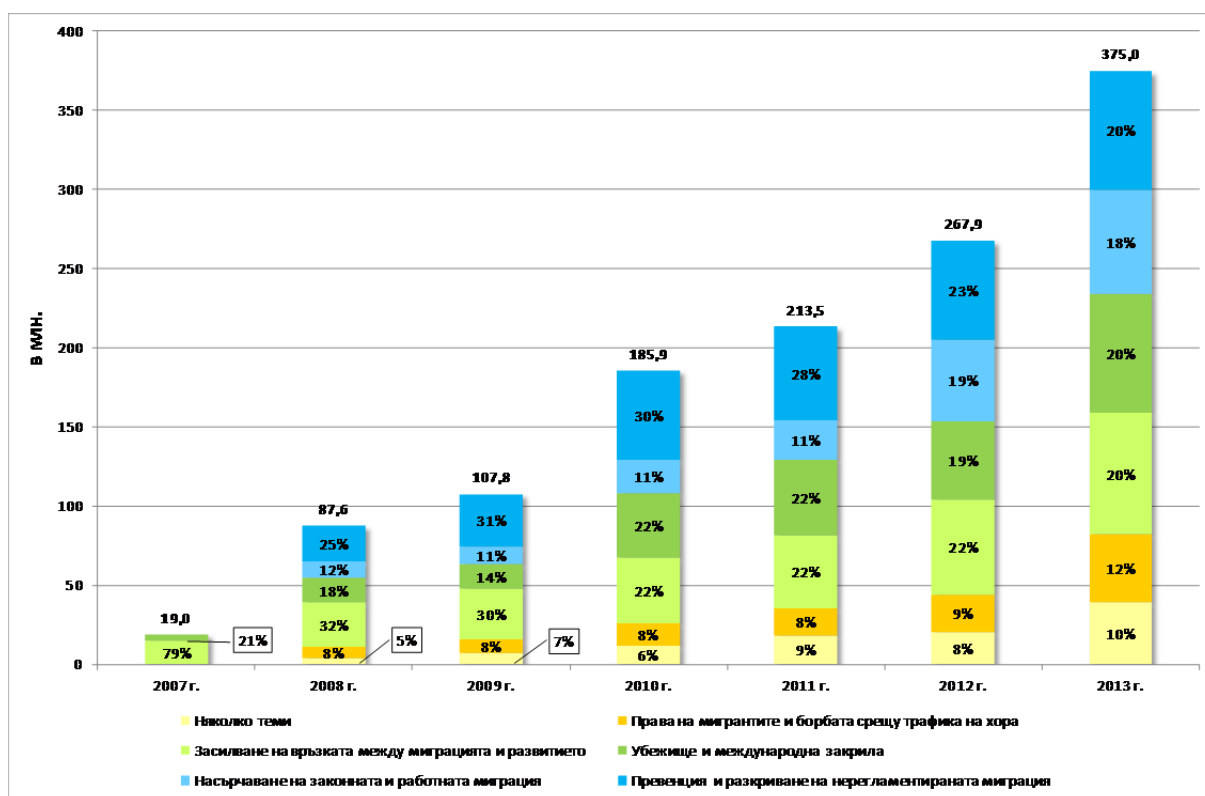
Фигура 3 — Общо географско разпределение на договорите по ТПМУ за периода 2007—2013 г.



Източник: Европейска сметна палата въз основа на данни, предоставени от Комисията.

58. Също така беше трудно да се остойности разпределението на средствата по различните тематични области, тъй като някои действия попадат в обхвата на няколко теми. Общият размер на разходите по ТПМУ за периода 2007—2013 г. е показан на **фигура 4** по-долу.

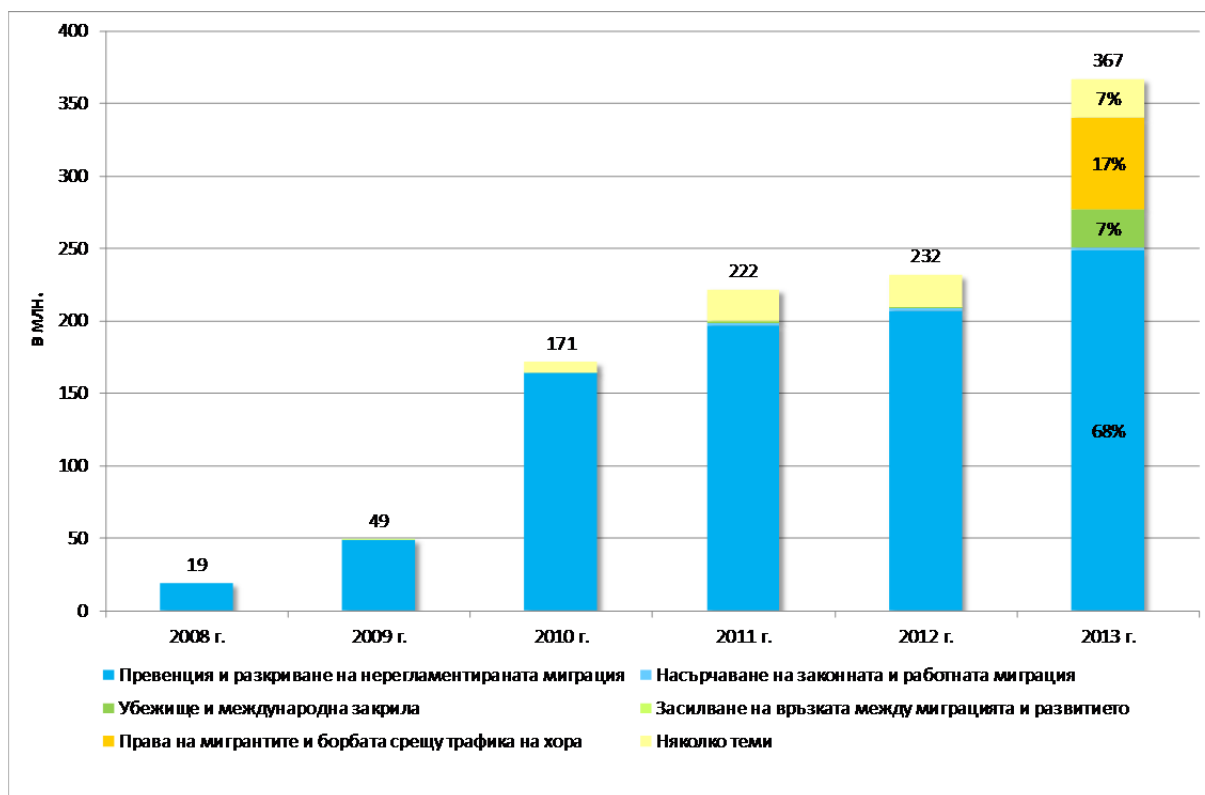
Фигура 4 — Общо разпределение по тематични области на договорите по ТПМУ за периода 2007—2013 г.



Източник: Европейска сметна палата въз основа на данни, предоставени от Комисията.

59. Резултатите от извършения подобен анализ на договорите, сключени по Европейския инструмент за съседство за периода 2008—2013 г., са представени във **фигура 5**.

Фигура 5 — Общо разпределение по тематични области на договорите по ЕИСП за периода 2008—2013 г.



Източник: Европейска сметна палата въз основа на данни, предоставени от Комисията.

60. Заедно тези две таблици показват, че двата основни разходни инструменти на Европа, свързани с външното измерение на миграцията — ТПМУ и ЕИСП — са съсредоточили основна част от своята дейност върху предотвратяването и разкриването на нерегламентираната имиграция (в т.ч. граничен контрол). Фактът, че сигурността и защитата на границите са били преобладаващият елемент в разходите на ЕС в областта на миграцията, оставя на заден план другите цели, подчертани от глобалния подход, като например укрепването на връзката между миграцията и развитието и акцентът при партньорствата с държави извън ЕС върху организирането на ефективно управление на миграцията, което да отрази икономическите нужди на приемащите държави, нуждите от развитие на държавите на произход и правата на мигрантите.

Интервенциите обхващат голяма географска площ

61. Разходите на ЕС, свързани с външния аспект на миграцията, обхващат широк спектър от цели, инструменти и географски области. Това може да намали тяхната ефективност.

62. Ресурсите, отпуснати за подпомагане на държави извън ЕС, не успяват да посрещнат нуждата от бърз растеж, което води до увеличаване на нерегламентираната имиграция в Средиземноморския регион, особено от 2013 г. насам. Фактът, че проектите са част от серия тематични приоритети в много държави, гарантира, че няма да възникне струпване на финансови ресурси в една държава партньор. По този начин ТПМУ обхваща голяма географска област и широк спектър от интервенции, чието естество и обхват значително се различават. Обхватът на действията по ТПМУ и амбициозността на нейните цели не са отразили ограничения размер на наличните ресурси, което означава, че проектите са били разпределени върху прекалено широка област, за да имат възможността да формират критична маса и да постигнат съществени резултати в засегнатите държави. Тази ситуация ограничава възможността на ЕС да гарантира, че неговите интервенции имат реален поощрителен ефект в държавите извън ЕС, или да развие ефективно сътрудничество с тези държави по въпросите на миграцията. Когато ресурсите са недостатъчни, те трябва да бъдат отпуснати за приоритетите, при които съществува най-голям потенциал за постигане на допълнителни ползи.

63. Същата констатация е отбелязана в стратегическия документ за ТПМУ за периода 2011—2013 г., който посочва, че големият географски обхват и широкият спектър на целите, заедно с ограничените налични ресурси, водят до липса на „критична маса“, което значително намалява въздействието на програмата в съответните държави, като пречи на ЕС да използва тези средства като реален стимул в сътрудничеството с държавите, които не са членки на Съюза, и по този начин да постигне ефективна съвместна работа с правителствата на тези държави в тази област.

64. Това е видно и при един от одитираните от Сметната палата проекти — Съвместната инициатива за миграция и развитие (JMDI) на ЕС и ООН, която има за цел

да засили положителното въздействие на миграцията и развитието, като подпомага и работи с дребномащабни участници и разпространява глобалните добри практики. Като същевременно взе под внимание факта, че тази програма е пилотна, Сметната палата достигна до подобни заключения като представените в оценката на Комисията на тази инициатива. В тази оценка Комисията критикува липсата на тематичен и географски фокус, като посочва, че поради изискването да се създаде глобална програма и поради факта, че 50 % от финансирането се отпуска за държави, попадащи в обхвата на действие на ЕИСП (съседни на ЕС държави), а другите 50 % — за държави в обхвата на ИСР, в нито една от държавите или регионите не е постигната критична маса от проекти.

65. Предвид ограничените ресурси, налични за преодоляване на нарастващите предизвикателства в областта на миграцията, действията на ЕС са изложени на риск от разхищаване на средства поради липсата на ясно определени и остойностени приоритети.

СЛАБОСТИ ЗАСЯГАТ ЕФЕКТИВНОСТТА НА РАЗХОДИТЕ НА ЕС ВЪВ ВРЪЗКА С ВЪНШНИЯ АСПЕКТ НА ПОЛИТИКАТА В ОБЛАСТТА НА МИГРАЦИЯТА (ТПМУ И ЕИСП) В ДЪРЖАВИТЕ ОТ ЮЖНОТО СРЕДИЗЕМНОМОРИЕ И ДЪРЖАВИТЕ ОТ ИЗТОЧНОТО ПАРТНЬОРСТВО.

66. Сметната палата провери ефективността на разходите на ЕС и по-конкретно дали проектите са били добре планирани, дали резултатите са били измерени, дали изпълнението е в рамките на посочените крайни срокове и дали планираните резултати са били постигнати. Тази проверка включи анализ на проекти, избрани от Сметната палата, и на всички налични документи за мониторинг и оценка. Въпреки че бяха установени някои слабости, бяха открити също и ограничен брой добри практики.

Недостатъците на оперативните цели и показателите за резултатите затрудняват извършването на оценка на ефективността на проектите

67. За да бъдат измерени резултатите от даден проект, да се определи количествено отбелязания напредък и да бъде установено до каква степен резултатите съответстват на първоначалните цели, е необходимо да се определят оперативни цели и крайни

продукти и резултати, основаващи се на базови и целеви стойности (вж. речника на термините).

68. Сметната палата установи, че целите на проектите често се определят в общи линии и поради това е особено трудно да се оценят резултатите във връзка с определените цели (вж. каре 5). Показателите за резултатите често не успяват да отразят постигането на целите и в действителност представляват показатели за крайните продукти. Малка част от одитираните проекти имат показатели, които съдържат основни базови или целеви стойности за измерване на напредъка, произтичащ от изпълнението на проекта.

