



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 9.12.2011
COM(2011) 857 окончателен

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

**за постигнатите резултати и за количествените и качествените аспекти на
изпълнението на Фонда за външните граници за периода 2007—2009 г. (доклад,
представен в съответствие с член 52, параграф 3, буква б) от Решение 574/2007/ЕО
на Съвета от 23 май 2007 г.)**

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

за постигнатите резултати и за количествените и качествените аспекти на изпълнението на Фонда за външните граници за периода 2007—2009 г. (доклад, представен в съответствие с член 52, параграф 3, буква б) от Решение 574/2007/ЕО на Съвета от 23 май 2007 г.)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Европейският съюз създаде Общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“ за периода 2007—2013 г. със средства в размер общо на 4 032,23 милиона EUR според настоящото програмно разпределение. Тя се състои от четири фонда и нейната цел е справедливо разпределение на отговорностите между държавите-членки по отношение на финансовата тежест, породена от въвеждането на интегрирано управление на външните граници на Съюза и от осъществяването на общи политики в областта на предоставянето на убежище и имиграцията¹.

Един от четирите фонда е Фондът за външните граници², който е създаден за периода 2007—2013 г. с общ пакет от 1 820 милиона EUR. Тази сума се допълва с участието на държавите, асоциирани към Шенген, Норвегия, Исландия, Швейцария и Лихтенщайн, които участват във Фонда от 2010 г.

Таблица 1: Фонд за външните граници — Бюджет на ЕС за периода 2007—2013 г.

Бюджет в хиляди EUR	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.**	Общо
Бюджет на ЕС	170 000	169 500	185 500	207 500	253 500	349 100	481 200	1 816 300
Участие на асоциираните държави	-	-	-	23 417*	16 262	21 018	28 971	88 668
Общо	170 000	169 500	185 500	230 917	268 762	370 118	510 171	1 904 968

* Сумата включва вноските за 2009 г. и за 2010 г.

** Цифрите за 2013 г. за по приблизителни оценки.

Основният акт за създаване на Фонда изисква Комисията да представи междинен доклад за постигнатите резултати и за количествените и качествените аспекти на изпълнението на дейностите на Фонда³.

¹ COM(2005)123 окончателен.

² Решение № 574/2007/ЕО, ОВ L144, 6.6.2007 г., стр. 22.

³ Член 52, параграф 3, буква б) от Решение № 574/2007/ЕО.

В доклада са представени постигнатите резултати за периода 2007—2009 г., въз основа на информация от докладите на държавите-членки през втората половина на 2010 г.⁴ заедно с информацията, с която Комисията разполагаше през първото тримесечие на 2011 г. Тези резултати са междинни преди окончателните доклади за изпълнението на програмите да бъдат одобрени⁵.

Докладът даде своя принос също така в процеса на размисъл за бъдещите инструменти.

2. ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕ И ОБХВАТ НА ФОНДА

Общата цел на фонда е да подкрепя държавите от Шенген за постигане на съответствие с едно от основните задължения съгласно достиженията на правото от Шенген, а именно да гарантира ефективни и еднообразни проверки на високо равнище по външните граници. Освен това той допринася за развитието на общата визова политика, като същевременно се работи за справяне с незаконната имиграция, от една страна, и се улеснява законното пътуване до държавите-членки, от друга страна. Тъй като всички държави-членки, които са страни по Шенгенското споразумение, се ползват от принципа на свободно движение на хора, всяка държава-членка от Шенгенското пространство е заинтересована от ефективността, с която другите държави контролират външните граници, за които отговарят. Следователно за свободното движение на хора в ЕС е необходимо високо равнище на контрол на външните граници.

Фондът за външните граници влезе в сила в новия геополитически контекст, установен след разширяването на Европейския съюз през 2004 г. и с решението от декември 2007 г. за премахване на вътрешните граници и разширяване на Шенгенското пространство с 9 държави-членки. По този начин външните граници бяха изместени като част от сухопътните външни граници бяха намалени (главно в Германия и Австрия) и бяха въведени нови физически външни граници, които следва да бъдат охранявани от други държави от Шенгенското пространство.

Фондът за външните граници дава решение на въпросите, възникващи в резултат на този нов контекст, и въвежда механизъм за разпределяне на отговорността за управлението на границите между всички участващи държави-членки в съответствие с принципа на солидарност.

Следователно Фондът допринася за постигането на основните цели на политиката на ЕС в областта на управлението на границите и на визите:

- постигане на ефективни и еднообразни проверки на високо равнище по външните граници чрез утвърждаване на **интегрираната система за управление на границите**,
- подпомагане на разработването, подготовката, прилагането, управление и координирането на **широкомащабни ИТ системи**, които са необходими за

⁴ Обобщени данни и националните доклади са на разположение на http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/borders/funding_borders_en.htm.

⁵ Член 51 от основния акт.

ефективни гранични проверки, миграционен контрол и визови процедури, по-специално Шенгенската информационна система от второ поколение (ШИС II) и Визовата информационна система (ВИС), включително техните биометрични компоненти,

- доразвиване на **общата визова политика**, за да се улесни законното пътуване, да се намали незаконната имиграция, да се противодейства на визовите измами и да се подобри местното консулско сътрудничество.

През периода 2007—2009 г. във Фонда участваха 23 държави-членки. Обединеното кралство и Ирландия не участват във Фонда. В съответствие с протокола относно позицията на Дания, Дания се включи във Фонда. През периода 2007—2009 г., въз основа на Акта за присъединяване към ЕС, България и Румъния се възползваха от Инструмента Шенген II (частта за Шенген от Инструмента за улесняване на бюджетните парични потоци и за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение), като част от подготовката на тези държави за присъединяване към пространството без вътрешни граници. Характерът на разходите по линия на този Инструмент основно съвпаднаше с допустимите разходи по Фонда. Следователно България и Румъния се включиха във Фонда едва след изтичане срока на Инструмента, т.е. от 2010 г. Други три асоциирани държави — Норвегия, Исландия и Швейцария — също участват във Фонда едва от 2010 г.

Дейностите на фонда се изпълняват основно от държавите-членки⁶ по **метода на споделено управление**. Въз основа на стратегическите насоки на ЕС и на базата на диалог с Комисията всяка държава бенефициер разработи многогодишна програмна стратегия за използването на ресурсите, които са ѝ разпределени от Фонда. Стратегията представлява рамка за изпълнение на дейности чрез годишни програми. В годишните програми се определят мерките, които следва да бъдат осъществени от държавите-членки, като се дефинира тяхното предназначение и обхват, бенефициерите, очакваните резултати и финансовия пакет. Годишните програми трябва да съответстват на стратегията, заложена в многогодишната програма.

Дейностите, които се осъществяват от държавите-членки, са съфинансирани от Фонда в рамките на пет приоритета, определени в споменатите насоки на ЕС⁷: 1) постепенно изграждане на обща интегрирана система за гранично управление (инфраструктура и оборудване, контрол по границите); 2) национални компоненти от европейска система за наблюдение на външните граници и постоянна европейска патрулна мрежа за южните морски граници; 3) издаване на визи и справяне с незаконната имиграция (консулски служби и консулско сътрудничество); 4) ИТ системи, необходими за прилагане на правните инструменти на ЕС (ШИС, ВИС) и 5) ефективно и ефикасно прилагане на постиженията на правото на ЕС в областта на външните граници и визите (Кодекс на шенгенските граници, Визов кодекс, обучение, анализ на риска, основен учебен план).

Участието на Фонда във финансирането на проекти в държавите-членки е определено на 50 % от общите разходи за дадено действие и на 75 % в държавите-членки, които се

⁶ Когато в текста този термин се използва общо за този Фонд, той се отнася до държави-членки и асоциирани държави.

⁷ ОВ L233, 5.9.2007 г., стр. 3.

ползват от Кохезионния фонд, както и за действия, които са свързани с конкретни приоритети, набелязани в стратегическите насоки.

Като част от програмите за Литва се предоставя подкрепа за прилагането от страна на Литва на **специалната транзитна схема (СТС)** за граждани на Руската федерация, които пътуват на територията на ЕС към и от района на Калининград. По СТС се отпуска подкрепа за покриване на неизплатени такси от транзитни визи и допълнителни разходи, понесени в процеса на прилагане на схемата в съответствие с Протоколите към Акта за присъединяване към ЕС и конкретните приоритети в основния акт. През периода 2007—2010 г. бяха отпуснати по 15 милиона годишно. През периода 2011—2013 г. ще бъдат отпуснати по 16 милиона годишно. Фондът е наследник на Специалната транзитна програма Калининград (2004—2006 г.), по която Литва получи 40 млн. EUR за прилагане на схемата.

Освен участието в националните програми до 6 % от наличните ресурси на Фонда могат да бъдат определени за **дейности на общността (ДО)**, подкрепящи главно визовата политика и спешни ситуации по външните граници. Проектите се осъществяват по метода на пряко управление и участието на Фонда може да възлезе най-много на 90 % от общите допустими разходи за дадена дейност.

Освен това, до 10 милиона EUR всяка година са на разположение за **конкретни дейности (КД)** за отстраняване на слабости на стратегически гранично-пропускателни пунктове. Участието на Фонда не може да надвишава 80 % от общите допустими разходи за дадена дейност. Мерките са предвидени да допълват дейностите, осъществявани по националните годишни програми. Докато програмите дават възможност за осъществяването на по-стратегически интервенции, конкретните дейности са запазени за нужди, породени на конкретни гранични участъци, които са идентифицирани в рамките на анализ на риска, извършен от агенцията Frontex. Финансовото подпомагане от ЕС е ограничено до период от най-много 6 месеца.

3. ПРИНОС НА СЪЮЗА ПРЕЗ ПЕРИОДА 2007—2009 Г.

3.1. Ресурси на ЕС, предоставени на държавите-членки, и съответстващо национално финансиране

Общият пакет за годишната програма на всяка държава-членка е определен въз основа на конкретни и обективни критерии, които отразяват положението на дадена държава-членка по отношение на задълженията, поети от името на Съюза или в обща полза на Съюза, във въпросната област на политиката. За прилагане на критериите се използват количествени данни, отразяващи усилията на всяка държава-членка, като например дължина на външните граници, които следва да бъдат защитени, брой на лицата, които преминават през тях, брой на консулските служби и необходимо работно натоварване за визовото управление⁸.

⁸ За повече информация вж. COM (2011)448 и SEC (2011)0940 относно прилагането на критериите за разпределение на ресурси между държавите-членки в рамките на Фонда за външните граници, Европейския фонд за интеграция на граждани от трети страни и Европейския фонд за връщане.

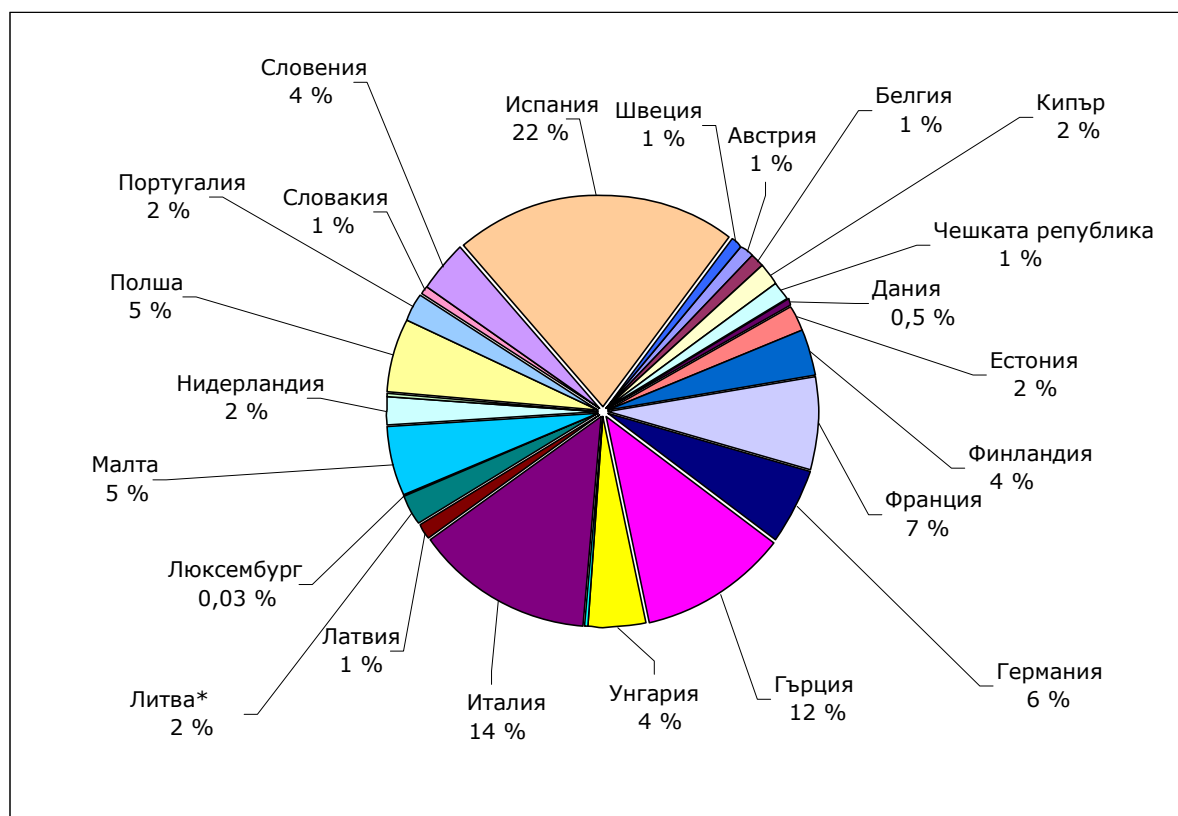
Ресурсите, които са на разположение на Фонда, се увеличават всяка година (вж. таблица 1). През отчетния период бяха предоставени почти 30 % от общия пакет за Фонда за дейности, осъществявани както по метода на споделено управление, така и чрез пряко управление, в размер на 525 млн. EUR.

Таблица 2: Бюджет на ЕС за ФВГ за периода 2007—2009 г.

