



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 15.11.2011

COM(2011) 749 окончателен

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

**Изграждане на отворена и сигурна Европа: бюджетът в областта на вътрешните
работи за периода 2014—2020 година**

{SEC(2011) 1358 окончателен}

{SEC(2011) 1359 окончателен}

1. ФИНАНСИРАНЕ В ОБЛАСТТА НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ

1.1. Финансирането в областта на вътрешните работи в по-широк контекст

Създаването на пространство на свобода, сигурност и правосъдие е важна част от европейския проект. Политиките в областта на вътрешните работи допринасят за този проект, като способстват за създаването на Европа, в която хората могат да влизат, да се движат и да живеят свободно, уверени, че правата им се зачитат безпрекословно и че сигурността им е гарантирана. Интегрираният подход към миграцията и сигурността може да донесе ползи за ЕС и за партньорите му извън него. Нарастващото значение на политиките в областта на вътрешните работи се потвърждава в Стокхолмската програма¹ и свързания с нея План за действие². Това е също така една от областите, които претърпяха значителни промени по силата на Договора от Лисабон³. В сферата на вътрешната сигурност със съобщението на Комисията относно Стратегията за вътрешна сигурност в действие⁴ се поставят ясни стратегически цели и се предоставя основата за съгласувани действия за справяне с общите предизвикателства за сигурността през следващите години. Бе постигнат съществен напредък в посока на изграждането на една по-отворена и по-сигурна Европа благодарение на сътрудничеството и солидарността на равнище ЕС и с държавите извън ЕС.

Въпреки постигнатия напредък Европа все още е изправена пред множество предизвикателства. Необходима е цялостна, съгласувана и ефикасна реакция спрямо предизвикателството на миграцията. Гражданите също очакват Съюзът да допринесе за осигуряването на сигурност чрез борба с организираната престъпност, тероризма и други заплахи. Бюджетът на ЕС играе важна роля за превръщането на целите на Съюза в областта на вътрешните работи в осезаеми резултати. Създаването на пространство на свобода, сигурност и правосъдие се постига чрез редица „инструменти“, включително разходни програми, мрежи, широкомащабни информационни системи и агенции на ЕС.

В съобщението си от 29 юни 2011 г. относно следващата многогодишна финансова рамка⁵ Комисията предложи бюджет в областта на вътрешните работи в размер на 10,9 млрд. EUR (по текущи цени) за периода 2014—2020 г., с което се запазва равнището на разходите, предвидени в края на финансовата рамка за периода 2007—2013 г., като то остава под 1 % от общия бюджет на ЕС. Изготвянето на следващата многогодишна финансова рамка, което се основава на резултатите от направените оценки и консултациите със заинтересованите страни, дава възможност за по-добро синхронизиране на разходите на равнище ЕС със стратегическите цели на политиката на Съюза. Още по-важно е, че то представлява също възможност да се усъвършенства и опрости начинът, по който се отпускат финансовите средства. В настоящото съобщение се посочва как Комисията се възползва от тези възможности в областта на вътрешните работи.

¹ Документ на Съвета 17024/09, 1—2 декември 2009 г.

² COM(2010) 171 окончателен, 20 април 2010 г.

³ ОВ С 115, 9 май 2008 г.

⁴ COM(2010) 673 окончателен, 22 ноември 2010 г.

⁵ COM(2011) 500 окончателен, 29 юни 2011 г.

1.2. Поглед в бъдещето: предизвикателствата за политиката в областта на вътрешните работи

През следващите десетилетия ЕС ще продължи да бъде изправен пред значителни предизвикателства в областта на вътрешните работи. ЕС ще трябва да се бори срещу трафика на хора и да намери подходящо решение на проблема с незаконната миграция. Същевременно Съюзът трябва да продължи да проявява солидарност спрямо лицата, нуждаещи се от международна закрила. Завършването на по-ефикасна обща европейска система за убежище, която да предоставя по-голяма защита и която да отразява нашите ценности, продължава да бъде приоритет.