Каре 5 — Пример за резултати, които са трудни за измерване

Проектът „По-добра защита на имигрантите и засилване на капацитета за управление на смесените миграционни²⁸ потоци в Алжир“ има три конкретни цели:

1. да консолидира правния капацитет и процедурите в областта на миграцията и убежището за управлението на смесените миграционни потоци и търсенето на устойчиви решения;
 2. да спомогне за разработването на действия за закрила и хуманитарна помощ за мигрантите и лицата, търсещи убежище, по-специално тези от уязвимите групи;
 3. да повиши осведомеността и да информира гражданското общество относно въпросите, свързани със смесените миграционни потоци.
- i) На първо място, тези цели не са били конкретни (съгласно определението за „SMART“ цели), тъй като те се отнасят до дейности, които са били твърде неясни или прекалено общи, за да бъдат определени количествено. Също така, в договора не е бил предвиден реален метод за измерване на постигането на целите. Например първата и третата цел е трябвало да се измерват, като се използват проучвания, публикувани от организации, и статии от вестниците относно напредъка, отбелязан в областта на обхват на проекта.

²⁸ Терминът „смесени миграционни потоци“ се отнася до сложни движения на населението, включващи хора, които следват същите маршрути и използват същите видове транспорт, но чиито профили са различни и които пътуват по различни причини (MOM).

- ii) На второ място, съществували са малко показатели за измерване на изпълнението и дори когато тези показатели са можели да бъдат определени количествено, те не са били остойностени и не са включвали базови или целеви стойности. Например, една от планираните дейности е била доброволно връщане на бежанци (напр. в Нигерия) с помощта на италианска синдикална организация. Не е извършена оценка на броя на очакваните връщания, нито анализ дали държавата на произход е готова да приеме завръщащите се мигранти. На последно място, не са били предоставени данни относно подходящата и надеждна информация, която ще трябва се събере, за да се измерят резултатите. При тези обстоятелства не беше възможно да се оцени до каква степен даден проект е спомогнал за подобряване на съществуващото положение.
- iii) Третата цел има същите слабости. Изпълнението се основава на организирането на дейности за повишаване на осведомеността за гражданското общество и на междуинституционален диалог. Свързаният с това показател е определен по следния начин: степен на обществена информираност за специфичните потребности на лицата, които се нуждаят от международна закрила. Тези понятия са твърде общи, за да бъдат оценени.

69. ТПМУ е създадена, за да увеличи капацитета в държавите на произход и на транзитно преминаване (вж. **каре 8**). Тя подкрепя инициативи за сътрудничество и насърчава държавите извън ЕС да споделят своя опит и методи на работа. Проектите на ТПМУ обикновено финансират научни изследвания, консултанти, проучвателни посещения в държавите членки на ЕС, кампании за повишаване на осведомеността и др. Поради това проектите на ТПМУ често имат цели или изпълняват дейности, чието отражение върху миграцията е трудно да бъде оценено, или може да бъде оценено само в дългосрочна перспектива.

Каре 6 — Пример за изграждане на капацитет, което води до по-дългосрочни резултати

Проекти за укрепване на трудовата миграция са помогнали на Молдова да сключи двустранни трудови и социалноосигурителни споразумения с редица държави членки на ЕС и държави извън ЕС, както и да започне преговори по междуправителствени споразумения в областта на миграцията на медицински специалисти.

Фактори, които влошават ефективността

70. Сметната палата установи, че осем проекта са постигнали планираните резултати. В тринадесет други случая планираните резултати са били частично постигнати. Това често е свързано с определянето на прекалено обширни и трудни за измерване цели на проектите. Един проект не е постигнал резултати, но е бил все още в процес на изпълнение, а за друг проект е прекалено рано да се направи оценка за постигането на резултати. В малък брой случаи политическата нестабилност е навредила сериозно на ефективността на проектите. На последно място, някои проекти, изглежда, са ориентирани по-скоро към интересите на държавите членки, което ограничава тяхното влияние в държавите партньори (вж. **каре 7**).

Каре 7 — Пример за частично ефективен проект

Средиземноморска мрежа Seahorse

Целта на този проект е да се укрепи капацитетът на правителствата в Северна Африка чрез подобряване на наблюдението на границите, за да се постигне по-успешно справяне с нелегалната имиграция и незаконния трафик. Целта е да се създаде една Средиземноморска мрежа (Seahorse), която да позволява бърз и надежден обмен на информация относно нерегламентираната имиграция по море, като се използват звена за контакт в съответните африкански държави. Средиземноморската мрежа Seahorse е от стратегическо значение за ЕС, като се има предвид нейното значение за развитието на Европейската система за наблюдение на границите и обмен на информация EUROSUR²⁹. Една година след началото на проекта не е постигнато много. Въпреки че някои дейности са извършени (обучение, срещи на техническите работни групи и първото национално звено за контакт), Либия е единствената държава, която се е присъединила към мрежата, а изпълнението на проекта там е било сериозно компрометирано от преобладаващия климат на несигурност и нестабилност. Приемането на Либия е в разрез с вижданията на Комисията, която би предпочела да се избягват политически нестабилни държави. Алжирските власти са заявили, че се въздържат от участие, защото стимулите са слаби, а изискванията за сигурност твърде обременяващи.

²⁹ Както е подчертано от Съвета по външни работи на 18 ноември 2013 г. (Документ № 16364/13 на Съвета от 18 и 19.11.2013 г.).

71. Като взе предвид контекста и сложността на въпросите относно миграцията, Сметната палата установи някои закъснения при изпълнението на проектите. Сметната палата разгледа до каква степен избраните проекти са били изпълнени своевременно и са постигнали резултати в рамките на предвидените срокове. Девет проекта са били изпълнени в планираните срокове, пет проекта са били изпълнени със закъснение от по-малко от дванадесет месеца, а пет проекта са закъснели повече от дванадесет месеца. Четири проекта все още бяха в процес на изпълнение по време на одита.

72. Ограниченият успех в някои случаи се дължи на политическа нестабилност. Проектът „SaharaMed“ стартира през 2010 г. на фона на значителни миграционни потоци към Либия и през Средиземно море към Италия. Изпълнението е започнало преди революцията от 2011 г. в Либия и впоследствие са въведени изменения, за да се вземе предвид новата следреволюционна ситуация. Общо казано, целите на проекта бяха да се подобрят или консолидират средствата за борба с нерегламентираната имиграция, да се предотврати и разкрие нерегламентираната имиграция в района на средиземноморското крайбрежие, да се разследва и преследва незаконния трафик, по-специално на хора, и ефикасно да се управляват не само процедурите за обработване на случаите на мигранти, задържани в съответствие с международните правила, но и операциите по търсене и спасяване. Политическата нестабилност в страната и слабостите при управлението на проектите са довели до прекратяване на проекта за 12 месеца през 2011 г., последвано от удължаване на срока с още 12 месеца, а след това и от допълнително спиране от седем месеца през 2014 г., както и до загуба на някои инвестиции. От общо 10 млн. евро само 3 млн. евро са изразходвани по проекта според финансовия отчет, който беше наличен по време на одита, като Комисията е изплатила авансово 5,8 млн. евро при стартирането на изпълнението. Като се вземе предвид сложността на ситуацията, някои услуги в подкрепа на операции по спасяване и борба с трафика на хора по море, като например предоставянето на линейки или поправката на плавателни съдове, повредени по време на войната, не са били предоставени към момента на одита.

73. В предходните точки се описват редица слабости, които оказват въздействие върху ефективността на проектите. Сметната палата откри също така малък брой

случаи, в които тези слабости са правилно коригирани, което е оказало положително въздействие върху ефективността на въпросните проекти.

Пример за добра практика

Каре 8 — Пример за добра практика

Един такъв пример е проектът „Насърчаване на зачитането на правата на субсахарските мигранти в Мароко“. Този текущ проект, започнал през януари 2013 г. (2 млн. евро), има за цел да насърчи зачитането на правата на субсахарските мигранти в провинциите около Рабат, Танжер и Казабланка. Проектът е добре планиран, отговаря на местните нужди и е определил ограничен брой оперативни цели (напр. „подобряване на начина, по който се приемат мигрантите, и намаляване на риска от пълно изключване“), както и конкретни очаквани резултати (напр. приблизително 4 500 изключително уязвими мигранти са били настанени в три центъра за приемане с много високо качество, а правата на мигрантите са признати и зачитани от институционалните партньори), и са определени количествено измерими показатели, заедно с източници и канали за проверка.

Изготвяни са подробни доклади въз основа на проверими факти, които ясно показват, че целите са били постигнати постепенно (по време на одита обаче беше прекалено рано да се анализира цялостното въздействие на проекта или резултатите от него). Проектът работи в тясно сътрудничество с други донорски инициативи и се стреми активно да ангажира правителството и местните органи. Делегацията на ЕС е добре информирана и осигурява текущ мониторинг.

Проблеми с ефективността в три ключови области

74. Следващите раздели разглеждат ефективността в три ключови области:

- Връзката между миграцията и развитието (положителното въздействие на миграцията върху развитието), което е един от приоритетите на ЕС;
- Мерките за подпомагане на връщането и реадмисията;
- Защитата на правата на човека — хоризонтална цел, която трябва да се прилага във всички проекти.

Връзка между миграция и развитие

75. Връзката между миграцията и развитието е един от четирите приоритета на Глобалния подход към миграцията и мобилността (ГПММ) (вж. точка 7). Тя също така фигурира по общ начин в регламента за ИСР: „максимално увеличаване на въздействието на повишената регионална и глобална мобилност на хората и по-специално на добре управляваната трудова миграция, подобряване [...] на общото разбиране на връзката между миграцията и развитието“. Тя е едно от ключовите действия на четвъртия стълб — нова политика за законната миграция, на Европейската програма за миграцията, приета от Комисията през май 2015 г.

76. Водещият проект на тематичната програма в тази област е Съвместната инициатива за миграция и развитие (JMDI), която разполага с бюджет от 15 млн. евро и се осъществява посредством Програмата на ООН за развитие. Общата цел на инициативата е да се укрепи положителното въздействие на миграцията посредством участието на местни партньори и разпространяването на добри практики в световен мащаб. Определени са три специфични цели:

- а) да се засили капацитетът на местните партньори, за да се повиши тяхната ефективност при изготвянето и прилагането на техните инициативи в областта на миграцията и развитието;
- б) да се насърчава изграждането на мрежи и обmena на опит между практикуващи специалисти в областта на миграцията и развитието;
- в) да се отправят препоръки към практикуващите специалисти и създателите на политики, които да се разпространят на национално и международно равнище.

77. Във външна оценка от 2011 г.³⁰ вече е отбелязано, че тези цели са твърде общи, за да бъдат правилно оценени, и се подчертава, че всички наблюдавани резултати могат

³⁰ Оценка на съвместната инициатива на ЕК/ООН за миграция и развитие, IBF International Consulting, 2011 г.

да се считат за съобразени с целите. Заключение на оценката не са обсъдени от управителния комитет на JMDI.

78. Общото изпълнение и резултати от програмата на JMDI е трябвало да се измерват чрез показатели, като например броя на курсове за обучение, предоставени в областта на изграждането на капацитет, честотата на комуникация или нивото на участие в онлайн дискусии, броя сваляния на данни, създаденото и разпространяваното съдържание, броя на посетителите на виртуално събиране и създаването на наръчник за добри практики в областта на миграцията и развитието. Тези показатели не са показали ясно по какъв начин положителното въздействие на миграцията върху развитието може да се повиши или какви конкретни резултати могат да бъдат постигнати по отношение на качеството и количеството.

79. Основните постижения на JMDI са разработването и публикуването на покана за представяне на предложения за 55 малки проекти, които да бъдат изпълнени в 16 страни с участието на организации на диаспорите в 27-те държави членки на ЕС, и наръчник за добри практики, кодифицирани и установени въз основа на резултатите от проектите. Това е позволило също така да се изградят мрежи и да се обмени опит между практикуващи специалисти в областта на миграцията и развитието. В допълнение, проектът е постигнал също така голяма видимост на международни форуми като годишния Глобален форум за миграция и развитие.

80. Сметната палата провери извадка от проекти, стартирани в рамките на пилотната инициатива на JMDI след поканата за представяне на предложения. Резултатите са смесени: целите често са били твърде амбициозни или връзката между миграцията и развитието е била неясна и не всички проекти са устойчиви. При един проект в Мароко жените от регион с многобройни емигранти са изградили кооперативи и са били в състояние да създадат устойчиви дейности, генериращи доходи (напр. продажба на подправки, управление на сладкарница), и да развият основни умения за четене и писане. Кооперативите е трябвало да бъдат създадени с тясното и активно участие на мароканската диаспора в Италия. Въпреки че кооперативите са създадени, мароканската диаспора в Италия не е имал особено участие.