Отпуснати средства по линия на ФВГ в хиляди EUR	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Общи суми за държавите-членки	144 800	134 330	154 872
Специална транзитна схема	15 000	15 000	15 000
Дейности на общността	10 200	10 170	5 628
Конкретни дейности	0	10 000	10 000
ОБЩО	170 000	169 500	185 500
Общо за периода 2007—2009 г.	525 000		
% от общата сума за периода 2007—2013 г.	28 %		

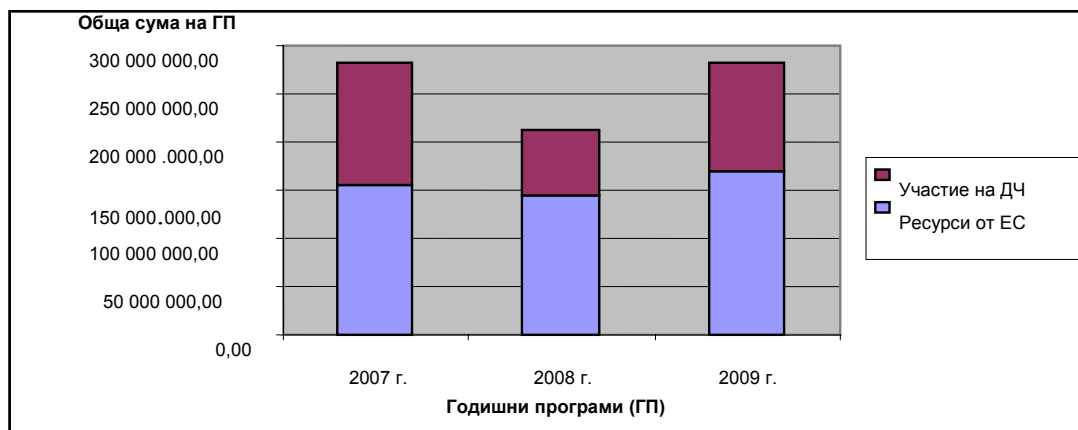
През първите три години бяха одобрени 69 годишни програми, като отпуснатите ресурси на ЕС възлязоха на повече от 434 млн. EUR.

Графика 1: Ресурси на ЕС за национални програми през периода 2007—2009 г.



- **Основните бенефициери** бяха **Испания** (94,4 млн. EUR), **Италия** (59,8 млн. EUR) и **Гърция** (50,7 млн. EUR). Сумата, разпределена между тях, възлезе на почти 50 % от общия размер на финансирането за всички участващи държави-членки.
- Ако се вземат предвид сумите, отпуснати за **Специалната транзитна схема**, общият размер на отпуснатите средства за **Литва** за периода 2007—2009 г. възлязоха на 55,4 млн. EUR, което превръща Литва в третия най-важен бенефициер на Фонда, преди Гърция.
- От гледна точка на разпределени финансови ресурси следните седем държави-членки са получили между 3 % и 7 % от общата отпусната сума за периода 2007—2009 г., като те могат да се считат за **средни бенефициери**: Франция (30,3 млн. EUR), Германия (24,5 млн. EUR), Полша (23,8 млн. EUR), Малта (22,8 млн. EUR), Унгария (19,4 млн. EUR), Финландия (16,4 млн. EUR) и Словения (16,1 млн. EUR).
- Останалата част от държавите-членки са получили между 0,03 % и 2 % и могат да бъдат класифицирани като **малки бенефициери**: Австрия (4,5 млн. EUR), Белгия (5,2 млн. EUR), Кипър (7,5 млн. EUR), Чешката република (5,6 млн. EUR), Дания (2,1 млн. EUR), Естония (8,8 млн. EUR), Латвия (5,3 млн. EUR), Люксембург (0,14 млн. EUR), Нидерландия (9,8 млн. EUR), Португалия (9,3 млн. EUR), Словакия (3,4 млн. EUR) и Швеция (4,1 млн. EUR).

Графика 2: Ресурси от ЕС и съответстващо национално финансиране за периода 2007—2009 г.



За 2007 г., 2008 г. и 2009 г. държавите-членки планираха **съответстващо финансиране** съответно за 125,9 млн. EUR, 68,3 милиона EUR и 111,7 млн. EUR. Ресурсите, определени като техническа помощ за управлението на Фонда в държавите-членки, възлязоха съответно на 6 млн. EUR, 6,5 млн. EUR и 6,6 млн. EUR.

Според степента на усвояване, отчетена през 2010 г., общото усвояване на бюджетни кредити от държавите-членки за първите години е било високо (около 90 % за 2007 г. и 2008 г.). Процентът за 2009 г. е 70 %, но докладването не обхваща целия период на изпълнение. Няколко държави-членки измежду основните бенефициери, като Испания, Литва, Малта, систематично са поемали задължения за цялата разпределена сума. Процентите за Италия и Гърция са по-ниски (90 % и 60—70 %).

3.2. Ресурси на ЕС, отделени за дейности на Общността и за конкретни дейности

През отчетния период бяха поети задължения за 13 591 710 EUR за осъществяването на дейности на Общността. Тази сума обхваща 14 проекта за сътрудничество между държавите-членки в областта на служителите за връзка по въпросите на миграцията и 4 проекта — за създаване на общи центрове за кандидатстване за визи в трети държави. Тези дейности бяха насочени към гарантиране на координирано прилагане на общата визова политика на местно равнище, като се споделят отговорностите и се обединяват наличните ресурси. Пример за по-добро сътрудничество в тази област е проектът „Шенгенски дом“ („Schengen House“) в Киншаса, осъществен от Белгия заедно с Португалия. Той даде възможност за споделяне на ресурси, което доведе до по-ниски разходи за обработка на визите. Подобни проекти улесняват и подобряват прилагането на европейската визова политика и отварят пътя и за други държави-членки да насочат своите политики към постигане целите на Стокхолмската програма за засилване на регионалното консулско сътрудничество. Те предотвратяват издаването на фалшиви визи и създават стимул за придвижване към нов етап в развитието на общата визова политика, като същевременно се отчита компетентността на държавите-членки в тази област.

Освен това бяха извършени проучвания относно концепции за инфраструктура за наблюдение на границите, сигурна комуникационна мрежа и предгранична

разузнавателна картина в рамките на Европейската система за наблюдение на границите (EUROSUR), сътрудничество между граничната охрана и митническите администрации, които работят по външните граници на ЕС, и електронна система за разрешения за пътуване (ESTA).

През периода 2008—2009 г. бяха поети задължения за 18 397 314 EUR за съфинансирани конкретни дейности на гранични участъци в Италия, Гърция, Малта и Испания, отбелязани в оценките на Frontex като участъци, изложени на най-голям риск. Мерките засилват капацитета на държавите-членки, изправени пред по-голям миграционен натиск. Например в Италия, за да се намали натискът по морските граници, бяха използвани *inter alia* мултидисциплинарни екипи (включващи лингвисти и психолози) и оборудване с цел да се подобри установяването на самоличността на мигрантите. В Гърция бяха закупени мотоциклети за патрулиране с цел да се подобрят възможностите за наблюдение на гръцката брегова охрана по източното крайбрежие на Егейско море. Гърция планира също така осъществяването на проект, целящ внедряването на интегрирана система за наблюдение в определен участък от границата с Турция.

4. ПОДГОТОВКА ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ В ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ

4.1. Стартиране на Фонда

Комисията прие **правила за изпълнение** по отношение на Фонда⁹, които са общи и за четирите фонда, с цел да се осигури хармонизирано прилагане и да се създадат общи модели за планиране и докладване. Правилата включват процедури за подбор и критерии за допустимост на направените разходи в рамките на Фонда. Друга важна част от насоките бе изготвянето, в тясно сътрудничество с държавите-членки, на **наръчник за допустимост**, съдържащ практически примери и най-добри практики в областта на управлението на проекти. Бяха организирани информационни сесии относно правилата за допустимост на разходите, а наръчникът беше редовно актуализиран. Допълнително упътване бе предоставено по време на срещи на **комитета SOLID** и три **конференции**, посветени на фондовете (през 2008 г. общо за фондовете и през 2009 г. за одитните органи и за планиране и оценка).

4.2. Представяне на гаранции за правомерността и законосъобразността на разходите

Докато държавите-членки отговарят за управлението на средствата по програмите, Комисията носи крайната отговорност за общата правна рамка и за изпълнението на бюджета на ЕС. Тази отговорност се упражнява чрез делегиране на определени задачи на държавите-членки, което подлежи на надлежен надзор и докладване. С оглед на това държавите-членки отговарят за създаването на **система за управление и контрол** в съответствие с изискванията, заложили в основния акт.

Държавите-членки са определили 1) отговорен орган, натоварен с управлението на програмата и при необходимост подкрепян от упълномощен орган, 2) одитен орган, натоварен с проверката на ефективното функциониране на системата за управление и

⁹ Решение 458/2008/ЕО, ОВ L167, 27.6.2008 г., стр. 135.

контрол, и 3) сертифициращ орган, натоварен със заверяване на декларациите за разходите, преди те да бъдат изпратени до Комисията. Заедно тези органи отговарят за осигуряването на доброто финансово управление на средствата, предоставени на дадена държава-членка.

Като цяло държавите-членки са избрали да обединят отговорния орган и сертифициращия орган в един орган, а одитният орган е обособен отделно. Този избор произтича от факта, че дейностите по линия на Фонда, поради своя обхват и характер, основно се изпълняват от публични органи, които често са обединени в едно образувание заедно с органите, които управляват или под чието ръководство се управлява Фондът. В такива случаи правилата за изпълнение изискват да се осигури пълната независимост на одитния орган, като най-добрата практика представлява неговото обособяване като отделен орган.

Обикновено държавите-членки са определяли отговорния орган в рамките на Министерство на вътрешните работи (във всички ДЧ с изключение на FR, EL, NL, DE, DK, LU и SE). 9 държави-членки са определили орган, който да отговаря само за изпълнението на дейностите по линия на Фонда за външните граници, а 14 държави-членки са решили да създадат орган, който да отговаря за два или повече от фондовете по Общата програма.

Преди извършване на първите плащания беше проверено съответствието на описанията на системите с основния акт. Проверката на описанията, одитите на системите и другата налична информация за изпълнението на дейностите по Фонда показаха, че повечето от държавите-членки разполагат със стабилни системи. По отношение на 15 описания на система беше изразено становище без резерви, докато 8 държави-членки получиха становище с резерви и бяха приканени да преработят определени части от описанието. Беше счтено, че откритите слабости оказват ограничено въздействие. По-специално това се отнасяше до осигуряването на независимост на одитния орган, когато дейностите по Фонда се изпълняват по „метода на изпълняващ орган“ (когато особеностите на дадена дейност не дават възможност за избор по отношение на изпълнителя или поради монопол *де юре* или *де факто* на потенциален бенефициер).

Освен това между 2008 г. и 2010 г. бяха извършени одити на системите в 14 държави-членки. Беше констатирано, че повечето системи функционират правилно, при някои от тях обаче имаше нужда от подобрения. По-специално държавите-членки бяха приканени официално да определят функциите на органите, да утвърдят документните практики за процедурите за подбор на проекти и да осигурят навременното подписване на споразуменията с отделните бенефициери на проектите.

Комисията осъществи редица мисии с цел проверка на съответствието и изпълнението на програмните цели. През 2009 г. започна ефективното изпълнение на дейностите за мониторинг. Тези дейности продължиха и през следващите години.

4.3. Определяне на национални стратегии за използване на ресурсите на ЕС

В многогодишните програми държавите-членки са представили националната обстановка от гледна точка на институционалното устройство, политиките, както и националните изисквания и предизвикателства за бъдещето. Тези многогодишни

програми спомогнаха за систематичното определяне на начините за изпълнение на тези изисквания. Това насърчи дългосрочното планиране на многогодишни инвестиции на равнище държави-членки и обедини усилията на основните публични органи за съвместно и координирано определяне на дългосрочните и средносрочните стратегически цели.

Държавите-членки отбелязаха, че в контекста на непрекъснато променящ се миграционен натиск и развиващи се технологични нужди и такива, свързани със сигурността, надлежното изпълнение на изискванията на ЕС за граничен контрол и визово управление е продължило да създава затруднения, предвид наличните национални ресурси и структури. С оглед на тези нужди, проектите на ЕС по две широкомащабни ИТ системи и необходимостта от съответствие с новото законодателство на ЕС в тази област, в многогодишните програми бяха определени следните цели:

Приоритет	Основни цели/предвидена сума/обвързани държави-членки
1: постепенно изграждане на обща интегрирана система за гранично управление	- засилване на граничния контрол: модернизиране на инфраструктурата, транспортните средства и оборудването за проверки и наблюдение, - подобряване на координацията на национално равнище и с други държави-членки чрез ИКТ системи, даващи възможност за обмен на информация в реално време, - транспортни средства и оборудване, които да се използват за оперативно сътрудничество с Frontex
	Сума: 543 697 746,36 EUR Всички държави-членки (23)
2: национални компоненти от европейска система за контрол на външните граници	- подобряване на капацитета за наблюдение на границите от гледна точка на инфраструктура и оборудване, - взаимосвързване и интегриране на съществуващите комуникационни системи в една всеобхватна система за наблюдение, - създаване на национални координационни центрове като бъдещи възлови точки на мрежата Eurosur.
	Сума: 797 829 115,38 EUR Държави-членки: BE, EE, FR, EL, HU, IT, LV, MT, NL, PL, PT, SI, ES, SE (14)

3: визи и справяне с незаконната имиграция	• подобряване на процеса за обработка на визи: инвестиции в инфраструктура и оборудване, по-специално устройства за снемане на биометрични данни, което да улесни процеса на разглеждане на молби за виза и увеличи ефективността в противодействието на злоупотреби с визи, • подобряване на сигурността в консулствата чрез инвестиции в инфраструктура и оборудване, • по-ефективно противодействие срещу документните измами чрез съвременно оборудване за откриване и чрез назначаване на консултанти по документите, • подобро консулско сътрудничество с други ДЧ, споделяне и обединяване на ресурси, включително чрез създаването на общи центрове за кандидатстване за визи, • подобро управление на миграционните потоци от граждани на трети държави в Шенгенското пространство чрез назначаването на служители за връзка за предоставяне на информация (ILO) и подобряване на мрежата от ILO в сътрудничество с други ДЧ Сума: 64 868 225,91 EUR Държави-членки: AT, BE, CY, CZ, DE, DK, EL, ES, FI, IT, LU, HU, MT, NL, PL, SE, SI (17)
4: ИТ системи в областта на външните граници и визите	• разработване, изпитване и приспособяване на националната част от Визовата информационна система (НВИС), включително инсталиране на сигурна връзка между консулските органи, гранично-пропускателните пунктове и централното звено на ВИС, • разработване на преходната система SISone4all, последвано от изпитване и инсталиране на националната част от Шенгенската информационна система от второ поколение (НШИС II) и преминаване от SISI/SISone4all към ШИС II, • доразвиване на системите за автоматично прехвърляне на данни за пътниците, • подобряване на координацията на информационните потоци чрез съвременни комуникационни технологии