Предвид демографските промени, промените в структурата на пазарите на труда и моделите на конкуренцията за умения една ориентирана към бъдещето политика в областта на законната имиграция и интеграцията ще бъде от ключово значение за подобряване на конкурентоспособността на ЕС и социалното сближаване, както и за обогатяването на нашите общества и за създаването на възможности за всички. Тази политика следва да бъде разглеждана в контекста на седемте водещи инициативи, представени в стратегията „Европа 2020“⁶, които имат за цел да помогнат на ЕС да преодолее текущата финансова и икономическа криза и да постигне интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

Осигуряването на устойчива и сигурна среда е необходимо и полезно за икономическото, културното и социалното развитие на ЕС. ЕС трябва да играе решителна роля както чрез борба със заплахите на тежката и организираната престъпност, престъпленията в кибернетичното пространство и тероризма, така и чрез осигуряване на управлението на външните граници на ЕС или чрез бърза реакция при възникването на кризи, породени от човека, или при природни бедствия. В ерата на глобализацията, когато заплахите се увеличават и все по-често надхвърлят националните граници, никоя държава-членка поотделно не е в състояние да реагира ефективно. Необходима е съгласувана и всеобхватна европейска реакция, за да се гарантира, че правоприлагащите органи могат да работят ефективно отвъд националните граници и юрисдикции.

Макар и мерките за правоприлагане да са необходими за гарантирането на сигурността на Европа, от изключително значение е с тези мерки да се зачитат основните права, залегнали в Хартата на основните права на Европейския съюз.

Сътрудничеството с държавите извън ЕС и с международните организации е от първостепенно значение за постигането на тези цели. Неотдавнашните събития в Северна Африка показаха колко важно е за ЕС да възприеме широкообхватен и съгласуван подход към миграцията, границите и сигурността. Външното измерение на политиките на ЕС в областта на вътрешните работи, което придобива все по-голямо значение, трябва да бъде засилено в пълно съответствие с външната политика на Съюза.

⁶ COM(2010) 2020 окончателен, 3 март 2010 г.

1.3. Добавената стойност на намесата на ЕС

Управлението на миграционните потоци и заплахите за сигурността представляват предизвикателства, с които държавите-членки не могат да се справят сами. Бюджетът на ЕС е един от основните инструменти на Съюза за справяне с тези предизвикателства. Неговата добавена стойност се изразява както в подпомагането на различни държави-членки, от които се изисква да полагат непропорционално големи усилия в един Съюз без вътрешни граници, така и в по-ефикасното финансиране на трансгранични действия в сравнение с възможностите на национално равнище единствено.

Някои държави-членки са изправени пред особено силен натиск поради, например, специфичното си географско положение и дължината на външните граници на Съюза, които те трябва да управляват. Премахването на граничния контрол на вътрешните граници трябва да бъде придружено с мерки за ефективен контрол и наблюдение на външните граници на Съюза. Следователно принципът на солидарност и на справедливо поделение на отговорностите между държавите-членки е в центъра на общите политики в областта на убежището, имиграцията и външните граници. Бюджетът на ЕС предоставя средствата за посрещане на финансовите последствия от този принцип. В областта на сигурността трансграничното естество на тежката и организираната престъпност, тероризма и другите свързани със сигурността заплахи е все по-силно изразено. Трансграничното сътрудничество и координация между правоприлагащите органи е от първостепенно значение за успешното предотвратяване на тези престъпления и за борбата с тях например чрез обмен на информация, съвместни разследвания, общи обучения, оперативно съвместими технологии и общи оценки на заплахите и рисковете.

Справянето с миграционните потоци, управлението на външните граници на ЕС и сигурността на ЕС изискват значителни ресурси и капацитет както от Съюза, така и от държавите-членки. Подобрено оперативно сътрудничество и координация, включително обединяването на ресурси в сфери като обучението и оборудването, създават икономии от мащаба и синергии, които спомагат за по-ефикасното използване на публичните финансови средства и засилват солидарността, взаимното доверие и поделянето на отговорността за общите политики на ЕС между държавите-членки. Това е от особено значение в областта на сигурността, където финансовата подкрепа за всички форми на трансгранична съвместна оперативна дейност е крайно необходима, за да се засили сътрудничеството между полицията, митническите, граничните и съдебните органи.

Що се отнася до външното измерение на вътрешните работи, с приемането на мерки и обединяването на ресурси на равнище ЕС ще се увеличи значително влиянието на ЕС, което е необходимо, за да се убедят третите държави да се ангажират със Съюза по въпросите, свързани с миграцията и сигурността, които са предимно в интерес на ЕС и държавите-членки.