81. Проектите, които Сметната палата провери, бяха ограничени в своето въздействие и жизнеспособност и бяха свързани по-скоро с развитието, а не с миграцията. Посетените проекти в Мароко, Грузия и Алжир включват участници на местно равнище и засягат много малък брой хора. Предвид общата цел на JMDI за установяване на добри практики, въздействието на мащабно разпространение е неизбежно ограничено.

Мерки за подкрепа за връщане и реадмисия — ограничено въздействие и неравномерна подкрепа от страни извън ЕС

82. Политиката на ЕС за реадмисия на нерегламентирани мигранти е въведена през 1999 г. с Договора от Амстердам, който оправомощава Съюза да договаря и да сключва споразумения за реадмисия с държави, които не са членки на ЕС. Те могат да бъдат под формата на споразумения за сътрудничество, които улесняват държавата на произход или държавата на транзитно преминаване да издава разрешения за преминаване на граждани на страни извън ЕС, които не притежават паспорт, или са в процес на отстраняване. Политиката придобива официален характер с Директивата за връщане от 2008 г.³¹

83. ЕС е сключил 17 споразумения за реадмисия, пет от които със съседни държави. Освен това, различни държави членки са подписали двустранни споразумения с държави извън ЕС. Например Грузия има както споразумение за реадмисия с ЕС, така също и редица двустранни споразумения за реадмисия с държави членки.

84. Разходните програми на ЕС за връщане и реадмисия са предоставили услуги за мигрантите, които подлежат на доброволно или принудително връщане. Помощ е била предоставяна за професионална интеграция и професионално обучение, започване на бизнес и медицински грижи. Също така, програмите са подпомагали публичните

³¹ Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, 24.12.2008 г., стр. 98).

администрации за обработване на случаите на обратно приети и връщащи се мигранти посредством проучвания, обмен и помощ при организирането на кампании за повишаване на осведомеността относно рисковете, свързани с нерегламентираната имиграция и трафика на хора.

85. От 23-те проекта, проверени от Сметната палата, пет са свързани с реадмисията и са на обща стойност 20,50 млн. евро. Тази сума е разделена между Европейския инструмент за съседство и партньорство (16,31 млн. евро) и тематичната програма „Миграция и убежище“ (4,19 млн. евро). Проектите често са твърде малки и имат ограничени резултати и ефективност (вж. **каре 9**).

Каре 9 — Проект в Грузия за реадмисия

Подкрепа за грузинските завръщащи се/репатрирани мигранти и изпълнение на споразуменията за реадмисия на ЕС с Грузия

Целта на този проект (на стойност 3 млн. евро) е да укрепи правителствения капацитет за действие по отношение на завръщащите се/репатрирани мигранти, да подпомогне икономическата и социалната реинтеграция на грузински граждани и да подготви информационна кампания.

Проектът е допринесъл за развиването на национална стратегия и законодателство относно миграцията. Създадени са два центъра за професионално ориентиране и за подбор на персонал, за да се подпомогне реинтеграцията на завърналите се лица. По време на одита обаче не се изясни дали тези центрове ще продължат да действат след приключването на проекта, тъй като допълнителното финансиране следва да бъде получено от ЕС чрез Международната организация за миграция (МОМ), а не от местни източници.

Според първоначалните предвиждания 700 души е следвало да се възползват от услугата за намиране на работа; в крайна сметка тя е помогнала на 423 души, от които в края на проекта 119 са намерили работа, а 83 са били все още заети.

Като последна мярка е трябвало да се осигури временно настаняване за 180 души. Само тринадесет души са получили тази подкрепа.

Помощ за създаване на ефективна система за управление на реадмисията в трите южни Кавказки държави

Целта на този проект (на стойност 1,5 млн.евро) е да помогне за създаването на ефективна система за управление на реадмисията в Армения, Азербайджан и Грузия. 20 % от проектните разходи са поети от държавите членки на ЕС. Дейностите по проекта включват програма за укрепване на капацитета и посещения с учебна цел в няколко държави членки на ЕС (в които са участвали девет служители), а 110 чуждестранни граждани, пребиваващи в Грузия, са се възползвали от помощ за доброволно репатриране. Проектът е създал електронна система за управление на реадмисията (RCMS) в интернет, за да могат държавите членки да регистрират и обработват молби за реадмисия. Няколко държави членки са се включили в системата през 2014 г., въпреки че все още е било твърде рано да се направи количествена оценка на евентуалните ползи за ефективността, произтичащи от това.

86. Постиженията на одитираните проекти са били ограничени поради следните причини:

- а) Политиката за реадмисия се възприема погрешно от някои държави партньори като компонент на политиката на ЕС за сигурност. Тя често се разглежда като компромис в замяна на улесняване на визовия режим в източните държави или на търговски споразумения с правителствата на държавите от Южното съседство.
- б) Държавите членки не извършват ефективна подготовка на мигрантите, които живеят в ЕС, за завръщането им у дома³².
- в) На последно място, много завърнали се мигранти не са осведомени, че съществува помощ за тяхната реадмисия, и трудностите, с които те могат да се сблъскат при реинтеграцията, могат да доведат до високи равнища на обратна емиграция³³.

³² Picard, E и Greco Tonegutti, R, Study on the results of concrete migration and development projects financed from the Aeneas and TPMA programmes („Проучване на резултатите от конкретни проекти в областта на миграцията и развитието, финансирани от програми на AENEAS и ТПМУ“), октомври 2014 г., http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/study-migration-and-development-20141031_en.pdf.

Защита на правата на човека — включена в одитираните проекти, но не винаги успешно прилагана

87. В много документи е заявен ангажимент за зачитане на правата на човека, като между тях е и съобщението, публикувано от Комисията след Арабската пролет³⁴. В своя първи доклад относно Глобалния подход към миграцията и мобилността Комисията отбелязва, че изграждането на партньорства за мобилност зависи от по-добрия баланс между тематичните приоритети; по-специално, има нужда от по-силен акцент върху законната миграция, закрилата на бежанците и правата на човека³⁵. При приемането на доклада Съветът изтъква отново тези заключения.

88. Сметната палата установи, че по-голямата част от одитираните проекти са засегнали в своите цели пряко или непряко въпросите на правата на човека. Примери за това са насърчаването на правата на мигрантите в Мароко и Алжир и изграждането на центрове за прием на мигранти според международните стандарти в програмата на Украйна за реадмисия. На практика, обаче, например в случая с украинските центрове за прием, не е предвидено обучение с цел да се помогне на органите, управляващи центровете, да спазват международните стандарти за правата на човека. Третирането на мигрантите, лицата, търсещи убежище, и бежанците в Украйна е било няколкократно критикувано от международни организации и от гражданското общество.

89. Проектът SaharaMed, който е получил 10 млн. евро финансиране за подобряване на капацитета за борба с нерегламентираната имиграция и предотвратяването и залавянето на нерегламентирани имигранти в Средиземноморието, не включва

³³ Според проучване, публикувано относно CARIM-East, 40 % от завърналите се лица са решени да емигрират отново поради трудностите, с които се сблъскват при репатриране. Mirian Tukhashvili, The demographic and economic framework of circular migration in Georgia („Демографската и икономическа рамка на циркулярната миграция в Грузия“), Обяснителна бележка 12/89 на CARIM-East.

³⁴ COM(2011) 303 окончателен от 25 май 2011 г. „Нов отговор на промените в съседните държави“.

³⁵ COM(2014) 96 окончателен.

никакви предпазни мерки, които да гарантират зачитането на правата на мигрантите, посредством извършване на конкретни дейности или закупуване на оборудване. Оценката на риска не е предвидила механизъм за реагиране на нарушения на правата на човека. Когато в края на 2012 г. Европейският парламент призовава за създаването на ефективни механизми за мониторинг на защита на правата на човека³⁶, ръководителят на проекта е отправил покана до италианска неправителствена организация да развие капацитета на либийските органи за предоставяне на закрила. В много доклади се споменават многобройните нарушения на правата на човека в центровете за задържане, а либийските органи са отказали помощта на неправителствената организация въпреки съществуващото официално споразумение³⁷. Самата неправителствена организация е предложила SaharaMed да бъде прекратен през 2013 г. и проектът е бил надлежно преустановен. През 2014 г. проектът е допълнен от два други, насочени към защитата и зачитането на човешките права на мигрантите в Либия³⁸.

ЗАТРУДНЕНА КООРДИНАЦИЯ МЕЖДУ НЯКОЛКО ПАРТНЬОРИ НА РАЗЛИЧНИ НИВА

90. Редица партньори в ЕС, държавите членки на ЕС и държави извън ЕС играят роля в управлението на политиката в областта на миграцията. Няколко генерални дирекции и отдели на Комисията (в т.ч. ГД „Международно сътрудничество и развитие“, ГД „Миграция и вътрешни работи“, ГД „Разширяване“ и, в по-скорошно време, ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“, както и ЕСВД) участват в партньорства с държави членки и държави извън ЕС, чиито очаквания може да се различават.

³⁶ Резолюция на Европейския парламент от 22 ноември 2012 г. относно положението на мигрантите в Либия (2012/2680(RSP)).

³⁷ <http://www.amnesty.org/en/news/libya-refugees-asylum-seekers-and-migrants-held-indefinitely-deplorable-conditions-2013-06-20>; <http://www.hrw.org/news/2014/06/22/libya-whipped-beaten-and-hung-trees>.

³⁸ „Защита на уязвимото население в Либия“ (5 млн. евро) и „Подкрепа на базата на правата за системата за убежище и управлението на миграцията в Либия“ (10 млн. евро).

Сложно управление

91. Организационната структура в институциите на ЕС за изпълнението на политиката в областта на миграцията (вж. **приложение V**) е сложна. Съществуват слабости при връзките между основните партньори — както между дирекциите и отделите на Комисията, така и между Комисията в Брюксел и нейните делегации.

92. Необходимостта от подобряване на *вътрешната координация между основните отдели на Комисията* — особено между ГД „Международно сътрудничество и развитие“ и ГД „Миграция и вътрешни работи“, двете основни генерални дирекции партньори — често е изтъквана от Съвета, от Комисията и от няколко работни групи.

93. Въпреки усилията на Комисията за управление на миграцията в различните области на политика и отдели (сътрудничество за развитие, съседство, разширяване и външни и вътрешни работи), то остава разпокъсано и липсва работеща стратегия или механизъм, които да осигурят координацията между областите на политика, фондовете или генералните дирекции.

94. Финансирането на ГПММ е важен фактор за неговото успешно изпълнение. Държавите членки могат да допринасят пряко за неговото финансиране и поради това е важно да има ефективен механизъм за координация. На нивото на ГПММ обаче липсва общ преглед на финансирането, който да определя в частност кой какво финансира или как се разпределят средствата.

95. Сметната палата отбелязва неотдавнашната вътрешна реорганизация в Комисията (напр. създаването на колегиум на членовете на Комисията, за да се подобри координацията).

96. Вътрешната координация между ГД „Международно сътрудничество и развитие“ и ГД „Миграция и вътрешни работи“ е засилена благодарение най-вече на наличието в ГД „Миграция и вътрешни работи“ на персонал с опит в областта на развитието, а в ГД „Международно сътрудничество и развитие“ — на персонал с опит в областта на

вътрешните работи. Понастоящем съществува по-добро разбиране за взаимния интерес от действията на ЕС в областта на миграцията и развитието.

97. През одитирания период ЕСВД, която започва да действа едва през 2010/2011 г., има ограничена роля въпреки подчертаната от Съвета необходимост, както се посочва в контекста на ГПММ, да се сближат повече вътрешното и външното измерение на политиката на ЕС относно миграцията. Обяснението за това отчасти е в липсата на достатъчно тематични експертни знания на ЕСВД в областите, които включват политиката относно миграцията и убежището — липса, която Сметната палата отбелязва в специален доклад, публикуван през 2014 г.³⁹

98. Лошата координация между службите на Комисията в Брюксел и делегациите на ЕС в държавите партньори е довела до неефективност. Отрицателен ефект има фактът, че делегациите не участват в достатъчна степен в планирането — беше установено, че при голяма част от одитираните проекти е липсвала реална представа за очакванията и специфичното положение на страната партньор.

99. До известна степен тези слабости са свързани с Комисията в Брюксел, тъй като тя не е предоставила на делегациите необходимата информация, по-специално в случаите на проекти с участието на повече от една държава. Сметната палата установи, че съответните делегации не винаги са били информирани за това. Комисията също така не е последвала препоръките на външните оценители относно общия обмен на добри практики, установени при изпълнението на проекти на местно равнище.