	Сума: 191 379 999,30 EUR Всички държави-членки (23)
5: ефективно и ефикасно прилагане на достиженията на правото на ЕО в областта на външните граници и визите	• обучение и семинари за граничната охрана и служителите в консулските служби с цел подобряване на техния оперативен капацитет, опит и познания в областта на стандартите на ЕС (Кодекс на шенгенските граници и Визов кодекс) и най-добри практики, • програми за обмен и/или командироване, • създаване на мрежи за споделяне на информация и опит сред ДЧ и разработване на нови методи за работа, • повишаване капацитета на граничната охрана посредством иновативни образователни материали и методи, тренажори и т.н. за извършването на граничен контрол с използване на нови технологии, • по-ефективно оценяване и управление на миграционните потоци чрез подобрен анализ на риска Сума: 41 552 119,94 EUR Държави-членки: AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, IT, HU, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI (19)

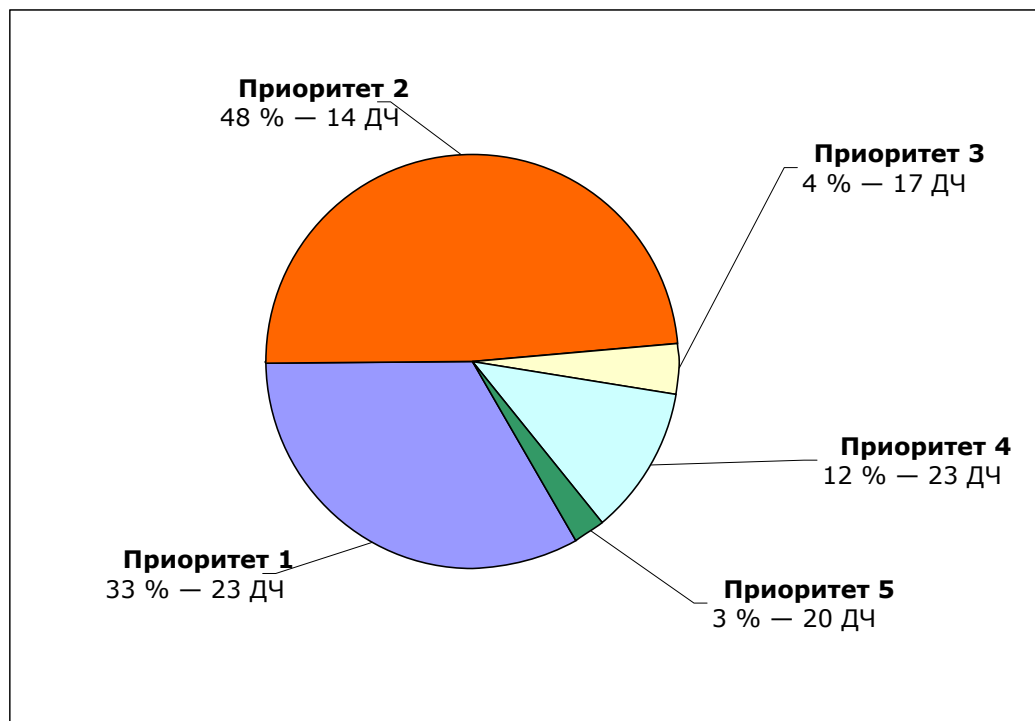
През целия период на функциониране на Фонда държавите-членки предвиждат отпускане на най-големите суми за подобряване на дейностите по граничния контрол *per se* (приоритети 1 и 2), а именно 81 % от очакваните бюджетни кредити. Значителна част от ресурсите на ЕС обаче също се предвиждат за внедряване на ИТ системи в подкрепа на тези дейности (приоритет 4).

Значимостта на приоритетите, независимо от разпределените средства, може да се определи по броя на държавите-членки, които са избрали да осъществяват дейности по всеки от тях:

- всички държави-членки са решили да осъществяват дейности по приоритети 1 и 4,
- приоритети 3 и 5, макар и не толкова значими по отношение на общата сума, също се считат за важни, тъй като съответно 17 и 19 държави-членки предвиждат дейности по тези два приоритета,
- приоритет 2, който се предвижда самостоятелно да поеме почти половината от предвидените средства, първоначално се отнася до държавите-членки, участващи в първия етап на разработване на EUROSUR, т.е. държавите от Средиземноморския регион и достъпа до него откъм Атлантическия океан, както и държавите по източната външна граница на Европейския съюз. Някои

държави ще се присъединят към системата на по-късен етап. Само 14 държави-членки са предвидили дейности по този приоритет в своите многогодишни стратегии, като някои от тях са решили да ги планират за по-късните години.

Графика 3: Многогодишно програмиране по приоритети



Примери за стратегическо програмиране, представени в многогодишните програми

- Испания**

85 % от ориентировъчния бюджет за периода 2007—2013 г. е определен за капацитет за наблюдение по приоритет 2. Тези инвестиции обхващат главно внедряването на Интегрирана система за наблюдение на външните граници (SIVE) на Канарските и на Балеарските острови и в Levante (район в Испания по източното крайбрежие на Средиземно море). Внедряването на SIVE включва изграждане на станции, оборудвани с радар и оптични сензори за откриване и идентифициране на малки лодки (моторници и малки риболовни лодки) преди да достигнат брега. Общата информация, която се събира от всяка станция, се предава към команден и контролен център, в който се съхранява. Това дава възможност за предприемане на необходимите стъпки на ранен етап, за да се защити морската граница и да се избегнат инциденти с трагични последици.

- Франция**

Важна стратегическа цел за Франция е подобряването на морската система за наблюдение „Spationav“. Със системата за предупреждение и информиране се цели предоставяне на информация на морските и сухопътните префектури, както и на всички центрове за координация и наблюдение на външните граници, за движенията в посока

към бреговата ивица почти в реално време. Инвестициите са предвидени да покрият най-съвременно оборудване като високочестотни радари, безпилотни въздухоплавателни и сухопътни превозни средства, геостационарни спътници, сензори и т.н., както и разработване и взаимно свързване на съответните ИТ инструменти. Най-напредналият етап от развитието ще включва осигуряване на оперативната съвместимост със системите за наблюдение на други държави-членки.

- **Италия**

Една от основните цели, които си поставя Италия, е повишаването на ефективността и оперативната съвместимост на съществуващите информационни системи за управление на границите. Ще бъдат подобрени комуникационните мрежови системи и структури и ще бъдат разработени нови инструменти. Например бъдещата гранична информационна система ще улесни проверката на документи чрез интегриране на традиционни и електронни технологии за прочитане на документите за пътуване.

- **Германия**

Предвид географското положение на страната (ограничени физически външни граници), добавената стойност на германската стратегия е подпомагането на предгранични мерки в трети държави. Фондът значително ще разшири мрежата от служители за връзка по въпросите на миграцията и консултантите по документни и визови въпроси в държавите на произход на мигрантите, като по този начин ще допринесе за справяне с документните измами, както и ще гарантира проверка на съответствието с условията за влизане в Шенгенското пространство още преди мигрантите да пристигнат на границата.

- **Финландия**

Тъй като наличието на флот от патрулни кораби с подходящ оперативен капацитет е основен фактор за поддържане на надеждно гранично наблюдение и противодействие на незаконната миграция, Финландия определи модернизиранието на своя флот за една от основните цели по линия на Фонда. Всички патрулни кораби ще бъдат заменени въз основа на модел, който е напълно пригоден за условията на Балтийско море и стандартите на общите операции на Frontex. Корабите ще бъдат оборудвани с нова бордова технология за наблюдение, включително топлочувствителни камери, оборудване за нощно виждане и телекомуникационни решения, чрез които да могат да се използват регистри и ситуационна осведоменост в морето.

- **Полша**

След присъединяването на Полша към Европейския съюз и Шенгенското пространство

границите с Руската федерация, Република Беларус и Украйна, както и крайбрежието на Балтийско море и международните летища, станаха външни граници на Европейския съюз. Сухопътната граница с дължина от около 1 185 km е един от най-дългите участъци, охранявани от една държава-членка. 70 % от ориентировъчния бюджет за периода 2007—2013 г. са предвидени за модернизация на граничната инфраструктура и надграждане на ИКТ системи, които са необходими за граничните проверки и наблюдението на тази граница. Това включва модернизацията на съществуващите помещения и изграждане на нови пунктове на граничната охрана, изграждането на нови радиокули за рационализиране на комуникационните системи, зона за кучета на граничната охрана, изграждането на площадки за кацане на хеликоптери, изграждането и преобразуването на пътни платна и т.н.

- **Словения**

Разположена в края на „Балканския път“, Словения е изправена пред трафик на хора, незаконна миграция и други трансгранични престъпления. Фондът се използва за надграждане на направените инвестиции по програма ФАР и Инструмента за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение за ефективен контрол на външната граница с Хърватия. Инвестициите включват инфраструктурата на 20 гранично-пропускателни пункта, транспортни средства и техническо оборудване като стационарни и мобилни скенери за биометрични паспорти и пръстови отпечатъци. Освен това ще бъде подобрена и комуникацията посредством подмяната на съществуващите аналогови радиостанции с модерна цифрова система TETRA.

5. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРОГРАМИТЕ ЗА 2007 г., 2008 г. И 2009 г.

В настоящата глава са представени и съпоставени фактите и цифрите относно изпълнението на годишните програми за 2007 г., 2008 г. и 2009 г. съгласно докладването от държавите-членки през 2010 г. Обзорът не се базира на резултати от приключени и финансово отчетени проекти, тъй като окончателните доклади за 2007 г. и 2008 г. понастоящем са разглеждат, а годишната програма за 2009 г. все още е в ход като окончателните доклади следва да бъдат представени до 31 март 2012 г. Освен това, тъй като крайният срок за искания за преразглеждане на дейностите в годишната програма за 2009 г. беше 31 март 2011 г., обзорните цифри относно планираните в програмите дейности може да не съответстват точно на дейностите, които действително са осъществени от държавите-членки.

5.1. Процес на подбор и основни бенефициери

5.1.1. Общ подход

Фондът се използва главно в области, в които има или монопол *де юре* на националните администрации или от съображения за сигурност се изключва възможността за открита покана за представяне на предложения. Следователно дейностите по линия на Фонда се изпълняват предимно по „метода на изпълняващ орган“, в който отговорният орган решава да осъществява проекти самостоятелно или заедно с други национални административни органи поради специфичните им компетенции. Осъществяването на

изготвяне на годишните програми отговорните органи установяват бенефициерите на проектите и дейностите, които ще бъдат осъществени. Тъй като Фондът е предназначен за различни области на политиката, участието на всички съответни участници на национално равнище на един ранен етап е много важно за балансирания подход към изпълнението на дейностите по линия на Фонда.

5.1.2. Процедури за подбор

Решенията относно това кои дейности ще се осъществяват в рамките на годишните програми се вземат на база процедури за подбор, като не се допуска конфликт на интереси и се съблюдава принципът за съотношение качество/цена. Най-често прилаганата процедура се състоеше в организиране на покани за изразяване на интерес, насочени към евентуални бенефициери, и създаването на междуведомствени комитети, които да управляват процеса. Например в Унгария бяха организирани двуетапни закрити покани за изразяване на интерес за всяка годишна програма. На първия етап беше изпращана покана за подаване на общо проектно описание направо на съответните национални органи, след което независим комитет за оценяване определи проектите, които ще се осъществяват по годишните програми. След приемането на годишните програми избраните бенефициери бяха поканени да представят подробни проектни описания. Подобен двуетапен подход беше възприет в Полша. В Литва бенефициерите на проекти бяха определяни на етапа на изготвяне на многогодишната програма, а подборът на проектите се осъществяваше след приемане на проекта на годишната програма от Комисията. В Италия, за да се осигури участието на различните засегнати публични органи, беше създадена проектна група, съставена от представители на няколко национални служби. Проектната група, действаща като колегиален орган, анализира проектните предложения, подадени от евентуалните крайни бенефициери, и съветваше отговорния орган относно подбора на дейности. Този модел беше възприет също така в държави с по-малки отпуснати суми, като Дания, където междуведомствена ръководна група участваше в подбора на проекти.

5.1.3. Основни бенефициери

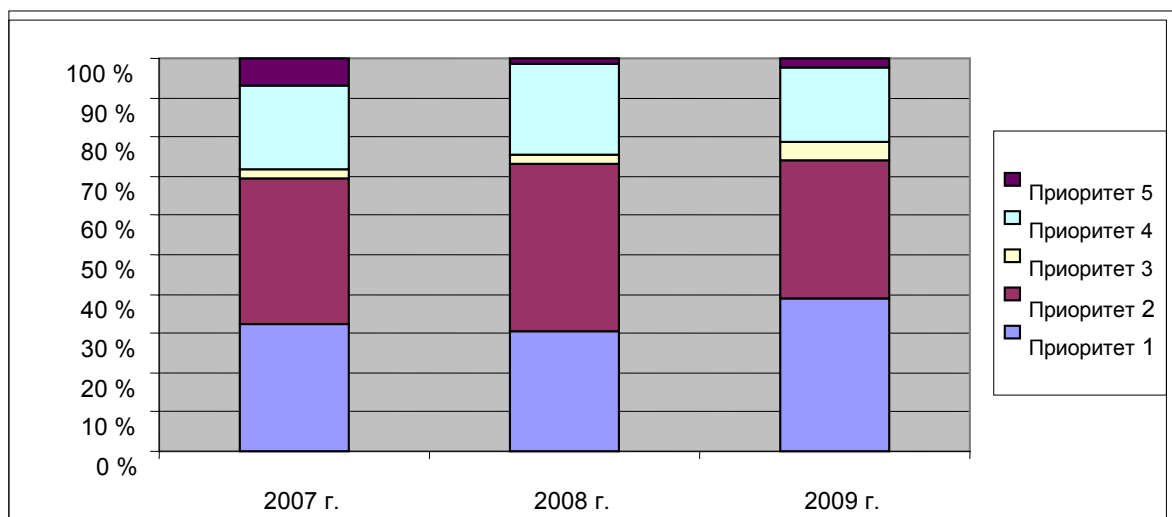
Основните бенефициери по годишните програми за периода 2007—2009 г. обикновено бяха специализирани отдели и/или агенции в структурата на министерствата на вътрешните работи, като службите за гранична охрана, националната полиция, отдели, отговарящи за информационните технологии и комуникациите. Освен това проекти бяха осъществявани и от консулски служби към министерствата на външните работи.