2. ПРИОРИТЕТИ НА ФИНАНСИРАНЕТО

2.1. Бъдещият бюджет в областта на вътрешните работи накратко

На 29 юни 2011 г. Комисията представи своето предложение за многогодишната финансова рамка. В областта на вътрешните работи Комисията предложи общ бюджет от 10 911 млн. EUR (по текущи цени) за периода 2014—2020 г., което представлява значително увеличение в сравнение със средния бюджет в текущата многогодишна финансова рамка (6,449 млн. EUR за периода 2007—2013 г. по текущи цени). Тази сума покрива не само разходите за финансови програми, но също и финансирането за широкомащабни информационни системи и за агенциите на ЕС, работещи в областта на вътрешните работи⁷.

Бюджетът в областта на вътрешните работи за периода 2014—2020 г.	млн. EUR (по текущи цени)
Фонд „Убежище и миграция“ <i>включително програма за презаселване и Европейска мрежа за миграцията</i>	3 869
Фонд „Вътрешна сигурност“ <i>включително нови широкомащабни информационни системи</i>	4 648
Съществуващи широкомащабни информационни системи и агенция за информационни системи	822
Междинна сума	9 339
Агенции (Европол, Frontex, EASO, CEPOL и ЕЦМНН)	1 572
Общо	10 911

2.2. Два фонда в подкрепа на политиките в областта на вътрешните работи

Комисията предлага да опрости структурата на програмите в областта на вътрешните работи, като сведе броя на фондовете до два: фонд „Убежище и миграция“ и фонд „Вътрешна сигурност“. Необходими са две цялостни финансови рамки, с които да се оказва подкрепа на силно различаващите се и същевременно допълващи се основни политики в областта на миграцията и сигурността, тъй като те ще бъдат в центъра на вътрешните работи и в периода след 2013 г. Правната структура на фондовете е обяснена в приложение 1.

С общ бюджет от 3 869 млн. EUR (по текущи цени) фонд „Убежище и миграция“ е предназначен да се съсредоточи върху човекопотоците и интегрираното управление на миграцията. Общият бюджет на фонд „Вътрешна сигурност“ ще бъде 4 648 млн. EUR (по текущи цени) и чрез него ще се оказва подкрепа за изпълнението на Стратегията за вътрешна сигурност⁸ и за съгласуван и цялостен подход за сътрудничество в областта на правоприлагането, включително управлението на външните граници на ЕС.

И двата фонда ще имат външно измерение с оглед на подкрепата на дейности във или по отношение на трети държави, с които се обслужват най-вече интересите и целите на ЕС, оказва се пряко въздействие за ЕС и неговите държави-членки и се гарантира

⁷ Европейската полицейска служба (Европол), Европейският полицейски колеж (CEPOL) Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници (FRONTEX), Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO), Европейският център за мониторинг на наркотици и наркомании (ЕЦМНН).

⁸ COM(2010) 673 окончателен, 22 ноември 2010 г.

приемствеността с дейностите, изпълнявани на територията на ЕС. Финансирането ще бъде замислено и използвано в унисон с външните действия и външната политика на ЕС. То няма да има за цел подкрепянето на действия, които са пряко насочени към развитие, а ще допълва, когато това е целесъобразно, финансовата помощ, предоставяна по линия на инструментите за външна помощ. За разлика от тези инструменти, с които се подкрепят нуждите от развитие на държавите бенефициери или общите политически интереси на ЕС със стратегическите партньори, чрез фондовете в областта на вътрешните работи ще се оказва подкрепа за специфични действия в трети държави с оглед на целите на миграционната политика и вътрешната сигурност на ЕС. Следователно те ще запълнят една определена празнина и ще допринесат за попълването на инструментариума, с който разполага Съюзът.

За всеки фонд ще се предвижда също така възможност за бърза реакция в случай на извънредни ситуации, така че ЕС да може да реагира бързо и ефективно на кризи, свързани с миграцията или със сигурността.

2.2.1. Фонд „Убежище и миграция“

Фонд „Убежище и миграция“ ще бъде съсредоточен върху **интегрираното управление на миграционните потоци, като обхваща различни аспекти на общата политика на ЕС в областта на убежището и имиграцията**. Чрез него ще се подкрепят действия, свързани с предоставянето на убежище, законната миграция и интеграцията на граждани на трети държави, както и операции по връщане. Понастоящем финансирането на тези дейности се извършва чрез три отделни фонда — Европейския бежански фонд, Европейския фонд за интеграция на граждани на трети страни и Европейския фонд за връщане.

В областта на **убежището** приоритет е изграждането на Общата европейска система за убежище (CEAS), като се гарантира ефективното и еднакво прилагане на достиженията на правото на ЕС в областта на убежището. Следователно ще бъде предоставяна финансова подкрепа за мерки, предприети с цел подобряване на условията на прием на лицата, търсещи убежище, и на процедурите за предоставяне на убежище в държавите-членки.