100. Недостатъчната координация следователно е довела до загуба на данни и дублиране на усилия. Например, ефективността на проектите е била застрашена, когато вече налични проучвания са били извършвани повторно без нужда.

³⁹ Специален доклад № 11/2014 „Създаване на Европейската служба за външна дейност“ (<http://eca.europa.eu>).

Партньорства за мобилност — необходимо е да се изясни координацията

101. Партньорствата за мобилност обикновено се изграждат по стандартен модел, който се различава според съответните нужди, интереси и капацитет на държавата партньор и на ЕС. Преговорите и изпълнението на партньорствата за мобилност се следят (на стратегическо/политическо ниво) от работната група на високо равнище относно въпросите на убежището и миграцията. В допълнение, мониторингът във връзка с техническите и оперативните аспекти на изпълнението се извършва от експертна група, която се състои от представители на държавите членки, генералните дирекции на Комисията (ГД „Миграция и вътрешни работи“ и ГД „Международно сътрудничество и развитие“ и ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“), ЕСВД и съответните агенции на ЕС.

102. Необходимо е координация, за да се гарантира, например, че държавите членки надлежно актуализират и споделят „таблици с оценки“ на партньорствата и редовно информират Frontex за двустранни проекти, така че да се избегне дублирането.

Изгледи за бъдещето

103. Новата многогодишна финансова рамка (2014—2020 г.) и началото на новия мандат на Комисията в края на 2014 г. създават възможност за подобряване на координацията на външната политика на ЕС в областта на миграцията. Миграцията се определя като приоритет за новата Комисия, а един от комисарите е натоварен със специфична отговорност за тази област. Европейската програма за миграция, представена от Комисията през май 2015 г., определя четири стълба за по-добро управление на миграцията и призовава за по-голяма съгласуваност между различните сектори на политиката, като сътрудничеството за развитие, търговията, заетостта и външната политика и политиките в областта на вътрешните работи. Засилването на сътрудничеството с държавите на произход и транзитните държави, подкрепено от по-активна роля на делегациите на ЕС, ще спомогне за подобряване на мониторинга на реадмисията. Комисията също така призовава за по-решителни действия за свързване на политиките в областта на миграцията с развитието, като се увеличават максимално ползите за развитието на държавите на произход.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Заключение 1 — Разходите на ЕС за външното измерение на миграцията се ръководят от широк набор от политически цели, които не са достатъчно добре разделени на оперативни цели, подкрепени от показатели за резултатите.

Мониторингът и оценката се нуждаят от допълнителни подобрения.

- а) Външната политика за миграцията се изпълнява посредством множество разходни инструменти, всеки със свои собствени цели. Целите не са били взаимосвързани и инструментите не са предоставили ясна стратегия, чрез която да се определи мащабът на техния принос. Ето защо не е ясно какво е следвало да постигнат те на равнището на ЕС (вж. точки 27—31).
 - б) Прекалено общите цели на тематичната програма не са разделени на оперативни цели, насочени към нуждите на страните партньори. Показателите, използвани за мониторинг, обхващат само няколко цели и са взаимно несъвместими; едновременно с това те са податливи на промяна с течение на времето и не са обект на подробен мониторинг; цифровите данни са малко и като цяло са ненадеждни. Съществува несъответствие между показателите, използвани на различните равнища на политика (стратегическа рамка, бюджет и годишен отчет за дейността), както и между тези показатели и показателите, определени на проектно равнище (вж. точки 32—47)
 - в) Липсва матрица за съпоставяне на целите и показателите на всички нива (от индивидуални проекти до годишни отчети за дейността) за всички разходни инструменти. По този начин резултатите от политиката не могат да бъдат подложени на мониторинг и докладвани по изчерпателен и координиран начин (вж. точки 49—51).
 - г) Поради слабости в информационните системи на Комисията не беше възможно да се установи до каква степен средствата на ЕС са били разпределени (чрез ТПМУ) за основните приоритети на съседните на ЕС държави. Поради липса на количествена оценка на приоритетните нужди не беше възможно да се направи оценка на това
-

дали настоящите нива на подкрепа в съседните на ЕС държави са подходящи (вж. точки 52—56).

- д) Разходите за външния аспект на политиката за миграция в съседните на ЕС държави се характеризират с голямо тематично и географско разнообразие. Това е поставило ограничения върху тяхната ефективност и не е позволило да се натрупа критична маса от финансиране, което да се насочи към реалните нужди в приоритетни региони (вж. точки 58—65).

Препоръка 1 — Опростяване на целите, разработване, разширяване и подобряване на рамката за измерване на изпълнението и насочване на наличните финансови ресурси към ясно определени и остойностени целеви приоритети

Комисията следва да определи ясни и конкретни цели на политиката, изпълнявани чрез съгласуван набор от инструменти за разходване на средства на ЕС. За да се постигне максимално въздействие, тя следва да разпреди ресурсите за дейностите и географските райони в съответствие с ясно дефинирани и количествено определени приоритети. Бюджетът и управлението на проектите следва да бъдат достатъчно гъвкави, за да се адаптират към ситуации на бързи промени. Комисията следва да гарантира, че показателите за резултатите, измеримите цели и базовите стойности се определят на ниво проект въз основа на предприетите дейности. Показателите следва да останат постоянни във времето и да бъдат съпоставими, а освен това следва систематично да се събират количествени данни. Следва да бъде разработена матрица за съпоставяне на целите и показателите на всички нива и за всички разходни инструменти на ЕС така, че резултатите от политиките да могат да бъдат представени правилно и да бъдат отчетени по изчерпателен и съгласуван начин.

Препоръка 2 — Разработване на подходящо кодиране в информационните системи на Комисията

Комисията следва да се стреми да въведе подходяща система за кодиране на действията за външния аспект на миграцията или да разработи подходяща методология, така че да позволи по-изчерпателен преглед на разходите във връзка с миграцията, за да се идентифицират и наблюдават разходите на ЕС (по вид и място) в тази област и да бъде допълнена кодиращата система КПР на ОИСР.

Заключение 2 — Слабости засягат ефективността на разходите на ЕС във връзка с миграцията (ТПМУ и ЕИСП) в държавите от Южното Средиземноморие и държавите от Източното партньорство.

- а) Поради прекалено амбициозните или твърде общи цели често не е възможно да се измерят резултатите от проектите. Показателите за резултатите често представляват показатели за крайните продукти и поради това не показват дали целите са били постигнати (вж. точки 67—72).
 - б) Целта да бъде укрепена връзката между миграцията и развитието е изпълнена частично. Проверените проекти водят до заключението, че приносът на мигрантите, които се завръщат в своята държава на произход, е бил ограничен (вж. точки 75—81).
 - в) Проектите, които имат за цел да улеснят връщането и реадмисията, имат ограничени резултати, предимно защото свързаната с тях политика се възприема погрешно от някои държави партньори като компонент на политиката на ЕС за сигурност, което ги затруднява да я приемат. Освен това държавите членки не извършват ефективна подготовка на мигрантите за тяхното завръщане у дома (вж. точки 82—86).
 - г) Целите на повечето одитирани проекти включват теоретичен ангажимент за защита на правата на човека, но бяха констатирани няколко случая, при които това не е подкрепено на практика (вж. точки 87—89).
-

Препоръка 3 — Подобряване на изготвянето и подбора на проектите

Комисията следва да подобри първоначалното планиране на проектите, като изисква актуални, постижими и измерими цели (и като гарантира, че тези изисквания са ясна част от договорните образци и насоки, а впоследствие и се прилагат). Проектните показатели следва да включват показатели за резултатите.

Препоръка 4 — Допълнително укрепване на връзката между развитието и миграцията

Комисията следва допълнително да изясни своя подход, за да гарантира, че миграцията влияе положително на развитието. Тя следва също така да следи дали програмите и проектите акцентират повече върху миграцията и да се стреми да определи какви политики са необходими, за да се постигне положително въздействие.

Заключение 3 — Координацията на разходите на ЕС за външния аспект на политиката за миграция (ТПМУ и ЕИСП) между участниците на различни нива е затруднена.

Сложните правила за управление отслабват координацията на всички равнища между органите на ЕС и по-специално между генералните дирекции и между Комисията в Брюксел и делегациите на ЕС в държавите партньори. Независимо от неотдавнашните инициативи в тази област, необходима е допълнителна рационализация. Липсва преглед на финансирането на нивото на ГПММ, който да определя кои елементи се финансират от Комисията и кои — от държавите членки (вж. точки 91—100).

Препоръка 5 — Вътрешен и външен диалог за подобряване на координацията

Комисията и ЕСВД следва да засилят капацитета на делегациите на ЕС за работа по въпросите на миграцията. Комисията следва да се стреми да разработи общ финансов преглед на финансирането на различните елементи от отделните участници в рамките на ГПММ.

Настоящият доклад беше приет от Сметната палата в Люксембург на заседанието ѝ от 25 февруари 2016 г.

За Сметната палата

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA

Председател

ПРИЛОЖЕНИЕ I**Партньорства за мобилност, сключени между ЕС, държави членки на ЕС и държави извън ЕС**

	Кабо Верде	Молдова	Грузия	Армения	Мароко	Азербайджан	Тунис	Йордания	
Дата	2008 г.	2008 г.	2009 г.	2011 г.	2013 г.	2013 г.	2013 г.	2014 г.	
ЕС	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Франция	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Германия		X	X	X	X		X	X	6
Италия		X	X	X	X		X	X	6
Полша		X	X	X		X	X	X	6
Швеция		X	X	X	X		X	X	6
Белгия			X	X	X		X		4
България		X	X	X		X			4
Чешка република		X	X	X		X			4
Нидерландия			X	X	X	X			4
Португалия	X	X			X		X		4
Румъния		X	X	X				X	4
Испания	X				X		X	X	4
Дания			X				X	X	3
Гърция		X	X					X	3
Литва		X	X			X			3
Обединено кралство			X		X		X		3
Кипър		X						X	2
Унгария		X						X	2
Словакия		X				X			2
Словения		X				X			2
Естония			X						1
Латвия			X						1
Люксембург	X								1
Австрия									0
Хърватия									0
Финландия									0
Ирландия									0
Малта									0
Общо държави членки	4	15	16	10	9	8	10	11	

ПРИЛОЖЕНИЕ II

Поети задължения, сключени договори и изплатени средства за външното измерение на политиката в областта на миграцията в периода 2007—2013 г. (в млн. евро)

	Бюджетни задължения	Договори по стойност	Брой договори	Плащания
ТПМУ	379,78	375	256	304,30
ЕИСП		376	64	
ИСР (с изкл. на ТПМУ)		190	64	
ЕФР		156	27	
ЕИДПЧ		7	43	
ИС		5	4	
ИПП		309	76	
ОБЩО		1 418	534	304,30
Няма данни				

ПРИЛОЖЕНИЕ III

**Разходи във връзка с външното измерение на политиката в областта на миграцията
— множество разходни инструменти на ЕС, всеки от които има собствени цели
и стратегии**

Инструмент за сътрудничество за развитие (1. ИСР — ТПМУ, 2. ИСР — други):

приложимият регламент поставя основни и всеобхватни цели, посочва цели за географските и тематичните програми и следва целите, поставени в други документи за определяне на политиките или външни документи (целите на хилядолетието за развитие и цели, одобрени от ООН и други международни организации). Инструментът се прилага във всички държави извън ЕС, с изключение на държавите, които отговарят на условията за предприсъединителна помощ. В случая на географски програми не се обхващат държавите, допустими за финансиране по Европейския фонд за развитие, Европейския инструмент за съседство или Инструмента за предприсъединителна помощ, нито държавите, участващи в партньорството АКТБ—ЕС (с изключение на Южна Африка).

3. Европейският инструмент за съседство и партньорство, в който частично се включва и миграцията, не определя цели на политиката сам по себе си. Приложимото законодателство предвижда определянето на приоритетни цели чрез стратегически документи за дадена държава или регион, които следва да се приемат от Комисията. Когато ЕС не е съгласувал конкретни цели с дадена държава, следва да се преследват целите на политиката на ЕС (но не се посочва конкретно кои).

4. Европейски фонд за развитие: разпоредбите за ЕФР са подобни на тези за Инструмента за сътрудничество за развитие, но фондът се изпълнява в други държави, по-конкретно 78 държави от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ). Поради това ЕФР сам по себе си не се използва в съседните на ЕС държави, но може да бъде използван например за подкрепа на мигранти, завръщащи се от съседни държави.

5. Инструментът за стабилност има за цел преодоляването на сериозни рискове и заплахи за политическата сигурност и развитие. Нормативната уредба определя две общи цели. Конкретните цели са определени в стратегическите документи, обхващащи

няколко държави, в тематични стратегически документи и в многогодишни индикативни програми.