В зависимост от националната уредба в някои държави-членки бяха ангажирани други публични органи с по-специфична компетентност, като Федералната криминална служба в Германия (която отговаря за ШИС) или Службата по вътрешни водни пътища в Литва, който отговаря за наблюдението на северната част от лагуната Курониан, граничеща с Русия.

5.2. Количествени аспекти на изпълнението от държавите-членки

5.2.1. Разбивка на ресурсите по петте приоритета на ЕС

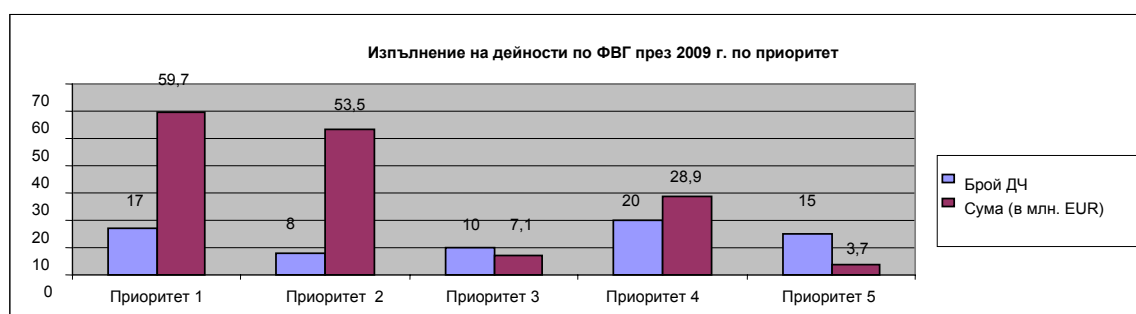
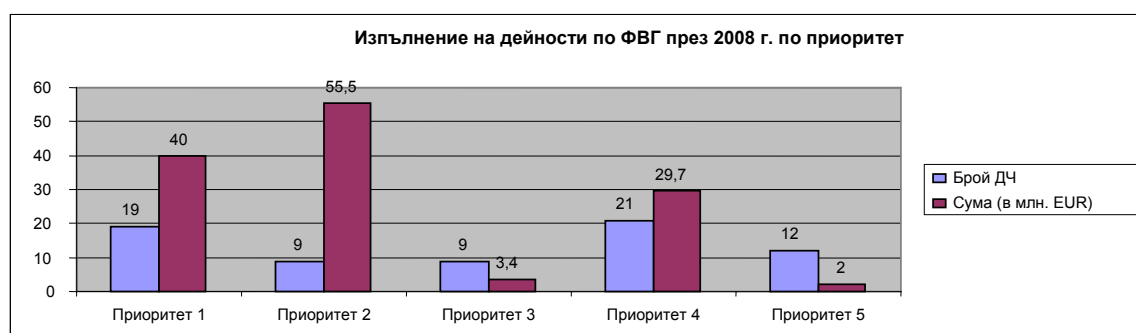
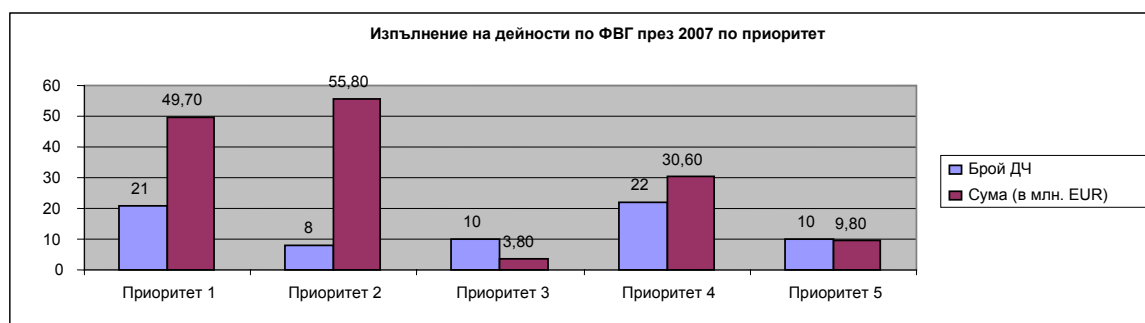
Графика 4: Ресурси на ЕС за 2007 г., 2008 г. и 2009 г. по приоритети



За приоритети 1 и 2 бяха отделени 72 % от наличните средства по ФВГ за периода 2007—2009 г., за приоритет 4 – 21 %, а за приоритети 3 и 5 — съответно 3 % и 4 %.

Според логиката на планиране на многогодишните програми на държавите-членки изборът на дейности, за които са отпускани средства през първите години от изпълнението, е определян преди всичко от националните нужди, свързани с интегрираното гранично управление, възможностите за наблюдение и ВИС и ШИС II (приоритети 1, 2 и 4). С напредване на изпълнението на Фонда обаче все по-голям акцент се поставя върху дейности в подкрепа на процеса на издаване на визи (приоритет 3). Тази тенденция продължава така също през следващите програмни години — 2010 г. и 2011 г. През годините различни държави-членки приложиха мерки, свързани с анализа на риска, обучението на граничната охрана и консулските служби, както и рекламни кампании и разпространение на информация, осъществени по приоритет 5, макар че определените ресурси бяха като цяло незначителни и намаляваха през първия период от изпълнението на дейности по Фонда.

Графика 5: Избор на държавите-членки по приоритет в различните годишни програми през периода 2007—2009 г.



В хода на различните годишни програми за 2007 г., 2008 г. и 2009 г. приоритети 1, 2 и 4 имат сходна важност, както от гледна точка на разпределените суми, така и на броя държави-членки, които осъществяват дейности по тях. Това се дължи на факта, че те се отнасят главно до инвестиции, чийто характер изисква многогодишни проекти. Следователно подборът на такива проекти по една от годишните програми до известна степен предопределя избора по последващите годишни програми.

Броят на държавите-членки, осъществяващи действия по приоритет 3, остана почти непроменен, с незначителни разлики помежду им. Това отчасти може да се обясни с институционалното устройство и стратегическата рамка във въпросните държави. Подобни проекти изискват тясно сътрудничество с друг орган, обикновено министерство на външните работи. В някои държави партньорството е добре развито и дава възможност за безпроблемно сътрудничество, докато в други държави не изглежда толкова убедително. Някои държави-членки решиха да отпуснат предимно национални средства за процедурите, свързани с издаването на визи.

На приоритет 5 се отдава все по-голяма важност като цяло, което е видно от нарастващия брой държави-членки.

През отчетния период всички държави-членки осъществиха дейности, свързани с ИТ системи, които са необходими в областите на управление на външните граници и визите (приоритет 4) и всички държави-членки — с изключение на DK и LU — приложиха мерки, целящи постепенното въвеждане на интегрирано гранично управление (приоритет 1). Дейности за подобряване на капацитета за наблюдение и напредък при внедряването на EUROSUR (приоритет 2) бяха осъществени от 10 държави-членки, по точно — EL, ES, FR, HU, MT, IT, LT, PT, SE, SI. Част от своите програми 13 държави-членки посветиха на мерки, свързани с процедурите по издаване на визи (приоритет 3): AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, FI, HU, NL, PL, SI, SE, а 15 — проведеха обучения и/или дейности по разпространение (приоритет 5) — всички с изключение на CY, DK, EE, LU, MT, NL, PT, SE.

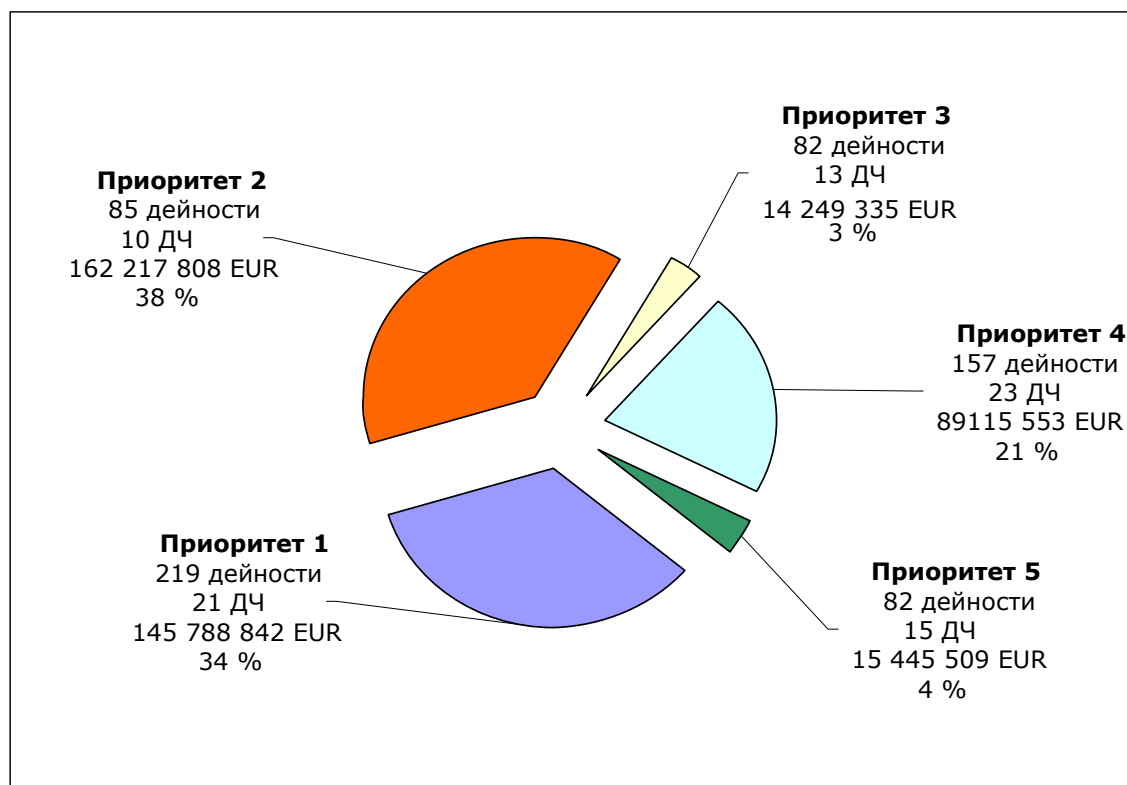
От гледна точка на колебанията с течение на времето делът на общия бюджет остана постоянен за всички приоритети през всички програмни години, с изключение на приоритет 3, за който разпределените суми се увеличават значително от 2009 г. насам, и приоритет 5, за който определената сума през 2007 г. беше много висока. Последното отчасти може да се обясни с по-голямата нужда от обучение на въпросните служби на етапа на стартиране на Фонда.

5.2.2. Брой действия

Таблица 3: Брой действия по приоритет през периода 2007—2009 г.

	Приоритет 1	Приоритет 2	Приоритет 3	Приоритет 4	Приоритет 5	Общо за периода 2007—2009 г.
2007 г.	76	27	32	57	25	217
2008 г.	78	35	18	48	26	205
2009 г.	65	23	32	52	31	203
Общо	219	85	82	157	82	625

Графика 6: Разпределение на ресурсите (на ЕС) и дейности по приоритети по линия на Фонда през периода 2007—2009 г.



От гледна точка на броя осъществени дейности преобладават дейностите по приоритет 1 и приоритет 4, като средните разходи на дейност са сходни — около 600 000 EUR. Приоритети 3 и 5 се характеризират със същия брой осъществени дейности при средни разходи от около 180 000 EUR. За дейностите, осъществени по приоритет 2, бяха нужни отпуснати средства средно в размер 2 000 000 EUR.

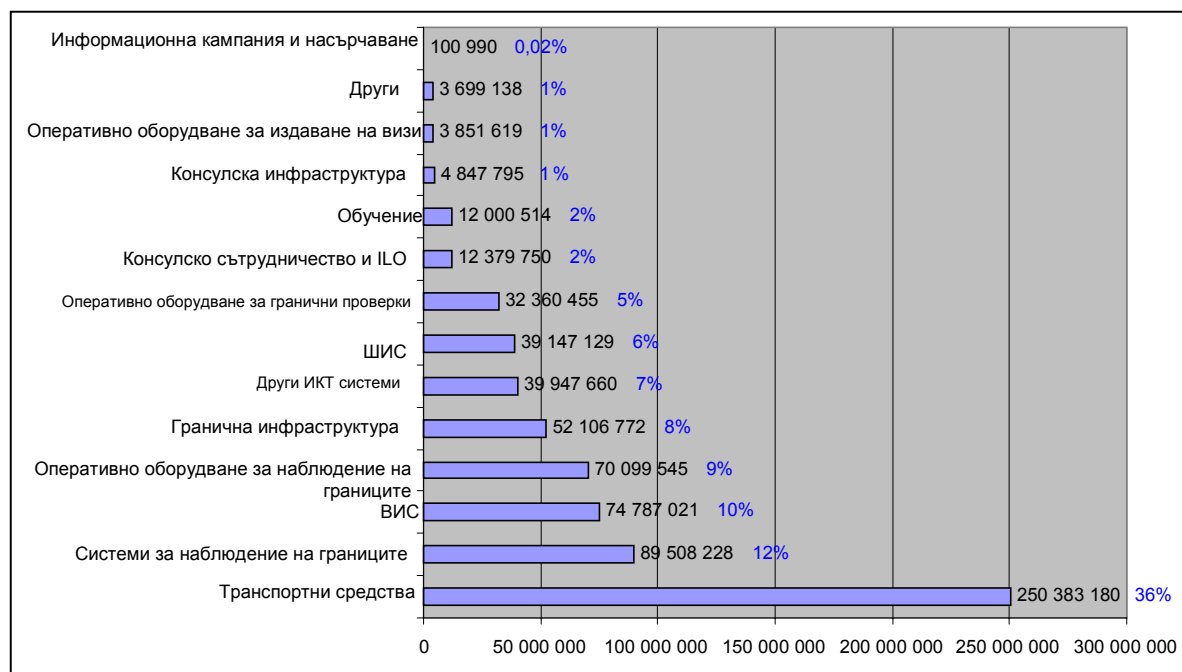
5.3. Качествени аспекти на изпълнението от държавите-членки

5.3.1. Категории дейности по линия на Фонда — типология

Разликата между подкрепяните от Фонда дейности и тези по другите фондове от Общата програма се състои в това, че те се отнасят основно до материални инвестиции, а не операции и мерки от информационно-организационен характер, като консултиране, обучение и т.н. По тази причина Комисията разработи инструмент за анализиране на инвестициите, реализирани по линия Фонда, който се основава на създадените продукти. Той дава възможност за класифициране на дейностите по всеки приоритет. За приоритет 1 бяха определени две подкатегории дейности — дейности, свързани с проверки (на гранично-пропускателни пунктове), и дейности, свързани с наблюдение (по протежение на границата). В рамките на всяка подкатегория бяха определени следните категории според вида на създадения продукт: инфраструктура, транспортни средства, оперативно оборудване и ИТ системи. Почти същият модел се наблюдава при приоритет 2. Дейностите по приоритет 3 бяха определени като инфраструктура, оборудване, ИТ системи или като консулско сътрудничество или назначаване на ILO. Приоритет 4 обхваща инвестиции, свързани с ШИС, ВИС и други съответни ИТ системи. Основните категории, определени в рамките на приоритет 5,

бяха обучение и анализ на риска, допълнени с информационни кампании и други дейности.