Необходимо е да се увеличат усилията за създаването на по-ефективна система на поделяне на отговорността между държавите-членки и с трети държави. Ето защо чрез фонда ще се окаже подкрепа за създаването на **програма на ЕС за презаселване**, за която са заделени 560 млн. EUR. Целта на програмата е двойна: да се предоставят трайни решения за по-голям брой бежанци, като се окаже подкрепа за преместването им от територии извън ЕС и за установяването им в държава-членка на ЕС, както и да се увеличи максимално стратегическото въздействие на презаселването чрез по-добро насочване към хората, които имат най-голяма нужда от презаселване, въз основа на общи приоритети на ЕС в областта на пренаселването. Тези приоритети ще се определят за периоди от две години с участието на Европейския парламент и Съвета и в сътрудничество с Върховния комисариат за бежанците на ООН (ВКБООН) и с Европейската служба за подкрепа в областта на убежището. Чрез фонда ще се оказва подкрепа също така за прехвърлянето в рамките на ЕС на лица, ползващи се от международна закрила (т. нар. „преместване в ЕС“). За тази цел ще се предоставят финансови стимули (еднократни суми) на онези държави-членки, които поемат ангажимент за презаселване или преместване на даден брой лица чрез двугодишно „поемане на ангажимент“ въз основа на общи приоритети на ЕС в областта на

презаселването. В този контекст фондът ще допринесе също за укрепване на капацитета на трети държави, по-специално в рамките на регионалните програми за закрила.

Досега в областта на **интеграцията на граждани на трети държави** чрез финансирането се оказваше подкрепа на държавите-членки за създаването на национални стратегии за интеграция на граждани на трети държави или за усъвършенстването на вече съществуващите национални стратегии. През следващата фаза на програмиране ще се наблегне на местния и по-целенасочен подход в подкрепа на съгласувани стратегии, специално създадени за насърчаване на интеграцията на граждани на трети държави на местно или регионално равнище, като например курсове за ориентиране в гражданското общество, участие в социалния и обществения живот, равен достъп до услуги и др. Ще се обърне особено внимание на специфичните нужди на най-уязвимите групи мигранти като бежанците, непридружените малолетни или непълнолетни лица, възрастните хора и жертвите на трафик. Освен това предварителните мерки за допускане, прилагани в страните на произход, също ще получат подкрепа, тъй като те са важно средство за улесняване на законната миграция към ЕС и за насърчаване на интегрирането на ранен етап. Подкрепата по линия на фонд „Убежище и миграция“ за интеграцията на граждани на трети държави ще допълва действията по линия на Европейския социален фонд за подобряване на уменията на мигрантите и интеграцията им на пазара на труда.

С цел да се улесни законната миграция чрез фонда ще се предоставя също така финансова подкрепа на трети държави за изпълнението на мерки в рамките на **партньорства за мобилност**, които се осъществяват в ЕС или в трети държави и които имат за цел удовлетворяването предимно на потребностите и приоритетите на ЕС.

Що се отнася до **връщането**, акцентът ще се измести от изграждането на капацитет за управление на връщането към подкрепа за трайните връщания, програмите за подпомагане на доброволното връщане (без да се изключват операции по принудително връщане) и мерките за реинтеграция, както и за подобряване на третирането на целевите групи по време на процеса преди връщането, по-специално условията на задържане. Споразуменията за реадмисия са важен инструмент за ефективно управление на миграционните потоци, по-специално в борбата с незаконната имиграция, и са важен компонент на политиката на ЕС в областта на връщането, тъй като те улесняват бързото връщане на незаконните мигранти. Следователно ще бъде предоставено финансиране за укрепване на капацитета на трети държави да **приемат обратно** незаконни мигранти от гледна точка на реинтегрирането на собствените им граждани или на по-нататъшното обратно приемане на граждани на трети държави в техните държави на произход.

Първите поуки, извлечени от събитията в Южното Средиземноморие показват, че ЕС трябва да е в състояние да реагира бързо и ефективно при кризисни ситуации и внезапно пристигане на голям брой лица, включително смесени потоци. Във фонда са включени финансови средства, които могат да бъдат отпуснати бързо в отговор на различни видове кризи, свързани с миграцията. Ако в контекста на Проекта на междуинституционално споразумение между Европейския парламент, Съвета и Комисията относно сътрудничеството по бюджетните въпроси и относно доброто финансово управление⁹ Комисията, Европейският парламент и Съветът се споразумеят

⁹ COM(2011) 403 окончателен, 29 юни 2011 г.