6. Европейският инструмент за демокрация и права на човека има за цел да консолидира демокрацията в държави извън ЕС и да подобри зачитането на човешките права. В нормативната уредба са поставени три общи цели, а специфичните цели следва да се определят чрез стратегическите документи, които Комисията също така използва при поставянето на цели за годишните програми за действие.

7. Инструментът за предприсъединителна помощ предоставя финансова и техническа помощ на осем „държави, участващи в процеса на разширяване“ по време на процеса им на присъединяване към ЕС. В съответния регламент са определени общите цели, а специфичните цели следва да се формулират в многогодишни и годишни програми, както и други цели, свързани със специфични компоненти като трансграничното сътрудничество. Поради това ИПП сам по себе си не се използва в държавите от Южното Средиземноморие и държавите от Източното партньорство.

ПРИЛОЖЕНИЕ IV**Обобщение на одитираните проекти**

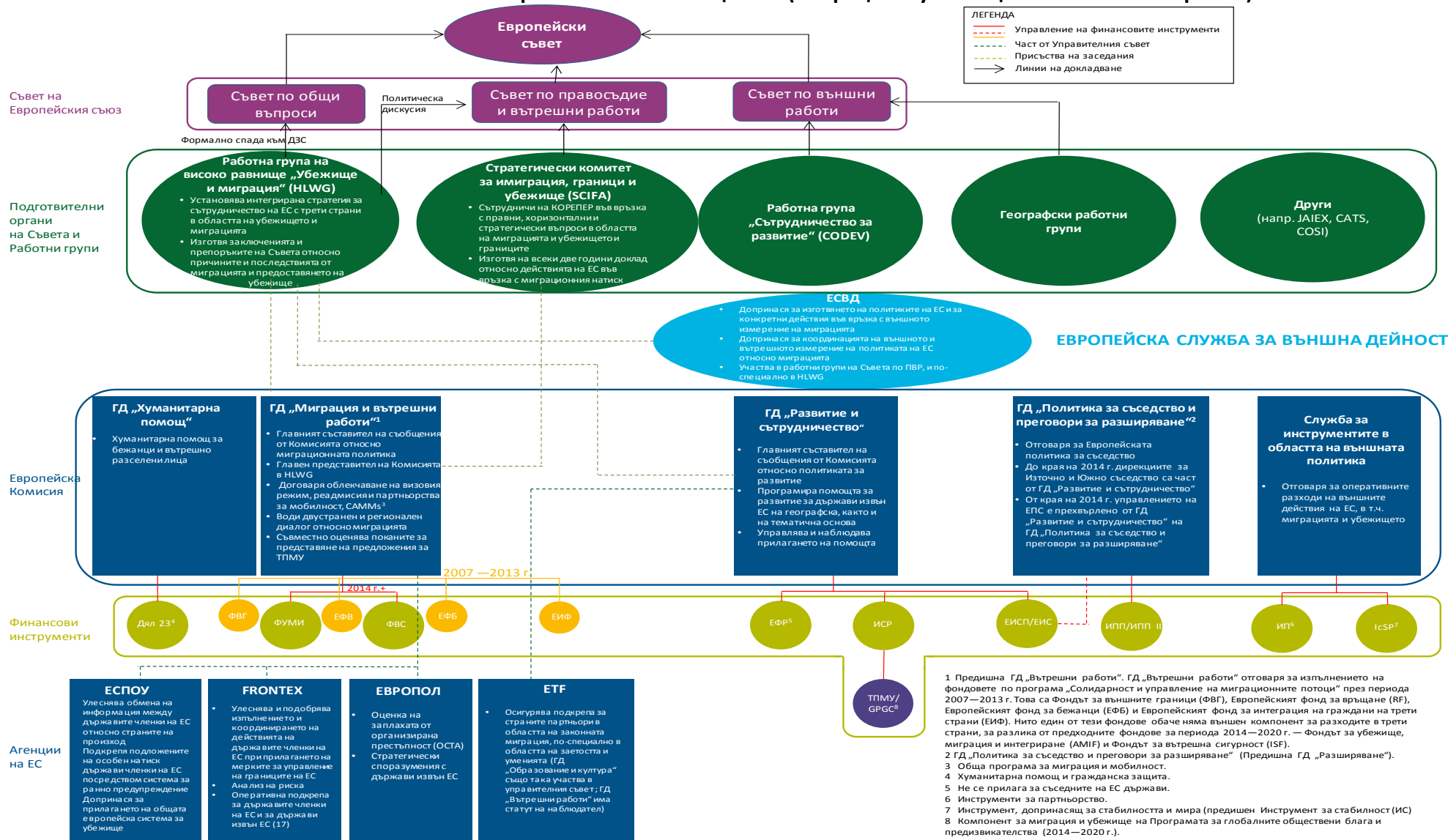
Инструменти за финансиране	Година на сключване на договор	Продължителност (в месеци)	Наименование	Финансиран е от ЕС (в евро)
Общи				
ТПМУ	2007 г.	55	Съвместна инициатива за миграция и развитие	15 000 000
Източно съседство				
ЕИСП	2008 г.	45	Интегрирано управление на границите в Южен Кавказ (SCIBM)	6 000 000
ЕИСП	2009 г.	71	Подпомагане, свързано с реадмисията, и мерки на мисията на ЕС за гранична помощ ⁴⁰	4 864 050
ЕИСП	2009 г.	42	Подкрепа за изпълнението на компонента за миграция и развитие на Партньорството за мобилност между ЕС и Молдова	1 999 734
ТПМУ	2010 г.	36	Ефективно управление на трудовата миграция и нейното измерение, свързано с уменията	1 507 501
ТПМУ	2010 г.	35	Подкрепа за реинтеграцията на грузинските завръщащи се мигранти и прилагане на споразумението между ЕС и Грузия за реадмисия	3 000 000
ЕИСП	2011 г.	22	Подпомагане, свързано с реадмисията, и мерки на мисията на ЕС за гранична помощ	1 798 941
ЕИСП	2011 г.	48	Подпомагане, свързано с реадмисията, и мерки на мисията на ЕС за гранична помощ	9 532 400
ТПМУ	2011 г.	35	По-добро управление на мобилността на здравните работници в република Молдова	2 000 000
ТПМУ	2011 г.	23	Подкрепа за дейности на ВКБООН в Източна Европа в контекста на Регионалните програми на ЕС за закрила — втори етап	1 500 000
ТПМУ	2012 г.	24	Подкрепа за изграждането на ефективно управление на реадмисията в Армения, Азербайджан и Грузия	1 193 965
ТПМУ	2013 г.	36	Укрепване на потенциала за развитие на партньорството за мобилност с ЕС в Грузия чрез насочена циркулярна миграция и мобилизация на диаспората	878 000

⁴⁰ Тази сума включва изменение към проекта в размер на 864 810 евро, което Сметната палата трябваше да провери, за да постигне цялостно разбиране на проекта.

Инструменти за финансиране	Година на сключване на договор	Продължителност (в месеци)	Наименование	Финансиране от ЕС (в евро)
Южно съседство				
ТПМУ	2008 г.	47	Улесняване на създаването на предприятия в Мароко благодарение на мобилизацията на мароканската диаспора, установена в Европа (FACE-Maroc)	1 497 305
ТПМУ	2008 г.	26	Интерактивна карта на пътищата и потоците на нерегламентираната миграция в Африка, Близкия изток и Средиземноморския регион (I-Mar)	784 789
ТПМУ	2009 г.	59	SaharaMed: Предотвратяване и управление на потоците на нерегламентираната миграция от пустинята Сахара към Средиземно море	10 000 000
ЕИСП	2010 г.	44	MEDSTAT III	7 000 000
ТПМУ	2010 г.	36	Алжир: Засилване на защитата на мигрантите и на капацитета за управление на смесените миграционни потоци	1 915 916
ТПМУ	2011 г.	23	Подкрепа за дейности на ВКБООН в Северна Африка в контекста на Регионалната програма за закрила	3 631 627
ЕИСП	2011 г.	40	EUROMED MIGRATION III	4 998 800
ТПМУ	2012 г.	35	Насърчаване на спазването на правата на субсахарските мигранти в Мароко	1 594 264
ТПМУ	2012 г.	36	Подкрепа за създаването на дейности и работни места в Магреб - миграцията в услуга на местното развитие	1 875 000
ТПМУ	2013 г.	36	„Средиземноморска мрежа Seahorse“ с държави членки (Южно съседство)	4 500 000
ТПМУ	2013 г.	13	Подкрепа за дейности на ВКБООН в Северна Африка в контекста на Регионална програма за закрила	1 953 000
ОБЩО				89 025 292

ПРИЛОЖЕНИЕ V

Механизми за изпълнение за финансовата помощ от ЕС (миграция и убежище — външно измерение)



Източник: Европейска сметна палата.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

„РАЗХОДИ НА ЕС, СВЪРЗАНИ С ВЪНШНИЯ АСПЕКТ НА ПОЛИТИКАТА ОТНОСНО МИГРАЦИЯТА, В ДЪРЖАВИТЕ ОТ ЮЖНОТО СРЕДИЗЕМНОМОРИЕ И ИЗТОЧНИТЕ СЪСЕДНИ ДЪРЖАВИ ДО 2014 г.“

РЕЗЮМЕ

I. Комисията и Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) имат следните забележки по отношение на контекста и съдържанието на този доклад:

Комисията и ЕСВД са длъжни да действат в сложна и постоянно променяща се среда. В контекста на безпрецедентна бежанска и миграционна криза политиката относно миграцията до голяма степен коригира своите приоритети, засилва своите функции на равнище ЕС и непрекъснато се приспособява към променящите се обстоятелства.

Този доклад на Сметната палата беше изготвен, преди да се случат тези значителни събития.

Миграцията и убежището са многолика, сложна и постоянно променяща се област на политиката както на международно равнище, така и на равнище ЕС, а Комисията е длъжна да работи в тази променяща се и изпълнена с предизвикателства среда. В резултат на това тази област изисква също толкова сложни и многомерни структури за нейното прилагане.

В доклада на Сметната палата тази политически, правен, оперативен и бюджетен контекст не се взема под внимание в достатъчна степен.

II. Комисията е съгласна, че не може лесно да се установи общата сума на разходите от бюджета и дали те са били насочени съобразно определените географски и тематични приоритети. Комисията ще продължи да подобрява цялостната рамка за мониторинг и оценка в тази сложна област на политиката, като същевременно ще гарантира, че предвидените географски и тематични приоритети са определени от съответните инструменти по ключовите области.

III. На индивидуално равнище всички проекти, финансирани чрез финансови инструменти на ЕС, включват показатели, които се проследяват през целия срок на всеки един проект. Вж. също отговора на Комисията по точка 68.

IV. Миграцията е сложна и политически чувствителна област на политиката, свързана с много сектори и с участието на различни заинтересовани страни (например европейски агенции, Международната организация по миграция, ВКБООН) в рамките на институциите на ЕС и извън тях. Управлението на външния аспект на политиката на ЕС относно миграцията и сътрудничеството непременно отразява тази ситуация.

През последните години са положени усилия за усъвършенстване на координацията между генералните дирекции на Комисията и с Европейската служба за външна дейност, както и с държавите — членки на ЕС, като за тази цел са въведени и редица механизми за координация. В представената наскоро Европейска програма за миграция се подчертава необходимостта от по-нататъшно увеличаване на тези усилия.

ВЪВЕДЕНИЕ

1. Комисията подчертава, че разходите за бежанци в държавите партньори, включително в съседните на ЕС държави, бяха включени в сътрудничеството на ЕС с трети държави в областта на въпроси, свързани с миграцията и убежището, дори преди 2015 г. Всъщност повечето проекти в областта на миграцията прилагат всеобхватен и приобщаващ подход, тъй като миграционните потоци се характеризират със своя смесен характер, като включват

икономически мигранти, уязвими мигранти и лица, които се нуждаят от международна закрила.

2. На 13 май 2015 г. Комисията представи Европейската програма за миграция, въз основа на която през юни 2015 г. бяха приети Заключенията на Съвета.

11. От ноември 2014 г. насам със стартирането на така наречения „процес от Хартум“ (с държавите от източноафриканския миграционен маршрут) се дава приоритет на осем регионални диалога.

Общите програми за миграция и мобилност също се считат за основна двустранна рамка наред с партньорствата за мобилност.

13. Първопричините за нерегламентираната и принудителната миграция варират от бедност, липса на икономически възможности до конфликти, несигурност и изменение на климата, както и всичко по средата между тези крайности. Тематичната програма за миграция и убежище с определени годишни средства в размер на приблизително 50 милиона евро всъщност никога не е била предназначена да се занимава с подобни първопричини, а е насочена към подкрепа на държавите за подобряване на тяхното управление на миграцията и убежището.