Графика 7: Разпределение на средствата (участие на ЕС и национални ресурси) според резултатите за периода 2007—2009 г.



- През първите години от функционирането на Фонда почти половината от ресурсите бяха използвани за подобряване на капацитета за наблюдение на границите (инвестиции в различни транспортни средства — 36 %, следвани от системи за наблюдение на границите — 12 % и оборудване за наблюдение на границите — 9 %).
- Една четвърт от средствата бяха определени за ИТ (ВИС — 10 %, ШИС — 6 % и други ИТ системи — 7 %).
- По-малко от една пета беше използвана за подобряване на работата на гранично-пропускателните пунктове (гранична инфраструктура — 8 %, оперативно оборудване за проверки на гранично-пропускателните пунктове — 5 % и ИКТ системи за проверки на гранично-пропускателните пунктове — 4 %).

5.3.2. Примери за постигнати резултати

- Придобиването на транспортни средства се отнасяше главно до превозни средства за наблюдение на границите — хеликоптери за въздушно патрулиране, плавателни съдове за наблюдение на морските граници и сухопътни превозни средства за сухопътните граници. Кипър се възползва от наличните ресурси за значително подобряване на своя капацитет за наблюдение — по програмите за периода 2007—2009 г. бяха закупени 2 хеликоптера, 2 средни по големина патрулни кораба и 40 сухопътни превозни средства. С хеликоптери се снабдиха също така Естония, Финландия и Испания. Малта подмени съществуващите плавателни съдове с 4 нови

патрулни кораба с по-голям капацитет за морско патрулиране от гледна точка на време, оборудване и екипаж. Гърция инвестира в редица леки автомобили за патрулиране, както и двуколесни мотоциклети за патрулиране, които ще се използват за патрулиране на пътищата в граничните райони. Патрулни плавателни съдове бяха закупени също така от Германия, Финландия, Испания и Естония. Допълнително Финландия се снабди с кораби на въздушна възглавница, снегомобили и кораби, които могат да се движат в условията на лед. Испания закупи самолети за морско наблюдение. Унгария се снабди с преносими плаващи платформи за бензинови лодки с плитко газене, които ще се използват по река Тиса — речната граница между Унгария и Украйна.

Малка част от закупените транспортни средства беше предназначена за използване на гранично-пропускателните пунктове за подобряване ефективността на проверките. Това се отнася например до придобиването на превозно средство, оборудвано със специални устройства за термично изображение, за патрулиране в периметъра на пражкото международно летища Ruzyně, което е включено в програмата на Чешката република, или превозни средства с голяма проходимост, закупени от Словакия за целите на тясното сътрудничество между граничната охрана и митническите служители, извършващи гранични проверки.

- Системи за наблюдение на границите — инвестиции в националните компоненти на Европейската система за наблюдение от страна на Франция, Испания и Малта (вж. по-долу).
- Категориите ВИС и ШИС обхващат инвестиции в хардуер, софтуер, разработване на бази данни, адаптиране и поддържане на национални бази данни, взаимосвързване и изпитване, както и оборудването, което е необходимо за снемането на необходимите данни за тези две системи (включително биометрични данни). По-голямата част от програмите на Дания бяха посветени на Визовата информационна система, докато програмите на Люксембург подкрепят единствено разходи, свързани с Шенгенската информационна система. Всички държави-членки използваха Фонда, в по-голяма или по-малка степен, за повишаване на готовността си за участие в тези две системи.
- Оперативно оборудване за наблюдение на границите — закупуване на топлинни камери, очила за нощно виждане и за далечно гледане (Гърция), приспособяване на хеликоптери за работа в морски условия, включително оборудването им със спасителни лебедки, устройства за термични изображения и допълнителни прожектори (Германия), придобиване на радарно сензорно оборудване и модернизация на връзката за трансфер на изображения (Финландия), оборудване на патрулни кораби и хеликоптери със съвременни оптронни системи за наблюдение на морските граници (Испания).
- Гранична инфраструктура — инвестиции в летища и сухопътни гранично-пропускателни пунктове. Германия подкрепи проект на гранично-пропускателен пункт в Хамбург („Cruise Centre“), а също така инвестира в разработването на отделни ленти за проверка и подходящи информационни

табели на летище Nuremberg. Франция създаде специална зала за чакане за непридружени малолетни или непълнолетни лица на летище Roissy.

- ИКТ системи, различни от ВИС и ШИС — проекти, свързани с обработването на данни за въздушното и морското движение, разработването на система за регистрация и трансфер на данни за пътниците във въздухоплавателния транспорт (Германия), разработване на ИТ приложения за управление на данни относно граждани на трети държави, които не са допуснати да влязат на шенгенска територия (Франция).
- Оперативно оборудване за гранични проверки — оборудване, свързано с въвеждането на автоматизирани гранични проверки и четящи устройства за документи, за да се гарантира ефективното проверяване на самоличността (вж. по-долу). Освен това Чешката република, Финландия, Франция, Германия, Гърция, Унгария, Италия и Испания закупили *inter alia* съвременно оборудване за проверка на документите, което позволява лесно извършване на проверки по границите, както и подпомага противодействието на подправени и фалшифицирани документи.
- През отчетния период консулското сътрудничество и служителите за връзка по въпросите на миграцията (ILO) включваше само дейности, състоящи се в назначаването на ILO, служители за връзка с граничната охрана и съветници по документи в трети държави, осъществени от Белгия, Финландия и Германия.
- Консулска инфраструктура — дейности, целящи укрепване на сигурността в консулските служби чрез приспособяване на съществуващата инфраструктура, монтиране на визови гишета, врати с повишена степен на защита и бронирани прозорци за предаване на документи (Австрия, Унгария, Чешката република) и подобряване на процеса на обработка на визите чрез закупуване на оперативно оборудване, софтуер и хардуер (Австрия, Финландия, Унгария, Чешката република, Испания).
- Освен това бяха организирани няколко обучения и семинари за граничната охрана и персонала на консулските служби, вариращи от обучения по използването на конкретно оборудване и софтуер, до семинари по достиженията на правото от Шенген и документите измами, а също така и специализирано езиково обучение, свързано с работата, в Австрия, Белгия, Чешката република, Германия, Гърция, Унгария, Финландия, Франция, Италия, Латвия, Литва, Полша, Словакия, Словения и Испания.

5.3.3. Примери за осъществени дейности в конкретни области на интервенция на Фонда

А. Документна сигурност и противодействие на документните измами

Противодействието срещу документните измами е постоянна грижа на Европейския съюз, по-специално в областта на документите за самоличност и документите за пътуване. Както Кодекса на шенгенските граници, така и Кодекса за визите изисква държавите-членки да проверяват автентичността на документите за самоличност и на документите за пътуване, които се използват за преминаване на външната граница или

за кандидатстване за виза.

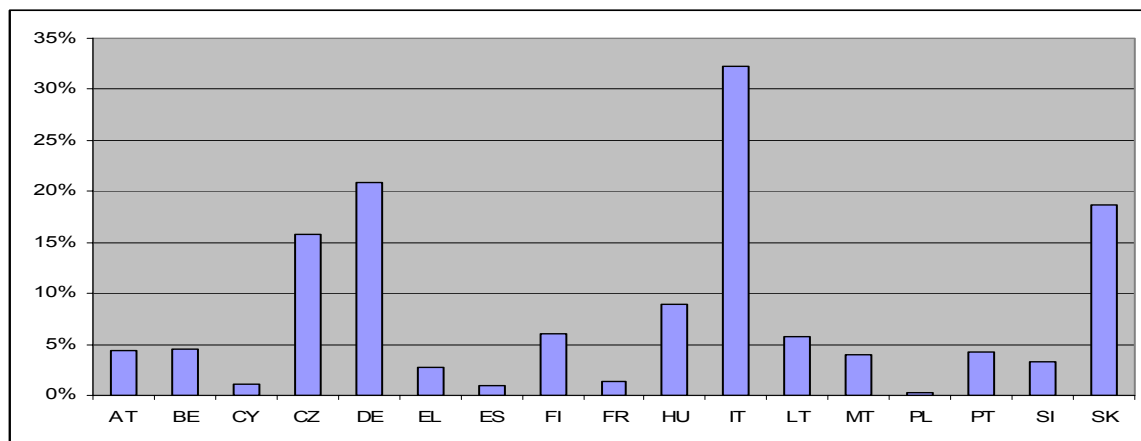
Освен това според Регламент (ЕО) № 377/2004 на Съвета за създаване на мрежа от служители за връзка по въпросите на имиграцията събирането и обменът на информация относно подправени и фалшифицирани документи за самоличност и документи за пътуване представляват една от задачите, възложени на служителите за връзка по въпросите на миграцията, които са командирани в чужбина.

Чрез Съвместно действие от 3 декември 1998 г., прието от Съвета за целите на обмена на информация, извършван чрез компютризирани средства, по отношение на автентичните и фалшивите документи, която държавите-членки притежават, беше създадена Европейската система за архивиране на изображения (FADO). В заключенията на Съвета от 5 и 6 юни 2008 г. държавите-членки са поканени активно да използват тази система.

Фондът за външните граници подкрепяше усилията на държавите-членки за противодействие на използването на фалшиви и подправени документи за самоличност и документи за пътуване. През периода 2007—2009 г. 17 от 23-те държави-членки осъществиха дейности, свързани с тази цел, като отделиха 8,7 % от всички ресурси по ФВГ за този период.

Сред държавите, които определиха най-голям дял от техните бюджети за противодействие на документните измами, бяха Италия (32 %), Германия (21 %), Словашката република (19 %) и Чешката република (16 %). Унгария, Финландия, Литва, Белгия, Австрия, Португалия и Малта отделиха за такива мерки между 4 % и 10 % от годишния си бюджет.

Графика 8: Определен бюджет за дейности за противодействие на документните измами като дял от общия бюджет на ФВГ за периода 2007—2009 г.



Със своите 18 дейности относно документните измами през трите програмни години Германия осъществи най-много дейности в тази област. В Италия сравнително по-големия бюджетен дял беше съсредоточен в доста по-малко дейности — четири дейности през периода 2007—2009 г. Бюджетният дял на Чешката република беше разделен между шест дейности — по две през всяка програмна година, а усилията на Словашката република за противодействие на документните измами бяха съсредоточени само в две дейности, като за едната от тях беше използван относително по-голям дял от сравнително малкия ѝ бюджет.

Целта на следните дейности беше ранно откриване на подправени документи и по този начин предотвратяване и/или откриване на незаконно влизане в Шенгенското пространство:

- **снабдяване с оборудване** на граничната охрана и консулствата. Устройствата, които използва граничната охрана при първата и втората линия на проверки, служат за проверка на автентичността на документите за пътуване. Например летищата в Германия бяха оборудвани с технология за изпитване на документи, която позволява проверка на оптични и електронни характеристики за сигурност, както и характеристики за сигурност, базирани на биометрични данни. Оборудването, което е внедрено в консулските служби за процедурата по издаване на визи, се състои от устройства за снемане на биометрични данни като скенери за пръстови отпечатъци,
- **обучение** на персонала на консулските служби и граничната охрана по откриването на фалшиви или подправени документи. Франция отдели средства за мерки и в трите програми, като обучение на персонала на гранично-пропускателните пунктове за идентифициране на фалшифицирани документи за пътуване и за използване на техническо оборудване за откриване на документни измами. Финландия включи обучението по откриване на подправени документи в общото обучение по имиграционни въпроси на персонала на консулските служби. В Германия бяха обучавани служители на гранична полиция в бързо откриване на документни измами, както и образование на съветниците по документи за доразвиване на техните компетенции в областта на общуването и межкултурните връзки,
- назначаване на **съветници по документи** или **ALO** (служители за връзка с въздушни превозвачи) или служители за връзка по въпросите на миграцията (**ILO**). Например в Белгия, Германия и Финландия съветниците по документи и служителите за връзка бяха консултирани и обучени за разпознаване на фалшифицирани документи и предаване на информация във връзка с документи измами за лицата, отговорни за вземането на решения, и служителите в консулските служби в трети държави, служителите на авиолиниите и органите за граничен контрол. Наред с това бяха положени усилия за подобряване на стратегическото и оперативното сътрудничество между органите и гранична полиция в съответните държави-членки и тези в други държави-членки и трети държави, развиващи мрежа от служители за връзка,
- насърчаване на употребата на системата **FADO** (фалшиви и автентични документи онлайн) и увеличаване на въвежданата информация в този уеб-базиран инструмент, улесняващ обмена на информация между държавите-членки във връзка с открита документна измама. BE, DE и PT са използвали средства от ФВГ за разработването или по-нататъшното разширяване на националните системи за информация и удостоверяване във връзка с проверката на валидност на документи за пътуване, свързани с FADO. В ES и LT бяха осъществени дейности за свързване на националните точки за контакт и съответните органи към системата FADO. Освен избраните държави-членки четири други държави (CZ, HU, MT и SK) също осъществиха дейности във връзка с разработването на бази данни и информационни системи, които да

бъдат свързани със системата FADO, и широкото използване на FADO за противодействие на документните измами.