за разширяването на обхвата на резерва за спешна помощ, това също може да добави финансови средства за такива извънредни ситуации.

2.2.2. Фонд „Вътрешна сигурност“

Фонд „Вътрешна сигурност“¹⁰ отговаря на отправления в Стокхолмската програма призив за създаването на фонд, който да оказва подкрепа за изпълнението на **Стратегията за вътрешна сигурност** и за **съгласуван и цялостен подход за сътрудничество в областта на правоприлагането**, включително управлението на външните граници на Съюза. Следователно дейностите, които понастоящем се подкрепят чрез специалните програми „Предотвратяване и борба с престъпността“ (ISEC) и „Предотвратяване, готовност и управление на последиците от тероризъм и други рискове, свързани със сигурността“ (CIPS), ще попаднат в обхвата на фонд „Вътрешна сигурност“, наред с тези, подкрепяни чрез Фонда за външните граници.

Що се отнася до **вътрешната сигурност**, с фонда ще се предоставя финансова подкрепа за полицейското сътрудничество, предотвратяването на престъпността и борбата с тежката трансгранична престъпност, както и за управлението на кризи и защитата на критичната инфраструктура на ЕС. Чрез фонда ще се подпомага борбата с тежката и организираната престъпност в нейните многобройни форми, като се засили практическото сътрудничество в областта на правоприлагането например чрез финансова подкрепа за съвместни операции на правоприлагащите органи (включително съвместни екипи за разследване), обединяването на ресурси, обмен на информация и най-добри практики или обучения за правоприлагащата общност.

Ще бъде предоставено финансиране също така за разработването на общи инструменти, включително оперативно съвместими информационни системи и защитени комуникационни канали на равнище държава-членка, необходими за сътрудничество в областта на правоприлагането. За борба с нарастващата заплаха от престъпления в кибернетичното пространство ще бъде предоставена финансова подкрепа за създаването на център по киберпрестъпност, чрез който държавите-членки и институциите на ЕС ще могат да изградят оперативен и аналитичен капацитет за разследване и сътрудничество с международни партньори. Освен това ще се предоставя финансиране за особено иновативни проекти, които целят разработване на нови методи или технологии, и по-специално изпитването и валидирането на резултатите от финансирани от ЕС изследвания в областта на сигурността. Това ще помогне за запълване на празнината между изследователските резултати, постигнати с подкрепата на 8-ата рамкова програма, и тяхното серийно приложение на практика в полза на правоприлагащата общност.

Ще бъде предоставяна финансова подкрепа и за **защита на критичната инфраструктура** и за повишаване на капацитета на държавите-членки и ЕС да управляват рисковете от тероризъм и други свързани със сигурността рискове, както и кризисни ситуации. Чрез фонда ще се подкрепят също мерки за пресичане на достъпа на терористи до финансиране, включително чрез създаването на Европейска система за проследяване на финансирането на тероризма (Европейска СПФТ)¹¹, до експлозивни и

¹⁰ Поради причините, изложени в приложение 1, фонд „Вътрешна сигурност“ се създава чрез два отделни инструмента, които заедно съставляват фонда.

¹¹ COM(2011) 429 окончателен, 13 юли 2011 г.

химични, биологични, радиологични и ядрени (ХБРЯ) вещества. Финансиране ще се отпуска и за насърчаването на действия за справяне с подбуждащата към насилие радикализация и набирането на терористи, както и за подпомагане на жертвите на тероризъм.

Ще се предоставя подкрепа и за **външното измерение на политиката за вътрешна сигурност** например за сътрудничество с трети държави по въпроси, засягащи пряко Съюза, като трафика на хора, наркотици и оръжие, разбиването на международни престъпни мрежи и предотвратяването на тероризма и други рискове, свързани със сигурността.

Освен това в областта на вътрешната сигурност може да се случат инциденти или да възникнат нови заплахи, които изискват бърза и ефективна реакция на равнище ЕС, например терористични нападения или широкомащабни кибернетични атаки. Ето защо във фонд „Вътрешна сигурност“ е предвиден **механизъм за реакция при извънредни ситуации**, който да позволява на ЕС да отпуска финансови средства за бързи първоначални интервенции в сътрудничество със съответните държави-членки. Този механизъм ще допълва финансирането, предоставяно по линия на фонд „Солидарност“ на ЕС, който бе създаден с цел оказване на помощ държавите-членки в случай на голямо природно или предизвикано от човека бедствие, както и финансирането по финансовия инструмент в областта на гражданската защита, който е предназначен за справяне с природните и предизвиканите от човека бедствия (катастрофи).