15. Регламентът за ЕИСП (Европейски инструмент за съседство и партньорство) поставя общи цели, докато споразуменията между ЕС и държавите партньори осигуряват политическата рамка за програмиране на финансовата помощ. (Вж. Регламента за ЕИСП, член 3).

Въпреки това за периода 2014—2020 г. са зададени специфичните цели след заменянето на ЕИСП от Европейския инструмент за съседство (ЕИС). Съгласно Регламент № 232/2014 една от шестте специфични цели на ЕИС е създаване на *„условия за по-добрата организация на законната миграция и насърчаването на добре управлявана мобилност на хора, за прилагането на съществуващи и бъдещи споразумения, сключени в съответствие с глобалния подход към миграцията и мобилността, и за поощряване на контактите между хората, по-специално във връзка с културни, образователни, професионални и спортни дейности“*.

ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

22. Както се посочва от Палатата, Комисията отбелязва, че макар да са включени в приложение III, нито Инструментът за предприєдинителна помощ (ИПП), нито Европейският фонд за развитие (ЕФР) предоставят финансиране на съседните държави.

СЪГЛАСУВАНОСТТА НА ЦЕЛИТЕ, ОПРЕДЕЛЯНЕТО НА НУЖДИТЕ НА ДЪРЖАВИТЕ ПАРТНЬОРИ И ИНСТРУМЕНТИТЕ ЗА МОНИТОРИНГ СЕ НУЖДАЯТ ОТ ПОДОБРЕНИЕ

Отговор на заглавието преди точка 27:

Комисията признава голямото многообразие на механизмите на политиката, което произтича главно от сложността на миграционния феномен.

Благодарение на предложенията на Комисията при последователните многогодишни финансови рамки наборът от инструменти за външно сътрудничество е значително рационализиран. Настоящата смесица от географски и тематични инструменти като цяло показва един изчерпателен и добре балансиран подход, който позволява на ЕС да се справи с различните предизвикателства чрез общ съгласуван и допълващ набор от финансови инструменти.

29. За периода 2014—2020 г. ЕИСП е заменен от Европейския инструмент за съседство (ЕИС). Съгласно Регламент № 232/2014 една от шестте специфични цели на ЕИС е създаване на *„условия за по-добрата организация на законната миграция и насърчаването на добре управлявана мобилност на хора, за прилагането на съществуващи и бъдещи споразумения, сключени в съответствие с глобалния подход към миграцията и мобилността, и за поощряване на контактите между хората, по-специално във връзка с културни, образователни, професионални и спортни дейности“*.

Регламентът за ЕИС предвижда включването на приложение с приоритетите за програмиране и цялостното разпределение на средствата според вида на програмата (двустранно, многонационално и трансгранично сътрудничество), което подлежи на промяна посредством делегиран акт. Като един от основните елементи, произтичащи от преговорите, с Европейския парламент и Съвета е договорено изцяло ново приложение с общите приоритети за целия регион, обхванат от Европейската политика за съседство (ЕПС), като част от ЕИС; тези приоритети ще са рамка за последващия процес на програмиране.

30. Утвърдени са финансовите инструменти за външно сътрудничество и сътрудничество за развитие с трети държави с оглед преодоляване на предизвикателства като бедност, несигурност, демокрация и управление, липса на икономически възможности, права на човека и др.

В съответствие с всеки правен акт в многогодишните и годишните програми се определят изчерпателно сектори за интервенция, които могат да включват основни сектори като образование, здравеопазване, околна среда, както и сигурност, вътрешни работи и миграция. По отношение на географските инструменти изборът на сектори за интервенция се договаря с въпросните държави партньори във фазата на програмиране.

Както при всички секторни политики на ЕС, прилагането на външния аспект на политиката относно миграцията и убежището може да бъде подкрепено чрез финансиране съгласно действащите инструменти на ЕС за външно сътрудничество, съгласно критериите и процедурите, определени в правните основания на съответния финансов инструмент.

Вж. също отговора по точка 22.

31. Като продължават да се спазват целите на всеки финансов инструмент, интервенциите в рамките на външната дейност могат да допринесат за прилагането на политиката на ЕС в различни тематични области, като например изменение на климата, сигурност, образование, селско стопанство или миграция.

32. Комисията счита, че по принцип проектите са документирани правилно. В бъдеще обаче Комисията ще се опита да документира своя анализ на нуждите на проектите по по-систематичен начин.

33. Комисията е съгласна, че партньорствата за мобилност (ПМ) се оказаха добре изработена двустранна рамка за справяне с проблеми в областта на миграцията и убежището по начин, който прави сътрудничеството взаимноизгодно, но е необходимо да се положат повече усилия, за да се гарантира, че ПМ се реализират балансирано, т.е. обхващат по-добре всички четири тематични приоритета на ГПММ, включително повече дейности по отношение на законната миграция, правата на човека и закрилата на бежанците.

Комисията редовно напомня на държавите членки колко е важно балансът между четирите тематични приоритета на ГПММ да се гарантира също и на ниво изпълнение на ПМ.

34. Преди няколко години повечето, ако не всички, делегации вече определяха специализирани звена за контакт по въпросите на миграцията. Освен това само в ограничен

брой приоритетни делегации (САЩ, Русия, Женева, Виена, Турция, Китай, Индия) бе възможно да бъде разположен персонал от ГД „Миграция и вътрешни работи“. В повечето случаи тези постове са споделени с други генерални дирекции, като обхващат също така и други въпроси, попадащи в компетентността на ГД „Миграция и вътрешни работи“ (и не са непременно съсредоточени върху миграцията).

Както бе признато в представената наскоро Европейска програма за миграция, в делегациите на ЕС е необходимо да се засилят експертните знания в областта на миграцията. В резултат Съветът взе решение да засили капацитета на делегациите на ЕС по отношение на миграцията, и по-специално да разположи европейски служители за връзка по въпросите на миграцията в приоритетни делегации, като върху съседните на ЕС държави се поставя специален акцент.

35. Създаването на тематични отдели в ГД „Международно сътрудничество и развитие“ преди няколко години, включително този за миграцията, показва колко е важно подобряването на тематичните експертни знания в цялата организация, в това число в делегациите.

Съществена част от мандата на тези тематични отдели включва тематична качествена подкрепа на персонала в централата и делегациите. Отделът в ГД „Международно сътрудничество и развитие“, който отговаря за миграцията и убежището, е разработил редица инструменти, за да гарантира, че тази подкрепа се предоставя по един последователен и ефективен начин. За тази цел са изготвени обяснителни бележки и указания, както и тематични модули за обучение.

С повишено внимание към миграцията във външната дейност на ЕС Комисията обмисля разработването на модул за електронно обучение, който да допълва инструментите за обучение чрез пряк контакт.

36. Комисията е съгласна, че доскоро миграцията не беше сред основните приоритети на много от съседните държави, но в последно време ситуацията се е променила значително, тъй като тези страни все повече признават значението на миграцията и необходимостта да работят с ЕС.

По отношение на проекта Средиземноморска мрежа Seahorse Комисията признава предизвикателствата, свързани с привличането на партньори от северноафриканските държави. Макар че усилията в тази посока продължават, следва да се отбележи, че нестабилната ситуация в региона след оформянето на концепцията на проекта затруднява диалога с посочените държави в този изключително чувствителен регион.

37. Като признава, че повече държави — членки на ЕС, отколкото държави партньори са потребители на крайния продукт I-Мар (Интерактивна карта на пътищата за нерегламентирана миграция в Африка, Близкия изток и Средиземноморския регион), Комисията смята, че редица аспекти трябва да се вземат под внимание.

Въз основа на изразена нужда в рамките на диалога по въпросите на транзитната миграция по Средиземноморието целта на проекта бе да се предостави актуална информация за миграционните потоци с оглед подобряване на разработването на политики.

Проектът I-Мар бе един-единствен и изключително целеви проект, който заедно с други проекти поддържаше ефективното функциониране на диалога относно миграцията между държавите от Близкия изток / Северна Африка (БИСА), и държавите — членки на ЕС. Предвид липсата на една единна консолидирана система преди това Комисията счита, че предоставената по много практичен начин информация, касаеща миграцията, доведе до подобряване на диалога.

38. Комисията изразява съгласие, че е изключително важно нашата рамка за сътрудничество относно миграцията и международната закрила да бъде по-добре дефинирана чрез определяне на оперативни цели и ясни и измерими резултати и крайни продукти с пряка обвързаност между дейности и резултати.

39. Признавайки досегашната липса на точни цели, референтни стойности и показатели за мониторинг на изпълнението на ГПММ на стратегическо ниво, Комисията счита, че целите трябва да бъдат дефинирани по-общо с цел гъвкаво адаптиране към различните обстоятелства, разнообразните аспекти и бързо променящите се предизвикателства и нужди в областта на миграцията.

През 2015 г. Комисията отново стартира дискусия с държавите — членки на ЕС, на ниво работна група на високо равнище за определяне на подходящи показатели за мониторинг на ГПММ.

Общ отговор по точки 43—50:

Комисията признава, че съответните критерии и „SMART“ показатели в областта на миграцията остават предизвикателство, включително на ниво международни донори и ООН, което е видно от предизвикателството при определяне и съгласуване на показатели в областта на миграцията в рамката за развитие за периода след 2015 г.

Това е свързано със сложните и многостранни измерения на политиката в областта на миграцията и убежището като цяло. Комисията признава, че е налице колективна необходимост от предприемане на сериозни усилия по този въпрос.

За ГД „Международно сътрудничество и развитие“ преразглеждането на рамката за резултатите, което е предвидено да се извърши след приемането на показателите, свързани с целите за устойчиво развитие през пролетта на 2016 г., представлява възможност за постигане на напредък също по отношение на по-доброто измерване на резултатите в областта на миграцията.

Отговор на заглавието преди точка 52:

Комисията счита, че географските и тематичните приоритети съгласно ГПММ са били определени ясно, но приема, че по време на одита е било трудно да се направи точна количествена преценка на разходите на ЕС, свързани с тези приоритети.

53. Общата информационна система в областта на външните отношения (CRIS) е инструмент за финансово управление, който подава информация към счетоводната система на Комисията ABAC и предоставя информация за финансовите трансакции в реално време за всички разходи на ЕС за външна дейност. Системата CRIS не е предназначена специално за целите на отчитането. Системата CRIS е в процес на постепенно спиране и заменяне в голямата ѝ част с ABAC, както и на допълване с нова система OPSYS.

Системата използва кодовете на ОИСР за характеризиране на договорите по сектор на дейността. Към момента няма код за миграцията; Комисията обаче е наясно с ограниченията, произтичащи от липсата на специален код по КПП за финансирани интервенции за развитие в областта на миграцията и убежището. Това е свързано с многостранния и хоризонтален характер на миграцията, която засяга редица различни политики и сектори. В кратки срокове Комисията ще инициира дискусия с ОИСР (и други имащи отношение заинтересовани страни), с цел да се определят най-добрите възможни начини за отразяване на свързаните с миграцията разходи от различните агенции за развитие.

54. Комисията признава, че таблицата в Excel, управлявана от ГД „Международно сътрудничество и развитие“, е прост инструмент, който служи като допълнение към базата

данни на Общата информационна система в областта на външните отношения (CRIS) на Комисията. Като се има предвид липсата на КПП код за миграцията, тя се счита за полезен инструмент за целите на отчитането.

55. Финансовата ИТ система е в процес на постепенно спиране и заменяне в голямата ѝ част със счетоводната система на Комисията. Малко вероятно е този вид агрегирани данни да бъдат предоставени в много кратък срок.

56. Финансовата ИТ система е в процес на постепенно спиране и заменяне в голямата ѝ част с АВАС. Цялата финансова информация ще бъде прехвърлена в АВАС. С оглед на неотдавнашните събития Комисията ще започне дискусии с ОИСР.

Комисията обаче е наясно с ограниченията, произтичащи от липсата на специален код по КПП за финансирани интервенции за развитие в областта на миграцията и убежището. Това е свързано с многостранния и хоризонтален характер на миграцията, която засяга редица различни политики и сектори.

Каре 4 — Примери за определяне на неподходящи кодове за разходите, свързани с външния аспект на политиката относно миграцията

Комисията признава, че посочените два проекта Seahorse и Sahara Med са били погрешно записани с код по КПП, независимо от факта, че не 100 % от дейностите са счетени като отговарящи на критериите на ОИСР/КПП. Впоследствие това е било коригирано.