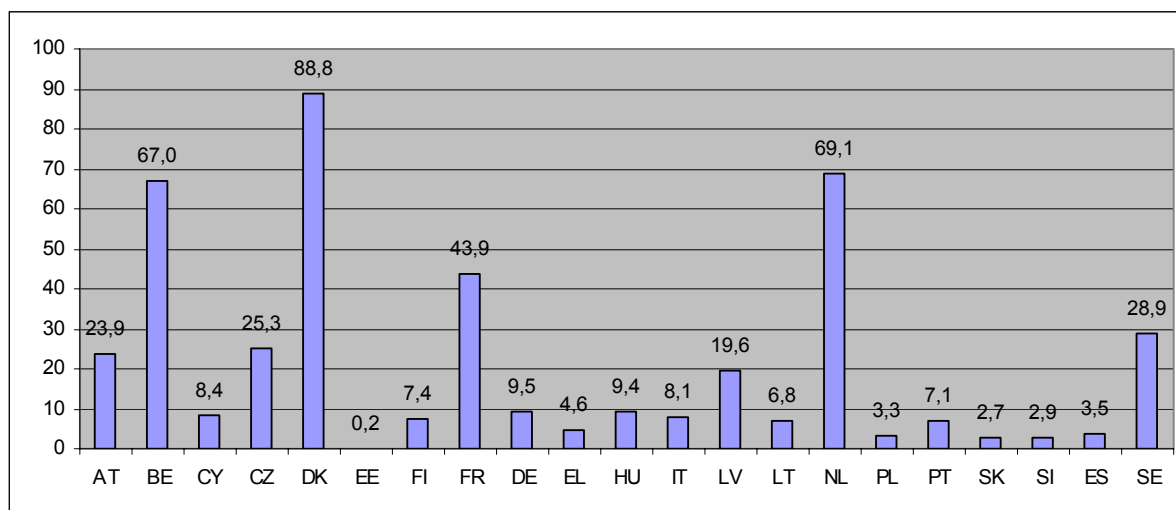
Б. Визова информационна система

Визовата информационна система (ВИС) е система за обмен на визови данни между държавите по Шенген и следователно представлява преди всичко инструмент за подкрепа на общата визова политика. Тя ще улесни също така проверките по външните граници и в рамките на държавите-членки, както и прилагането на Регламента от Дъблин за определяне на държава-членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище. ВИС е европейска централна база данни, която ще бъде свързана към националните системи на държавите-членки, за да даде възможност на техните визови, гранични и други компетентни органи за достъп и справка в данните за заявления за визи и взетите решения по тях. Решение 2004/512/ЕО на Съвета за създаване на ВИС определи нейната структура и предостави на Комисията мандат за разработване на ВИС на техническо равнище, докато националните системи трябваше да бъдат адаптирани и разработени от държавите-членки. ВИС е изградена на основата на централизирана структура и се състои от централна информационна система, интерфейс във всяка държава-членка, който осигурява връзката със съответния централен национален орган на съответната държава-членка и комуникационната инфраструктура между централната визова информационна система и националните интерфейси. Регламент (ЕО) № 767/2008 на Европейския парламент и на Съвета определя правната рамка за функционирането на ВИС.

Очаква се ВИС да заработи на 11 октомври 2011 г. Първите три региона, в които ще бъде внедрена ВИС са Северна Африка и след това Близкия Изток и Персийския залив. Освен това ще бъде разработена и комуникационна мрежа, която ще обезпечи сигурния обмен на данни между консулските служби.

С цел подпомагане на държавите-членки при разработването на техните национални визови системи и с оглед изпълнението на изискванията на ВИС като част от общата визова политика, Фондът предостави 75 % от финансовото подпомагане за дейностите, свързани с ВИС. Държавите-членки инвестираха почти 49 млн. EUR в дейности, свързани с ВИС, което се равнява на 10 % от общия бюджет на ФВГ за този период. Всички държави-членки освен Словения и Люксембург осъществиха дейности по внедряването на ВИС в рамките на своите годишни програми за периода 2007—2009 г.

Графика 9: Процент от бюджета на ФВГ,¹⁰ определен за дейности, свързани с ВИС, за периода 2007—2009 г.



Дания, Нидерландия и Белгия определиха най-голям дял от своите бюджети за дейности, подкрепящи подготовката за внедряването на ВИС. За такива дейности Дания определи всички дейности от годишните си програми за периода 2007—2009 г. с изключение на една и отдели почти 90 % от всички средства от ФВГ. Естония, със своя дял от 0,2 %, е отделила най-малък дял от средствата за дейности, свързани с ВИС, в сравнение с общия бюджет.

Подкрепени бяха следните дейности:

- дейности, насочени към **националните бази данни**, целящи създаването на интерфейс за комуникация с централната система (AT), създаването на техническа връзка с ЦВИС (NL), създаването на нови или приспособяването на съществуващите национални приложения (като приложението VISION в AT, VISABIO във FR, BELVIS в BE, NET-VIS в EL), разработването и изпитването на софтуера, необходим за свързването с ВИС (CY, DE, DK, FI, FR, SE) и създаването на оперативен център на ВИС (DK),
- дейности, целящи подпомагане на **свързването на консулствата**, включваха закупуването на хардуер и софтуер (IT), преинсталиране и надграждане на работни станции за издаване на визи и съответния софтуер във всички дипломатически и консулски органи (AT, SE), закупуване на системи за обработка на пръстови отпечатьци и устройства за снемане на биометрични данни (AT, BE, CZ, FI, FR, NL, PL, ES, SI), разширяване на мрежата от дипломатически и консулски пунктове за събиране на биометрични данни (BE) и обучение на персонала (FI, NL, SE),
- дейности, подкрепящи **свързването на гранично-пропускателни пунктове**, съсредоточени върху закупуването на оборудване за проверка на данни (като стационарни и преносими устройство за проверка на пръстови отпечатьци) и

¹⁰ Цифрите включват техническа помощ.

устройства за снемане на биометрични данни за издаване на визи (BE, DE, FI, FR, HU, NL, PL), както и обучение на персонала (PL),

- Финландия извърши подготовка за **подмяна на протокола VISION с комуникационната мрежа VIS Mail**, включително подготовка на инфраструктурата на SMTP пощенски сървър, анализ, разработване и изпитване на национално VIS-MAIL приложение. Испания също инвестира в разработването на сигурна комуникационна система VIS-MAIL.

В. Европейска система за наблюдение на границите

Европейската система за наблюдение на границите (EUROSUR) ще установи механизъм за споделяне на информация и сътрудничество, даващ възможност за взаимодействие между органите за граничен контрол и Frontex на тактическо, оперативно и стратегическо равнище. От 2013 г. EUROSUR ще предоставя на държавите-членки, намиращи се по източната и южната външни граници, оперативна и техническа рамка за подобряване на тяхната ситуационна осведоменост и способност за реакция. Първо, съществуващите системи за наблюдение на равнище държави-членки ще бъдат взаимосвързани в единна национална система, след това ще бъдат разработени общи инструменти и приложения на равнище ЕС и ще бъде създадена среда за споделяне на информация от типа 24/7. Националните координационни центрове представляват гръбнакът на системата. Те направляват дейностите на всички национални органи, осъществяващи наблюдение на границите.

Замислена като „система на системите“, EUROSUR ще даде възможност за обмен на данни за положените по границите почти в реално време и следователно ще допринесе за по-подходящата, ефективна и координирана реакция.

Фондът постигна значими резултати в подкрепата на усилията на държавите-членки за повишаване на капацитета им за морско наблюдение през подготвителния период за създаването на обща европейска система за наблюдение в Средиземно море и достъпа до него откъм Атлантическия океан. През програмния период 2007—2009 г. Италия изразходва 86 % по приоритет 2, Испания — 85 %, Малта — 64 % и Франция — 26 %, Португалия — 15 %, Гърция и Словения — по 2 % от разпределените им суми за повишаване на своя капацитет за наблюдение и — чрез тези усилия — за изграждане на национални компоненти на европейската система за наблюдение (EUROSUR), което се равнява на общо 168 млн. EUR. Тази сума представляваше около 32 % от Фонда през този период. Наред с това Кипър и Гърция извършиха важни инвестиции, свързани с подобряването на наблюдението на морската граница по приоритет 1.

Докато по-голямата част от въпросните държави-членки разглеждаха въпроса за наблюдението на крайбрежните граници като неразделна част от общото укрепване на наблюдението на външните граници, Франция и Испания приеха подход, който може да бъде определен като „регионален подход“, като създадоха всеобхватна система за наблюдение на границите. Испанската SIVE (интегрирана система за управление на външните граници) е създадена с цел „запечатване на южната граница на Европейския съюз“, по-специално целяща превенция на незаконното влизане на хора и стоки през испанския бряг. Във Франция системата за наблюдение на външните граници — SPATIONAV — осигурява рамката за всички дейности и действия, свързани с контрола на морската граница. Като се има предвид, че създаването на SIVE започна преди

програмата за 2007 г., внедряването на френската система беше стартирано с програмата за 2007 г. и до момента е преминало през три етапа на разработване и разширяване — по един в рамките на всяка последователна програма.

Останалите държави-членки с излаз на Средиземно море (CY, EL, IT, MT, PT, SI) също си бяха поставили за цел наблюдението на морските граници, но (все още) не са създали конкретни системи.

Мерките, осъществени от държавите-членки по приоритет 2, предвид конкретната цел на Eurosur, включваха:

- доразвиване на **Интегрираната система за наблюдение на външните граници (SIVE) в Испания**, като органите подчертаха потенциала за извличане на по-голяма полза от извършването на интегрирано наблюдение на границите, особено в протока Гибралтар и край бреговете на Канарските и Балеарските острови. Всяко внедряване на SIVE се състои от няколко станции, оборудвани с радар и оптични сензори за откриване и идентифициране на малки лодки (моторници и малки риболовни кораби) преди да достигнат брега. Общата информация, събрана от всяка станция, се предава на команден и контролен център, в които се съхранява. Този център координира операциите от наземни морски и въздушни подразделения. Освен за подпомагане на системата за наблюдение, Фондът беше използван за закупуване на два самолета за морско патрулиране и противодействие на незаконната имиграция (обща стойност 24 млн. EUR), няколко хеликоптера и лодки от различен вид и с различна големина, както и сухопътни превозни средства. Испания определи за тази основна цел общо почти 80 млн. EUR по годишните програми за периода 2007—2009 г. Според испанските органи подпомагането от Фонда е било от решаващо значение за бързото внедряване на тази система след миграционната криза от 2006 г. Четири години след началото на внедряването на SIVE, миграционният натиск по морската граница на Испания силно е намалял,
- разработване на бреговата мрежа за откриване, идентификация и проследяване на плавателни съдове — **SPATIONAV — във Франция**. Съществуващата система постепенно е била подсилена по програмите през периода 2007—2009 г. чрез разширяване на зоната, която обхваща, и подобряване на капацитета за откриване, посредством закупуването на съвременен оборудване като високочестотни радари, оборудване за откриване за монтиране към фаровете и инвестиции в системи за свързване на данни. Франция отдели 10 млн. EUR по годишните програми за периода 2007—2009 г. за подобряване на „Spationav“,
- подобряване на **системата на бреговата охрана за морско движение в Италия**, допълнена със спътниково оборудване и инфрачервени системи за наблюдение, които са монтирани на плавателните съдове. Сред основните направени инвестиции бяха: подобряване на възможностите за спътникова комуникация от наземна котвена стоянка; разширяване на радарната мрежа за крайбрежно търсене чрез обхващане на централната и северната част на Адриатическо море; Западна Лингурия и Западна Сардиния, за да се гарантира ясна морска ситуационна осведоменост благодарение на информацията от

радарите и изображенията от топлинните камери; снабдяване на всички регионални и гранични полицейски участъци с общ, споделен оперативен софтуер; създаване на обща, споделена платформа, която предлага същите ефективни инструменти като опростява практическия подход на крайния потребител, и инсталиране на спътникови комуникационни системи и тяхното интегриране на борда на военноморските крайбрежни патрулни плавателни съдове (OPV), участващи в морски операции. За тези дейности Италия отдели 47 млн. EUR по програмите за периода 2007—2009 г.,

- нова **оперативно съвместима комуникационна система** за въоръжените сили, натоварена с морското наблюдение в **Малта**, допълнена с въвеждането на четири нови плавателни съда с по-голям капацитет за морско патрулиране от гледна точка на време, оборудване и екипаж. Малта отдели 17 млн. EUR от бюджета на своите програми за периода 2007—2009 г. за подпомагане на разработването на европейската система за наблюдение,
- създаване от **Словения** на **национален координационен център** (тристранния център Dolga vas) за сътрудничество на националните органи, които изпълняват задължения по контрол на външните граници (откриване, идентификация и интервенция). Словения отдели над 100 000 EUR от своя бюджет за тази цел. Унгария и Австрия работят съвместно в рамките на този проект.

От друга страна, мерките, осъществявани по приоритет 1, целящи също да се подобри морското наблюдение в Средиземно море, включваха:

- значително увеличение на капацитета за наблюдение в **Кипър**, благодарение на закупуването на два хеликоптера и два средни по големи патрулни кораби, оборудвани със стационарни и преносими системи за наблюдение, които се монтират на патрулните кораби, на обща стойност от 5,4 млн. EUR,
- подобряване на капацитета за наблюдение на границите в **Гърция** чрез придобиването на различни транспортни средства (например хеликоптер, крайбрежни патрулни плавателни съдове) и оборудване (например очила за нощно виждане и за далечно гледане). Гърция определи почти 30 млн. EUR за тези инвестиции.

Г. Автоматизирани системи за граничен контрол

Въз основа на настоящото законодателство граничните проверки на граждани на ЕС могат да бъдат автоматизирани, при условие че те притежават електронен паспорт, съдържащ биометричните данни на своя притежател (снимка на лицето и от 2009 г. насам — пръстови отпечатъци). Някои държави-членки вече са внедрили такива автоматизирани системи за граничен контрол (ABC). Процесът на ABC започва със сканиране на паспорта. Паспортният четец технически проверява неговите физически характеристики за сигурност, прочита машинночетимата зона (MRZ) и потвърждава автентичността на документа. Тогава действителното изображение на лицето (или пръстови отпечатъци) на пътника се сравняват със записаните на чипа (или понякога в базата данни), за да се потвърди самоличността на пътника. Извършват се произволни проверки на база на ШИС и националните бази данни. Ако има съвпадение и се

потвърди, че документът за пътуване е истински, автоматичната врата се отваря и пътникът може да влезе на територията на държавите-членки. Ако това не стане, пътникът се пренасочва за ръчна проверка. Граничните органи наблюдават целия процес, включително съпоставянето на изображението на лицето. Те могат да наблюдават няколко врати едновременно. Системата има много преимущества, като по-голяма сигурност, изгода от ресурсите, безпроблемно пресичане на границата и улеснено влизане на пътниците.

В бъдеще програмите за регистрирани пътници (RTP) ще дадат възможност за разширяване на този процес, като ще бъдат обхванати и граждани на трети държави. Понастоящем щателната гранична проверка изисква граничната охрана да разпитва пътника и ръчно да подпечатва документа за пътуване. Целта би била да се улесни пресичането на външната граница на Шенгенското пространство за честите пътници от трети държави, които са били предварително проверени и прегледани, като се гарантира общата последователност на граничната политика на ЕС. Гражданите на трети държави, които имат достъп до RTP, ще могат да използват съоръженията за ABC, когато има такива на гранично-пропускателния пункт от Шенгенското пространство.

Фондът допринесе за осъществяването на иновативни проекти за разработване, изпитване и въвеждане в експлоатация на системи за автоматизиран граничен контрол (ABC) на летищата, които да дават възможност за проверка на определени категории пътници, главно граждани на ЕС, притежаващи електронен паспорт, с цел извършване на автоматизирано потвърждение на документа за пътуване, пръстовите отпечатыци, изображението на лицето или ирисово разпознаване без намесата на граничната охрана, чиито служители единствено наблюдават процеса.

През периода 2007—2009 г. около 5,5 млн. EUR бяха използвани за осъществяването на пилотни проекти, изпитване и инсталиране на необходимото оборудване за автоматизиран граничен контрол в Германия, Финландия, Франция, Нидерландия, Португалия и Унгария.

- През 2007 г. на летище Helsinki-Vantaa **във Финландия** беше проведено пазарно изпитване на внедряването на автоматизираните гранични проверки, което беше последвано от пилотен проект, стартиран през юли 2008 г., касаещ автоматизираните гранични проверки на граждани на ЕС/ЕИП/Шенгенското пространство, които имат новите документи за пътуване с биометрични данни. Съфинансирането от ФВГ за пазарното изпитване и пилотните проекти възлезе на 82 528 EUR. Към момента на изготвянето на доклада на летище Helsinki-Vantaa имаше три врати, оборудвани с ABC. Въз основа на натрупания опит от пилотния етап беше планирано системата да бъде въведена в експлоатация и евентуално да бъде разширена, за да бъдат обхванати всички главни сухопътни гранично-пропускателни пунктове по външните граници. На по-късен етап се планира закупуването на петнадесет допълнителни врати за летище Helsinki-Vantaa и три врати за пристанище Хелзинки.
- **Франция** осъществи **проекта „SAS PARAFES“**, състоящ се от доставка на SAS (електронни врати) и внедряване на системата PARAFES за автоматизирана проверка на лични документи на пътниците, пристигащи на френски летища от държави извън ЕС. Преди този проект Министерството на

вътрешните работи прилагаше пилотно програма, наречена PEGASE, свързана със събирането и съхранението на пръстови отпечатыци на редица пътници, които доброволно са се съгласили да участват с оглед на перспективата за бързо преминаване през проверките на външните граници на Шенгенското пространство. С прилагането на системата PARAFES тези често пътуващи лица ще могат да минават през електронни врати (SAS), които извършват автоматизирани гранични проверки чрез сканиране първо на техния паспорт и след това на пръстовите отпечатыци. След това PARAFES сравнява информацията с данните, които се съхраняват в централната база данни, и при разпознаване позволява на пътника да премине през границата. Във финансово изражение целият проект възлиза общо на 2 300 000 EUR за доставката, внедряването и оборудването на 17 SAS.

- **Португалия** осъществи проекти за автоматично идентифициране на пътниците, притежаващи документи за пътуване (RAPID) с цел проверките на лицата по границите да станат по-бързи, сигурни и ефективни. Беше разработена иновативна система за автоматизирани гранични проверки на всички пълнолетни притежатели на електронни паспорти в рамките на Шенгенското пространство на ЕС. По-специално проектът включи закупуване на 78 броя от т.нар. VBeGates — автоматизирани гранични врати, които са оборудвани по такъв начин, че да извършват проверка на пътниците, притежаващи документи за пътуване с биометрични данни. През март 2007 г. на летище Faro бяха доставени 10 терминала с електронни врати, а през юли същата година бяха поръчани още 68 терминала за летищата на Лисабон, Funchal, Porto, Lajes, Ponta Delgada и Porto Santo. Общата стойност на проекта беше 3,5 млн. EUR с участие от ФВГ от над 2 млн. EUR.
- **Нидерландия** осъществи проект, който се отнасяше до придобиването, изпитването и внедряването на оборудване и планиране на системите за автоматизиран граничен контрол на летище Schiphol, а след това — на всички летища и пристанища в Нидерландия. Участието на ФВГ в създаването на програмата възлиза на около 180 000 EUR. Финансирането от ФВГ отчасти се използва за определяне на визията на Нидерландия по отношение на ABC.
- През периода 2004—2007 г. **Германия** осъществи пилотен проект за използване на биометричен граничен контрол на пътниците на летище Frankfurt/Main, базиран на сканиране на ириса. Предвид положителните резултати от пилотния проект беше решено да се продължи и доразвие използването на ABC на германските летища във Франкфурт и Мюнхен с подкрепата на ФВГ. Разходите по проекта за ABC през периода 2007—2009 г. възлязоха на повече от 700 000 EUR и, наред с други, включваха осигуряването на четири врати за автоматизиран граничен контрол.
- **Унгария** проведе проучване за оценка на осъществимостта на внедряването на система от електронни врати на международно летище Ferihegy в Будапеща. На база на посещения и изследване на съществуващи системи от електронни врати в ЕС (например Лисабон, Хелзинки и Франкфурт), унгарските експерти трябваше да преценят възможностите за внедряването на подобна система. Проучването на осъществимостта ще се използва за пилотен проект за създаването на такава система за ABC, първоначално на летище Ferihegy и,

евентуално, в дългосрочен план на всички унгарски международни летища. за този проект бяха отпуснати 14 400 EUR от сумата от Фонда, предназначена за Унгария.

Д. Шенгенска информационна система (ШИС II)

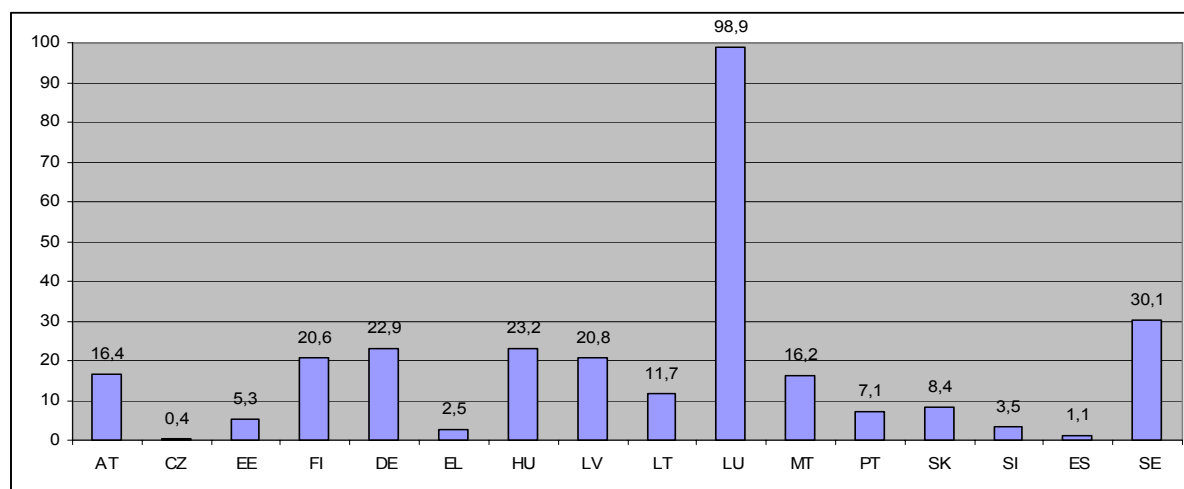
Шенгенската информационна система (ШИС) представлява система, която дава на компетентните органи в държавите-членки достъп до сигналите за лица и имущество посредством процедура за автоматично питане за данни. Следователно тя е съществено важна за управление на области като сигурност, свобода и правосъдие за Шенгенското пространство без вътрешни граници. Тя е създадена на база на Шенгенската конвенция от 1990 г. за прилагане на Шенгенското споразумение от 1985 г. и започна да функционира през 1995 г. Тъй като една от нейните основни функции касае проверки по външните граници на ЕС, тя допринася за изпълнението на разпоредбите за свободно движение на хора. Системата е съставена от национални системи (Н.ШИС), разположени във всяка от държавите-членки, и централна система (Ц.ШИС), която събира всички данни от националните бази данни.

Създаването на Шенгенска информационна система от второ поколение (ШИС II), която замества първото поколение на системата, е необходимо, за да се даде възможност на нови държави-членки да се присъединяват към Шенгенското пространство, както и да се въвеждат нови технически функционални характеристики. Решение 2001/886/ПВР на Съвета и Регламент (ЕО) № 2424/2001 на Съвета от 6 декември 2001 г. за разработване на второ поколение Шенгенска информационна система определят правните основи за Шенгенската информационна система II. В тях се казва, че Шенгенската информационна система, създадена съгласно дял IV на Шенгенското споразумение от 1990 г., е заменена от ШИС II.

Фондът за външните граници подпомага държавите-членки в подготовката на националните части от ШИС II с оглед на въвеждането в експлоатация на цялата система, което се очаква да се осъществи през 2013 г.

През периода 2007—2009 г. шестнадесет държави-членки (AT, CZ, EE, FI, DE, EL, HU, LV, LT, LU, MT, PT, SK, SI, ES, SE) осъществиха дейности, свързани с ШИС, като отделиха общо 25,5 млн. EUR, което се равнява на 5,5 % от целия бюджет на ФВГ за този период.

Графика 10: Процент от бюджета на ФВГ¹¹, отпуснат за дейности, свързани с ШИС, през периода 2007—2009 г.



В Люксембург, който е най-малкият бенефициер, наличните средства бяха използвани единствено за осъществяване на проекти, свързани с ШИС. Други държави-членки, отделили значителна част от средствата си за ШИС, бяха Финландия, Германия, Унгария, Латвия и Швеция, които отделиха за тази цел повече от 20 % от отпуснатите им средства от Фонда.

Подкрепяните от държавите-членки дейности бяха съсредоточени върху придобиването и приспособяването на необходимия хардуер и софтуер (AT, DE, EL, HU, LU, LV, SI), разработване на нови приложения за съответните национални органи (SE), подобрения на съществуващите национални системи и подготовка за преминаване към ШИС II (AT, DE, EE, EL, ES, FI, HU), разработване на SISone4all като преходен етап преди присъединяване към ШИС II (HU, SI, SK) и последващо преминаване към ШИС II (LT, LU, MT, SK), приспособяване на работния поток на системата SIRENE (AT, EE, ES, HU, MT), изпитвания за подготвяне на преминаването към ШИС II и свързване на националните системи към Ц.ШИС (AT, SI), семинари и обучение за персонала (CZ, EL).

6. ОБЩА ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО

6.1. Оценка на държавите-членки

6.1.1. Постигнати резултати

Повечето държави-членки дадоха положителна обща оценка на резултатите от съфинансираните от Фонда дейности и класифицираха възможностите за проекти по линия на Фонда като ефективни и полезни. Високо се цени важния принос на Фонда към усилията на държавите-членки в областите на интегрираното управление на границите, осъществяването на обща визова политика и широкомащабни ИТ системи. Фондът е допринесъл за намаляване на въздействието на ограниченията, наложени

¹¹ Цифрите включват техническа помощ.

върху държавните бюджети вследствие на неблагоприятната икономическа обстановка. Държавите-членки подчертават, че, предвид строгите мерки, предприети от националните бюджетни органи, някои дейности не биха били осъществени или не биха били осъществени своевременно, ако не са били съфинансирани от Фонда.

По-специално държавите-членки оценяват възможността за съфинансиране на **иновационни проекти като внедряването на съвременни технологии** (особено мобилни и стационарни устройства за гранични проверки и наблюдение на границите, системи за автоматизирани гранични проверки) и повишаване на възможностите на държавите-членки за наблюдение и реакция по външните въздушни, морски и сухопътни граници (CCTV системи, транспортни средства, оперативно съвместими комуникационни системи). Тези мерки са довели до **по-рентабилно управление на пътническите потоци, без да се понижава сигурността**.

6.1.2. Трудности по време на изпълнението

Докато повечето държави-членки бяха удовлетворени от постигнатите резултати с участието на Фонда, много от тях подчертаха срещаните трудности по време на изпълнението и предложиха опростяване на регулаторната рамка.

Първо, първите две години се характеризираха с известна степен на несигурност и забавяния в приемането на регулаторната рамка и годишните програми. За повечето държави-членки програмите за 2007 г. и 2008 г. бяха одобрени в края на 2008 г., което съкрати срока за изпълнение на проектите. Второ, правилата, уреждащи допустимостта на разходите, се считаха за сложни и обременителни. Наред с това, предвид факта, че програмите са замислени като годишни, а дейностите могат да се осъществяват през период от 2,5 години, периодът на изпълнение на една годишна програма се застъпва с изготвянето на следващата годишна програма и докладването на предходната. Освен това, ако се е наложило преразглеждане на програмата, е трябвало да се изготви изменен документ, който да се представи в рамките на определен краен срок. За държавите-членки беше трудно да изпълняват изискванията, като същевременно оползотворяват наличните ресурси за осъществяване на различни задачи, свързани с планиране, докладване и управление едновременно по няколко програми. Организацията на тези съвпадащи задължения беше определена за твърде обременяваща и изискваща значителен обем работа в рамките на ограничени срокове.