Комисията отбелязва, че регламентът за Инструмента за сътрудничество за развитие (ИСР) предвижда следното по отношение на критериите на ОИСР/КПП:

„Най-малко 90 % от разходите, предвидени по тематичните програми, се изготвят така, че да отговарят на критериите за ОПР, установени от ОИСР/КПП“

57. Тематичната програма на ИСР е създадена с глобален обхват, като целта е да се допълват, а не да се заместват географските инструменти и програми. За периода 2007—2013 г. бяха приети два стратегически документа за ТПМУ, като първият обхваща периода 2007—2010 г., а вторият — периода 2011—2013 г. Макар че ТПМУ включва всички географски региони, при тези стратегии е определен ясен приоритет за разходи по ТПМУ за регионите от Южното Средиземноморие, Африка и Източна Европа в съответствие с ГПММ и Стокхолмската програма. Тази подредба по приоритети е основана на концепцията за „миграционни пътища“, която включва миграционните пътища, започващи извън съседните на ЕС държави (в Африка на юг от Сахара) и преминаващи през тях.

60. Комисията е съгласна само отчасти с посоченото становище, тъй като в него следва да се вземе предвид, че често това отговаря и на искането на държавите партньори, особено в източните съседни държави, и че разходите за управление на границите по принцип могат да бъдат далеч по-високи, отколкото са в други области, като например социално-икономически проекти, свързани с интеграция на мигрантите.

Според Комисията акцентът върху разходите, свързани с нерегламентираната миграция, за който говори Палатата, отразява също и приоритетите, изразени от някои държави партньори.

Разходите, свързани с тези области, и по-конкретно с управлението на границите, действително са високи, което се дължи на нуждата от инвестиции в гранично-пропускателните пунктове, както и за комуникационно и ИТ оборудване.

Следва да се добави, че ЕС е само един от донорите, работещ в партньорство със страните, държавите членки и международните организации.

62. Комисията отбелязва, че според разпоредбите на правния акт за създаване на ТПМУ програмата допълва географските програми. Разпределението на ресурсите за приоритетните области по географските програми зависи преди всичко от държавите партньори, а не само от Комисията.

64. Съвместната инициатива за миграция и развитие (JMDI) на ЕС и ООН е стартирана като първата всеобхватна програма в областта на миграцията, насочена към въздействието на миграцията върху развитието на държавите партньори.

Тя е приета като важен принос на ЕС към програмата за миграция и развитие след включването на това измерение в Глобалния подход към миграцията и мобилността.

Същата действително е предназначена да бъде пилотна програма за проверка на връзката между миграцията и развитието, поради което обхваща множество държави в различни региони.

Изведените от тази програма констатации и поуки са взети под внимание в следващата програма, която за разлика от нея е с по-голяма насоченост към специфични приоритетни държави.

68. Комисията подчертава, че девет проекта имат добре дефинирани цели. В 12 случая целите отговарят само частично на определението за добре дефинирани цели — често са формулирани в общи линии, а в един случай целите не са добре дефинирани (вж. каре 5).

Каре 5 — Пример за резултати, които са трудни за измерване

Комисията отчасти е съгласна с констатацията, че резултатите не са пряко осезаеми и измерими. Въпреки това Комисията счита, че проектът като цяло е бил успешен, и по-специално поради възможността за създаване на пространство за диалог с партньори, при които от години се наблюдава застой в демократичните реформи.

69. Комисията отбелязва, че ТПМУ, подобно на повечето тематични и географски инструменти за финансиране в областта на външната дейност, е насочена към изграждане на капацитета на органите и на гражданското общество в държавите партньори. Проектите обикновено осигуряват изграждане на капацитет на правно, институционално и оперативно ниво посредством техническа помощ и обучения. Комисията обаче е съгласна, че повишаването на капацитета и реформирането на правната и институционалната рамка е — и следва да бъде — средносрочна до дългосрочна цел, като резултатите не са непосредствено видими.

70. Комисията отчасти признава, че в проектите от извадката не са били постигнати всички цели.

Същевременно тя би искала да повтори, че в сложна и постоянно променяща се област на политиката като миграцията въздействието на външни фактори е значително и то не може да бъде преодоляно единствено чрез образцово изготвяне и планиране на проекти.

Въпреки доброто планиране и добрата връзка с държавите партньори, непредсказуемостта на миграционните и бежанските потоци, както и на политическите предизвикателства оказва влияние върху резултата от интервенцията на всички етапи на изпълнението. Тази ситуация се вижда ясно в случая с Либия.

Каре 7 — Пример за частично ефективен проект

Проектът „Средиземноморска мрежа Seahorse“ има за цел да допринесе за развитието на една от регионалните мрежи, предназначена за укрепване на системата EUROSUR.

При подписването на договора ситуацията в Триполи беше относително стабилна и не можеше да бъде предвидена степента на последвалото влошаване на положението със сигурността в Либия.

Редовно бяха канени представители на Алжир, Тунис и Египет и те често участваха активно в заседанията на Управителния комитет на проекта. Към днешна дата никоя от тези три държави не е поела официален ангажимент.

Гражданската гвардия, подкрепена от 5 държави членки, които са част от консорциума, е в постоянен контакт с потенциални трети държави партньори, за да ги убеди да вземат участие в инициативата.

Палатата посочва, че „приемането на Либия е в разрез с вижданията на Комисията“. Въпреки това поради стратегическото ѝ положение на по-късен етап бе признато, че Либия е най-важният партньор по тази инициатива, и затова бе решено тя да бъде включена.

72. Проектът все още продължава, въпреки настоящите извънредни обстоятелства в Либия, и бавно се постигат известни резултати. Трудностите, срещнати при изпълнението на проекта, се дължат на несигурното и нестабилно положение в Либия, а проектът бе възобновен през август 2015 г. и адаптиран към новите условия след кризата от 2014 г.

Сега проектът ще приключи през април 2016 г. и има за цел да отговори на най-неотложните нужди на блокираните и задържани мигранти в Либия в центровете за задържане/приемане, като им предложи помощ и доброволно връщане при пълно зачитане на правата на човека.

77. Комисията взема под внимание констатацията на Палатата и отбелязва, че докладът за оценка включва отделни положителни аспекти.

Заклученията от оценката бяха подробно обсъдени с ПРООН няколкократно по време на редовните дискусии по проекта, и по-конкретно на среща, проведена на 10 октомври 2011 г. Докладът бе съгласуван също така с всички партньорски организации за представяне на техните коментари.

80. Съвместната инициатива за миграция и развитие (JMDI) на ЕС и ООН е стартирана като първата всеобхватна програма в областта на миграцията, насочена към подобряване на въздействието на миграцията върху развитието в държавите партньори.

Тъй като е първият пилотен проект в тази сфера, тя е приета като важен принос на ЕС към програмата за миграция и развитие след включването на това измерение в Глобалния подход към миграцията и мобилността.

Изведените от тази програма констатации и поуки са взети под внимание в следващата програма, която за разлика от нея е с по-голяма насоченост към специфични приоритетни държави.

81. Подкрепата на ЕС в областта на миграцията в Грузия включва широк кръг от бенефициенти и видове подкрепа на различни управленски нива. Добавената стойност на схемата JMDI бе включването на участници на местно ниво — този вид подкрепа може да достигне само до сравнително малък брой крайни бенефициенти. Поуките от подобни интервенции обаче могат да бъдат приложени другаде.

По отношение на Алжир, въпреки че въздействието бе доста ограничено, програмата даде възможност за поставяне на дневен ред на въпроси, касаещи миграцията, и за създаване на постоянна междуправителствена структура, ръководена от Министерството на външните работи.

В случая с Мароко бе полезно в портфолиото по миграцията да има интервенция, която е съсредоточена повече на местно равнище. Но разпространението трябваше да се осъществи въз основа на различни резултати и въздействия. Надлежно са извлечени поуки за фаза II на JMDI, при която понастоящем разпространението се разглежда по по-структуриран начин.

Каре 9 — Проект за реадмисия в Грузия

Що се отнася до несигурността по отношение на продължаването на работата на централите за професионално ориентиране и подбор на персонал към момента на провеждане на одита, Комисията подчертава, че грузинските власти са осигурили устойчивостта на централите чрез отпускане на средства от държавния бюджет (400 000 лари в бюджета за 2015 г., 600 000 лари, предвидени в проектобюджета за 2016 г.).

Предвиденият брой хора, които следва да се възползват от услугата за намиране на работа, се оказва по-нисък от очаквания, поради подценяване на самостоятелността на завръщащите се мигранти.

Що се отнася до осигуряването на временно настаняване, Комисията имаше готовност да посрещне нуждите на 180 души, но търсенето бе по-слабо поради местния контекст, характеризиращ се със силни социални и семейни връзки. Разпределените средства бяха съответно намалени.

По отношение на доброволното репатриране, броят е нараснал до 167 чужди граждани, пребиваващи в Грузия, в сравнение със 110 лица по време на одита.

86.

а) Комисията е съгласна с констатацията на Палатата и добавя, че реадмисията на собствени граждани е задължение съгласно обичайното международно право, а реадмисията на граждани на трети държави не е задължение. Тя представлява част от политиката в областта на миграцията, а не от политиката за сигурност, както смятат някои държави партньори.

Вместо да създават опасения в областта на сигурността, ефективните политики за връщане и реадмисия са основен елемент и предпоставка за добре управлявана миграция. Ефективното връщане на нерегламентираните мигранти, които нямат или са загубили правото си да пребивават в ЕС, също е от съществено значение като мярка за превенция срещу по-нататъшна нерегламентирана миграция, както се подчертава в Плана за действие на ЕС относно връщането (9 септември 2015 г.). Връщането и реадмисията са неразделна част от ГПММ и всички последващи насоки в политиката (например Програмата на ЕС за миграцията). Вярно е, че са възможни споразумения за облекчаване на визовия режим, и те се разглеждат успоредно със споразуменията на ЕС за реадмисия, както и в контекста на принципа „повече за повече“.

Отговор на заглавието преди точка 87:

Комисията подчертава, че успешното прилагане на защитата на правата на човека често зависи от броя на външните фактори извън нейния контрол.

87. Освен че представляват официален хоризонтален въпрос и се разглеждат сериозно при всички интервенции в рамките на външната дейност на ЕС, правата на човека на мигрантите имат приоритет и в свързаните с външния аспект дейности в областта на миграцията.

Освен че се гарантира включването на мерки за правата на човека във всички интервенции, много от дейностите имат за своя основна цел правата на мигрантите. Примерите включват проекти за подпомагане и защита на жертвите на трафика на хора, правата на домашните работници мигранти, подкрепа и закрила на бежанците и др.

88. По отношение на Украйна възможността за предоставяне на обучение в областта на стандартите за правата на човека първоначално бе предвидена по „READMIT“ и обсъдена с правителството. Въпреки това бе постигнато съгласие на този етап тя да бъде изключена от тази програма, тъй като щеше да се препокрие с няколко други проекта, изпълнявани от международни организации и организации на гражданското общество, като например i) Международната организация по миграция (Cris Ref.:2011/282-850) „Подобряване на управлението на миграцията и сътрудничеството относно реадмисията в Източна Европа“ (MIGRECO), ii) ВКБООН (Cris Ref.: 2010/272—415, заглавие на проекта: „Подкрепа за дейностите на ВКБООН в Източна Европа в контекста на регионалните програми на ЕС за закрила (РПЗ II) – етап II), или iii) НПО „Право на закрила“ (Cris Ref.: 2012/334-088, заглавие на проекта: „Застъпничество и изграждане на правителствен капацитет в областта на миграцията“). Общо от 34 проекта, занимаващи се с миграция и убежища, подпомогнати с финансиране от ЕС от 2003 г. насам, 18 са разглеждали въпроси, свързани с правата на човека, на различни равнища.

89. Комисията бе изключително активна при убеждаване на либийските власти да подпишат Меморандум за разбирателство с ВКБООН.

Либийските власти, и по-конкретно представляващите режима на Кадафи, по политически причини проявиха огромна неохота да приемат ВКБООН за основен партньор по дейността.

Независимо от това Комисията винаги е изтъквала, че зачитането на правата на човека е съществен елемент на проекта.

91. На необходимостта от по-добра координация между институциите на ЕС, в това число между службите на Комисията, всъщност отново се обърна внимание в рамките на Комисията Юнкер. Създадени са редица подобрени механизми за координация, които бяха изпитани по време на неотдавнашната миграционна и бежанска криза, пред която е изправена Европа, и изглежда функционират добре.

92. Комисията счита, че вътрешната координация вече е значително подобрена.

93. Признавайки, че все още има какво да се усъвършенства, Комисията би искала да подчертае, че що се отнася до свързаните с миграцията политики и програмиране, са изцяло въведени ефективни механизми за координация.

Например ГД „Миграция и вътрешни работи“ осигурява координацията при подготовката и приемането на националните програми на държавите членки по фондовете „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ) или „Вътрешна сигурност“ (ФВС), както и по отношение на годишните работни програми чрез централизирано управление. При ГД „Международно сътрудничество и развитие“ и ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ се прилага същата процедура. В допълнение официалната консултация с ЕСВД и съответните генерални дирекции на Комисията се осъществява по време на междуведомствените консултации за приемане на всички програми за финансиране.

ЕСВД ръководи самостоятелно или съвместно с Комисията многогодишното програмиране на повечето външни финансови инструменти и по този начин гарантира висока степен на координация между различните сфери на политиката и във всички географски области. Различията в исканията на третите държави бенефициенти също могат да бъдат причина, която обяснява несъответствията (няма универсална формула).

94. Комисията действително признава ползата от изготвянето на цялостни прегледи на финансирането, свързано с миграцията, за дадена държава или регион с оглед улесняване на координацията и гарантиране на по-добро взаимно допълване между финансирането от ЕС и от други донори. Съществуват прегледи на финансирането на разходи, свързани с

миграцията, направени от ЕС и от държавите членки, по-специално във връзка с всички партньорства за мобилност (ПМ) и общи програми за миграция и мобилност — ОПММ (т. нар. „индекси“), както и за редица регионални процеси. Тези прегледи се изготвят от службите на Комисията в консултация със съответните координационни структури (местни координационни платформи в рамките на ПМ, заседания на експерти в рамките на ГПММ и т.н.). Тези прегледи очевидно са само индикативни и не определят задължения за различните донори или източници на финансиране, тъй като това не би могло да се осъществи при настоящата правна рамка на ЕС и не би било съвместимо с процедурите, създадени съгласно съответните финансови инструменти на ЕС.

97. ЕСВД счита, че тя е изиграла своята роля за включването на миграцията в политическите диалози с трети държави, по-специално със съседните държави, чрез специалните подкомисии по правосъдие, свобода и сигурност/миграция и по социални въпроси, в които участват съответните държави. Освен това, с оглед на повишената явна значимост на миграцията в отношенията на ЕС с трети държави, ЕСВД постепенно изгражда тематични компетенции в тази област и отделя допълнителни човешки ресурси за секторните въпроси, имащи отношение към областта на външните отношения, включително миграцията. Сега в новата Комисия се наблюдава още по-ясен стремеж за допълнително свързване на вътрешното с външното измерение на миграцията и за засилване на съгласуваността на политиката в работата на ЕСВД и на съответните генерални дирекции на Комисията.

98. Макар да признава, че координацията с делегациите на ЕС може и следва да се подобри и че за тази цел са предприети мерки, съществуват редица причини, поради които тя остава предизвикателство. Освен недостатъчните човешки ресурси в делегациите (и в централата), ограничените експертни знания в областта на миграцията в делегациите на ЕС водят до също толкова ограничени възможности за оценка на свързаните с миграцията нужди и приоритети в държавите партньори.

99. Комисията е съгласна, че координацията с делегациите на ЕС е от решаващо значение, и полага усилия да гарантира, че тя се осъществява на практика в ежедневното управление на проектите.

Консолидирането и утвърждаването на добрите практики от успешно реализирани проекти е видно от докладите за оценка и мониторинг на отделните проекти, като се полагат усилия за създаване на система за консолидиране и разпространение на тази информация. По-конкретно информацията за добрите практики следва да бъде включена в инструментите за даване на насоки, изготвяни от отдел ВЗ на ГД „Международно сътрудничество и развитие“, и при завършване на този процес същата ще стане достъпна посредством специализирания тематичен уебсайт за миграцията.

Освен това провежданите от отдел ВЗ на ГД „Международно сътрудничество и развитие“ тематични обучения включват сесии за извлечените поуки и най-добрите практики.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Заключение 1

Комисията подчертава, че преразгледаната Европейска политика за съседство има за цел в тясно партньорство с нашите съседи да представи предложения за по-съгласувана и ориентирана към въздействието рамка за сътрудничество по въпроси от общ интерес, включително миграцията.

По подобен начин програмата, която следва ТПМУ, включва подробни цели, резултати и показатели.

а) Комисията счита, че стратегическите насоки по въпроси, свързани с миграцията в съседните на ЕС държави, могат да бъдат дефинирани по-добре чрез определянето на ясни и измерими цели и съгласувани, конкретни резултати, които ще послужат за основа на нови рамки за сътрудничество със съседните на ЕС държави и с държавите, обхванати от процеса на разширяване.

б) Комисията отчасти е съгласна с това заключение по отношение на съгласуваността между различните равнища на механизмите за мониторинг и оценка. Що се отнася до ЕИСП и ТПМУ, повечето проекти, свързани с миграцията, включват подробни механизми за мониторинг и оценка, както и цялостни логически рамки. Комисията обаче смята, че рамката ни за сътрудничество относно миграцията в съседните на ЕС държави може да бъде по-добре дефинирана чрез формулиране на стратегически цели, ясни и измерими резултати и крайни продукти с пряка обвързаност между дейностите и резултатите.

д) Отчасти и по-специално що се отнася до географските различия, Комисията е съгласна с това становище.

Сътрудничеството с нашите съседи, особено по въпроси, касаещи миграцията и международната закрила, трябва да се адаптира към различните нива на ангажираност и развитие на политиките на партньорите, като се вземе предвид разнообразната чувствителност, очакванията и ограниченията на партньорите във връзка с тези въпроси. Освен това с оглед на продължителната криза, случваща се в съседство с ЕС, е необходимо да се осигурят механизми за диференциация и гъвкавост.

По отношение на ЕИС обаче Комисията, с цел да използва в максимална степен ресурсите на ЕИС, възнамеряваше да направи разграничение между партньорите според определените в ЕИС критерии за програмиране и да прилага стриктно основания на стимули подход.

Както бе споменато, нуждите на партньорите се различават от държава до държава и от регион до регион. Следвайки препоръките на Програмата за промяна и посочения в новия ЕИС диференциран подход, сътрудничеството на ЕС със съседните му държави е съсредоточено върху три приоритетни сектора за всеки отделен случай. Те бяха определени след всеобхватен процес на консултации с правителства, местни органи, организации на гражданското общество, държавите — членки на ЕС, международни финансови институции и международни организации.

Препоръка 1

Комисията отчасти приема препоръката, особено що се отнася до необходимостта от подобрене на рамките за измерване на изпълнението. Комисията изразява съгласие, че е изключително важно нейната стратегическа рамка за сътрудничество относно миграцията и международната закрила да бъде по-добре дефинирана чрез формулиране на оперативни цели, ясни и измерими резултати и крайни продукти с пряка обвързаност между дейностите и резултатите.

Но тъй като нуждите и следователно помощта за всяка държава са различни, Комисията изтъква, че е трудно да се определи общ набор от сравними показатели, които да останат постоянни във времето, и необходимостта от повече гъвкавост при определяне на целевите приоритети. Разработват се специално адаптирани инструменти за мониторинг и оценка с цел да се измерват постиженията и напредъкът, което представлява ключов елемент за осигуряване на по-конкретни и ефективни рамки за сътрудничество в областта на миграцията

Преразгледаната Европейска политика за съседство (ЕПС) по-конкретно има за цел в тясно партньорство със съседните държави да представи предложения за по-съгласувани и

ориентирани към въздействието рамки за сътрудничество по въпроси от общ интерес, включително миграцията.

Ситуацията в момента е нестабилна и е необходимо да се прави разлика между спешни действия и по-системни програми. Невинаги ще бъде възможно да се работи на базата на количествено определени целеви приоритети.

В преразгледаната ЕПС Комисията ще се стреми да изгради засилени партньорства с по-ясна цел и по-адаптирано сътрудничество. Опитът показва, че ЕПС ще бъде най-ефективна, когато ЕС и неговите партньори имат действително споделена програма. Следователно при прегледа ще се изясни какви са интересите на ЕС и всеки партньор, както и областите на най-силен общ интерес (включително миграцията и мобилността). Прегледът е възможност за постигане на трайно разбирателство между ЕС и неговите партньори за тези области на силен общ интерес, които ще формират основата на едно засилено партньорство и целева финансова помощ. Гъвкавостта обаче ще продължи да бъде ключов принцип при извършване на финансирането от ЕИС, с цел да се гарантира, че ЕС чрез своето финансово сътрудничество може да отговори по-добре и по-гъвкаво на бързо променящите се тенденции и потребности в региона.

Препоръка 2

Комисията приема тази препоръка.

Както правилно е посочено, кодовете на КПП се определят от ОИСР. С оглед на неотдашните събития Комисията ще започне дискусии с ОИСР.

Освен това Комисията ще анализира възможността за допълване на системата за кодиране на ОИСР/КПП.

Заклучение 2

а) Вж. отговорите на Комисията по точка 68 и каре 5.

б) „Миграция и развитие“ се отнася до засилване на положителната връзка, която съществува между миграцията и развитието, с цел да се мобилизира потенциалът на миграцията за развитие в полза на обществото и мигрантите, както и да се допринесе за устойчивото развитие и намаляването на бедността. Макар че за точното естество на връзката между миграцията и развитието в различни контексти може да са необходими допълнителни обективни данни, миграцията все повече се утвърждава като мощно средство за засилване на развитието в държавите на произход и на дестинация. Фактът, че миграцията вече е включена като фактор за развитие в Програмата за устойчиво развитие до 2030 г., доказва постигнатия през последните години напредък в тази област.

в) Комисията е съгласна, че досега подкрепата за връщане и реадмисия невинаги е постигала очакваните резултати. Ефективните политики за връщане и реадмисия обаче са предпоставка за добре управлявана миграция и са неразделна част от ГПММ.

Комисията е съгласна с констатацията на Палатата и добавя, че реадмисията на собствени граждани е задължение съгласно обичайното международно право. Тя представлява част от политиката в областта на миграцията, а не от политиката за сигурност, както смятат някои държави партньори.

г) Комисията е съгласна отчасти с тази препоръка.

По отношение на правата на човека Комисията признава, че има какво да бъде усъвършенствано в работата ѝ по определяне на по-конкретни смекчаващи мерки, например чрез укрепване на хуманитарната дипломация и националните референтни системи.

През 2014 г. обаче Комисията предприе действия за разработване и изготвяне на инструментариум, за да гарантира, че повечето нови проекти включват основан на правата подход във всички фази на интервенцията.

Прилагането на този подход се основава на универсалността и неделимостта на правата на човека, както и на принципите на приобщаване и участие в процеса на вземане на решения, недопускане на дискриминация, равенство и безпристрастие, прозрачност и отчетност. Тези принципи са в центъра на сътрудничеството на ЕС за развитие, като гарантират овластяването на най-бедните и най-уязвимите, и по-специално на жените и децата.

Препоръка 3

Комисията приема тази препоръка и нейното изпълнение е вече в ход, както следва:

Комисията вече използва целия набор от инструменти, предвиден за цикъла на управление на проектите. Макар да признаваме, че има какво да се усъвършенства в работата ни по определяне на интервенционната логика на всяка дейност, повечето проекти вече съдържат цялостни логически рамки, включително показатели за резултатите.

Препоръка 4

Комисията приема тази препоръка.

Вече са налице все повече данни, които потвърждават положителното въздействие на миграцията върху развитието (както в държавите на произход и на дестинация, така и на самите мигранти). Въпреки това поради променящите се и засилващи се тенденции в областта на миграцията е необходимо набирането на надеждни данни за миграцията да продължи с цел да се предостави информация, която да послужи на програмите. Комисията инвестира в по-нататъшното консолидиране на тези данни като база за изготвяне на бъдещи ответни стратегии и проекти.

Заклучение 3

Комисията счита, че след положените значителни усилия вече са въведени в действие ефективни координационни механизми в областта на миграцията. Като се имат предвид сложността на въпроса, разделението на компетенциите и броят на засегнатите заинтересовани лица, възможността за по-нататъшно рационализиране на механизмите на управление в областта на миграцията е много ограничена.

Препоръка 5

Комисията приема отчасти препоръката. Комисията счита, че като се вземат предвид и бюджетните ограничения, вече са положени значителни усилия за повишаване на капацитета на делегациите на ЕС (вж. също отговорите на Комисията по точки 34, 98 и 99).

Комисията вече разработи прегледи на финансирането по отношение на разходите на донорите в областта на миграцията с цел подкрепа на различни двустранни и регионални рамки (например индексите във връзка с Партньорствата за мобилност).

Комисията счита, че разработването на единен и всеобхватен преглед на финансирането относно всички разходи, свързани с миграцията, би бил практически непостижим.