Освен първоначалните забавяния и трудности, друго основно предизвикателство за своевременното изпълнение на дейностите по линия на този Фонд произтича от процедурите за обществени поръчки. Въпросните тръжни процедури изискват предварително планиране, както и вътрешни консултации със съответните публични органи, а в някои случаи — така също и тяхното съгласие. Процедурите обикновено се състоят от няколко етапа, а националната правна рамка може да изисква допълнителни стъпки. Крайният резултат може да не е задоволителен или може да има нужда от преустановяване, отлагане, анулиране или промяна на обхвата на проекта. Няколко държави-членки се сблъскаха с подобни трудности с възможност за сериозно отрицателно въздействие върху усвояването на бюджета. В някои случаи трудностите възникнаха след процедурата за обществена поръчка вследствие на забавяния и други проблеми със сроковете, свързани с доставката и проверката на оборудването и услугите от външните изпълнители (от чужбина). В няколко случая по-късно се оказа,

че разходите по изпълнението са били или по-ниски или по-високи от очакваното или че по време на изпълнението са установени недопустими разходи.

За държави извън еврозоната финансовите и икономически фактори, които оказват въздействие на обменния курс, доведоха до промени в предварително предвидените бюджети.

Предвид тези ограничения държавите-членки постоянно се възползваха от възможността за преразглеждане на годишните програми, за да се осигури оптималното усвояване на средствата. През отчетния период 15 държави-членки (AT, BE, CY, DE, EL, ES, FI, FR, HU, LT, LV, PL, PT, SE, SI) представиха общо 43 искания за преразглеждане на годишните програми за периода 2007—2009 г., при 39 от които имаше нужда от официално решение от Комисията (8 за годишната програма за 2007 г., 14 за 2008 г. и 17 за 2009 г.).

Преразглеждането на годишните програми даде възможност на държавите-членки да приспособяват своите програми към променящите се обстоятелства, като се имат предвид неочакваните промени и срещаните трудности. Това обаче повиши административното работно натоварване.

Може би в по-голяма степен от другите програми за финансиране, този Фонд, дейностите по който се осъществяват основно по метода на изпълнителния орган от ограничен брой публични органи, дава на държавите-членки по-голяма гъвкавост при приспособяването на програмите чрез подмяна на определени дейности с други текущи проекти, които също са от значение за националните стратегии, определени в многогодишните програми.

С цел да се смекчат трудностите Комисията предприе три преразглеждания на правилата за изпълнение, които доведоха до удължаване на периода на допустимост и значително опростяване на правилата за допустимост. Тези инициативи бяха предприети в сътрудничество с държавите-членки, които потвърдиха, че промените ще доведат до подобрения в управлението и изпълнението на дейностите, като осигурява задоволителното осъществяване на многобройни проекти.

6.2. Оценка на Комисията относно постиженията на Фонда

Въз основа на преглед на докладите на държавите-членки и с оглед също така на друга информация, включително от мисии за наблюдение, Комисията счита, че, независимо от трудностите в началото и някои специфични проблеми с правилата и изпълнението, Фондът е изпълнил своите цели. За периода 2007—2009 г. той ясно е изпълнил своето предназначение като специфичен инструмент за насочване на помощта от ЕС за ускоряване на инвестициите по границите и в консулските служби в интерес на Шенгенското пространство като цяло. Както е видно от раздел 5.3.3, Фондът **активно опосредства важни политически инициативи и проекти на ЕС. В това си качество той значително допринесе за доразвиване на интегрираното управление на границите и използването на нови технологии за улесняване на законните пътувания. Наред с разработването на Шенгенските информационни системи и Визовата информационна система, Фондът подпомогна пилотни проекти за въвеждането на автоматизирани гранични проверки и подготвянето на програмата за регистрирани пътници.** Благодарение на финансовото участие на

Фонда, тези мерки, макар да са относително малки, спомогнаха за натрупването на ценен опит чрез разработването на такива иновативни системи, които ще бъдат от голяма полза за Комисията за предстоящите приготовления за „концепцията за интелигентни граници“ в бъдеще, особено по отношение на възможността да се използват и за граждани на трети държави. В това отношение държавите-членки се насърчават да включат четци за пръстови отпечатъци в своите проекти за ABC, за да се осигури тяхното съответствие и в бъдеще по отношение на EES и RTP (инициатива за интелигентни граници). Фондът се оказва много полезен също така за увеличаване на инвестициите в уязвими райони в рамките на много кратък период от време, като Средиземноморието.

Той спомогна за подобряване на управлението на външните граници на ЕС, противодействието срещу незаконната миграция, както и подобро сътрудничество между държавите-членки, както е видно от следните резултати.

- Първо, благодарение на инвестициите в националните комуникационни системи, гранично-пропускателната инфраструктура, съвременното оперативно оборудване за гранични проверки и наблюдение, транспортните средства и обучението на граничната охрана, държавите-членки се възползваха от важните технически подобрения по външните граници и на гранично-пропускателните пунктове, което доведе до по-голяма сигурност на външните граници на ЕС, по-ефективен контрол на движението през границите и подобрена координация между различните правоохранителни органи на национално равнище. Следователно Фондът допринесе към националните **усилия за ефективно управление на външните граници и по-специално за противодействие срещу незаконното влизане в Шенгенското пространство, като допълни предишните инвестиции (Инструмент за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение) и допълнителното укрепване на системата на ЕС за интегрирано управление на границите.**
- Второ по линия на годишните програми за периода 2007—2009 г. държавите-членки закупили и модернизирали необходимото оборудване за ВИС и ШИС II, което даде възможност за безпроблемна връзка на националните платформи към централните системи. Като се има предвид, че всички участващи държави-членки трябва да са готови с разработването на своите национални системи, за да могат тези европейски проекти да функционират правилно като цяло, Фондът, като дългосрочна рамка за допълване на националното финансиране, е доказал, че е жизненоважен за осъществяването на тези общи ИТ проекти.
- На последно място — държавите-членки използвали допълнителните ресурси, предоставени от Фонда, за мерки за подобряване на процеса на обработка на визите чрез инвестиране в модерно технологично оборудване (включително устройства за снемане на биометрични данни) и за укрепване на сигурността на консулските служби. Тези мерки допринесоха за по-бързото обработване на заявленията за визи, подобряване на качеството на услугите и равнопоставено и справедливо отношение към кандидатите за виза.

Фондът дължи отчасти своя успех на специфичния си характер. Фондът се характеризира с **ограничен обхват** и се отнася до дейности, които се осъществяват на

физическите външни граници или във връзка с издаването на визи. Това изключва много от мерките, предприемани от държавите-членки в рамките на четиристепенното управление на границите, като дейности в рамките на Шенгенската територия (дейности по патрулиране във вътрешността на държавата, проверки на лица извън гранично-пропускателните пунктове). Аналогично, дейностите, целящи контрол на миграцията, подобряване на морската сигурност и управление на движението, както и общата летищна сигурност, не попадат в обхвата на Фонда. Докато това позволява на Фонда да насочи ресурсите и да избегне тяхната фрагментация, то предполага и необходимост от внимателна проверка на предвидените дейности, за да се гарантира съответствието с конкретния му обхват. на контрабандата на стоки и престъпления, свързани с околната среда, дейности

В същия дух — оборудването, транспортните средства и ИТ системите, закупени с участието на Фонда, често могат да се използват за **множество цели** (като гранични проверки на стоки, противодействие на контрабандата на стоки и на престъпленията против околната среда и действия по търсене и спасяване в морето). Предвид ограничения обхват на Фонда в много случаи са необходими разчети, което налага изготвянето на допълнителни статистически данни и усложнява управлението на дейностите. Накратко — подобни дейности по управление и контрол ще продължат да бъдат важен елемент от програмите за финансиране от този род. Положението може допълнително да се усложни поради организационното устройство в държавите-членки, когато например граничната охрана е част от полицейските сили и/или осъществява също така и други функции (включително свързани с митниците).

7. ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ БЕЛЕЖКИ

7.1. Препоръки за останалата част от многогодишния период

Настоящият доклад се основава на първите три програмни години, като на разположение има окончателни доклади само за една годишна програма. Представянето на доклада е съобразено във времето по такъв начин, че Европейският парламент и Съветът да бъдат подпомогнати при изготвянето на следващата многогодишна финансова рамка, а не да се предостави всеобхватна и окончателна оценка.

Резултатите от тези три години не винаги са представителни. Първите годишни програми бяха изготвени и осъществени при условията на значителен дефицит на време и малко предишен опит със сходни инструменти,. Почти 30 % от Фондовете са предоставени за този период, а оставащите 70 % ще бъдат разпределени за следващите четири годишни програми.

7.1.1. По-стратегическо използване на Фондовете

Програмите за 2010 г. бяха съставени много по-бързо. На база на натрупания опит през този първи етап и въз основа на промените в правилата за изпълнение, както и въз основа на значителните увеличения на годишните бюджети, държавите-членки са решени да използват Фондовете по възможно най-добрия начин през периода 2010—2013 г. За тази цел, считано от 2011 г., държавите-членки бяха приканени да разработят програми за дейности, изрично насочени към постигането на редица основни стратегически цели, които да бъдат в съответствие с принципа в основния акт, че

Комисията и държавите-членки гарантират, че помощта от Фонда и от държавите-членки съответства на дейностите, политиките и приоритетите на Съюза. Общата цел е да се подчертае съгласуваността с най-важните общи приоритети на ЕС, установени в Стокхолмската програма, които са съществено важни за успешното управление на миграционните потоци в Шенгенското пространство като цяло.

Следователно държавите-членки са приканени да **съсредоточат ресурсите по линия на Фонда върху инвестициите, които са необходими за следните пет стратегически цели:**

1. реализиране на ШИС II;
2. внедряване на ВИС в консулските служби и гранично-пропускателните пунктове;
3. консулско сътрудничество между държавите-членки;
4. изграждане на европейската система за наблюдение;
5. и въвеждане на нови технологии в подкрепа на по-безпроблемното преминаване на границите, особено системите за автоматизирани гранични проверки.

Бюджетните кредити по линия на Фонда за 2011 г. бяха насочени директно към изпълнение на изискванията на ЕС в тези области, като този подход ще бъде утвърден през периода 2012—2013 г.

7.1.2. Укрепване на стратегическия подход чрез подходящо предварително многогодишно планиране

Фондът, замислен като инструмент за изграждане на капацитета, основно се стреми да съфинансира закупуването, надграждането, разработването, инсталирането и обновяването на инфраструктурата, ИТ системи, оборудване и транспортни средства. Действията за изграждане на капацитета основно са насочени към **дългосрочни мерки**, които по правило не проявяват характеристики, които са типични за проектите, осъществявани в рамките на ограничен срок. **Държавите-членки биха могли по-подробно да изследват възможностите за създаване на многогодишни проекти в съответствие с регулаторната рамка, като по този начин намалят също така честотата на организиране на процеси по подбор и установят стабилно многогодишно финансово планиране.**

7.1.3. Допълване при нужда на изграждането на капацитета с оперативно подпомагане

В многогодишните програми не бяха включени дейности, целящи поддръжка на оборудването или извършване на операции (по наблюдение) *per se*. Тези дейности по принцип са част от **рутинните дейности** на равнище държави-членки.

Комисията обаче отчита, че след като горепосочените пет стратегически цели и останалите национални цели за изграждане на капацитета бъдат осъществени по подходящ начин, ресурси по линия на Фонда биха могли да бъдат насочени също така в подкрепа на ефективното непрекъснато използване на миналите инвестиции, извършени с ресурси на ЕС. По тази причина бъдещите финансирани дейности биха

могли да включват поддръжка, ремонт и надграждане във връзка с инвестициите, направени в рамките на предишни годишни програми по линия на Фонда, или за някои държави — Инструментът за подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение. Това е възможно също така в спешни случаи. Подобни дейности биха подкрепили също така основния принцип, че държавите-членки, които осигуряват сигурността на външните граници, предоставят обществена услуга в интерес на други държави-членки и от тяхно име.

7.2. Подготовка за първата последваща оценка (2012 г.)

Следващият крайъгълен камък от функционирането на Фонда е последващият оценъчен доклад за периода 2007—2010 г. В съответствие с основния акт Комисията следва да представи своя доклад до 31 декември 2012 г.

Подготовката за тази дейност протича понастоящем. За съжаление не е разумно да се очаква държавите-членки да представят доклади за резултатите от годишната програма за 2010 г. до 30 юни 2012 г., както е предвидено в основния акт, тъй като периодът на допустимост за 2010 г. продължава до втората половина на 2012 г. Вместо това, с цел да предоставят пълни данни за 2010 г., държавите-членки ще бъдат помолени да представят своите доклади до края на октомври 2012 г.

С цел да доразвие настоящия междинен доклад, последващата оценка за периода 2007—2010 г. би могла да представи по-обща картина на интервенцията на Фонда на национално равнище и на равнище ЕС по отношение на крайните продукти, резултатите и общото му въздействие върху развитието на управлението на границите и визовата политика в държавите-членки. С оглед на горното основната цел на последващата оценка би била следната:

- да установи резултатите от намесата на Фонда за управлението на миграционните потоци по границите и в консулските служби, т.е. степента, в която инвестициите на ЕС в инфраструктура, оборудване, транспортни средства, ИТ системи и обучение са допринесли за повишаването на общия капацитет за извършване на проверки на гранично-пропускателните пунктове, наблюдение, проверки преди влизането и процедури по издаване на визи в държавите-членки,
- ясно да разграничи резултатите, които са постигнати за организирането на публичните задачи, свързани с граничния контрол и визовата политика, от една страна, и за влизането в ЕС на пътници и кандидати за виза, от друга страна,
- да оцени степента, в която интервенцията на Фонда е допринесла за предотвратяване на незаконното влизане и престой през всяка национална граница и система за визово управление, като се вземе предвид установената в многогодишната програма стратегия, определените специфични национални цели и развитието на миграционните потоци, които засягат системата,
- да оцени степента, в която интервенцията на Фонда е допринесла за прилагането на правото на ЕС, включително Кодекс на шенгенските граници, Кодекс за визите, както и разработването на специфични проекти на ЕС, като ВИС и ШИС II, както и

- накрая, да измери получените стойности във връзка с дела на средствата от ЕС по линия на Фонда от общите национални (финансови и други) средства и да идентифицира всички други свързани фактори, които са оказали въздействие върху интервенцията.