В областта на **външните граници** е време с бюджета на ЕС да се окаже по-нататъшна подкрепа за усилията на държавите-членки в областта на граничния контрол и тя да бъде предоставяна по по-съгласуван и систематичен начин въз основа на идеята, че граничният контрол е „обществена услуга“, извършвана от държавите-членки в интерес на ЕС и от негово име. Чрез фонда ще се предоставя оперативна подкрепа за компенсиране на усилията, направени от държавите-членки за гарантиране на сигурността на външните граници на Съюза. Подкрепа ще бъде оказвана и за засиленото прилагане на достиженията на правото от Шенген, консулското сътрудничество при издаването на визи (напр. увеличаване на местния граничен трафик и създаване на общи центрове за кандидатстване за виза) и по-нататъшното развитие на интегрирана система за управление на границите чрез подобряване, подмяна и модернизиране на оборудването/инфраструктурата за издаване на визи и за управление на границите в унисон с технологичното развитие. Това ще включва най-вече увеличаването на оперативния капацитет на държавите-членки в рамката на стандартите на EUROSUR.

Що се отнася до **външното измерение на управлението на границите**, чрез фонда ще се предоставя целенасочена подкрепа за засилване на сътрудничеството с трети държави и за укрепването на някои основни аспекти на техния капацитет за управление и наблюдение на границите в области, които са от особен интерес за ЕС и имат пряко въздействие за него. В рамката на EUROSUR например биха могли да се предоставят финансови средства за свързване на системите и инфраструктурите на трети държави към тези на ЕС, за да се способства редовният обмен на информация.

Широкомащабни информационни системи: особено предизвикателство

Широкомащабните информационни системи, които подпомагат управлението на миграционните потоци през външните граници на Съюза, създават голяма европейска

добавена стойност. Въпреки това опитът показва, че разработването и управлението на такава система може да се окажат особено голямо предизвикателство. В своето съобщение от юни 2011 г. Комисията предложи да задели отделен финансов пакет в размер на 822 млн. EUR (по текущи цени) за управлението на **съществуващите широкомащабни информационни системи** (Шенгенската информационна система II, Визовата информационна система и Евродак). Управлението на тези системи ще бъде прехвърлено от Комисията към бъдещата Агенция за информационни системи, когато тя започне да функционира през 2012 г.

Що се отнася до **новите информационни системи**, в рамките на фонд „Вътрешна сигурност“ се създава **специална програма** с бюджет от 1,1 млрд. EUR (по текущи цени), чрез което Комисията и държавите-членки ще разработят бъдещи информационни системи като системата за влизане/излизане и програмата за регистрирани пътници (пакета от мерки за „интелигентните граници“)¹². Развитието на тези нови системи няма да започне, докато Европейският парламент и Съветът не приемат правното основание на тези системи, с което ясно се установяват техните спецификации. Следователно не се очакват разходи до 2015 г., когато Комисията възнамерява да повери развитието на системите на Агенцията за информационни системи. В многогодишна стратегическа рамка ще бъдат определени основните действия, които да бъдат извършвани, и бюджетът за тях, както и графикът за изпълнението им. За да се постигнат икономии на разходи и за да се осигури техническа последователност и безпроблемно изпълнение, чрез фонда ще се покрият разходите за разработването както на централните, така и на националните компоненти на новите системи. Когато тези системи започнат да функционират, подкрепата за оперативните разходи на централно равнище ще се прехвърли към Агенцията за информационни системи. Държавите-членки ще могат да използват оперативната подкрепа в рамките на своите многогодишни програми за покриване на оперативните разходи на тези системи на национално равнище.

3. По-добро постигане на резултати чрез финансирането

3.1. Програмиране и управление на финансирането в областта на вътрешните работи: акцент върху гъвкавостта и резултатите

По-голямата част от финансирането в областта на вътрешните работи ще бъде осъществявано по метода на споделеното управление, т.е. в партньорство с държавите-членки. Следователно споделеното управление ще бъде главният механизъм за постигане на резултати за всички политики в областта на вътрешните работи, включително вътрешната сигурност. Това обаче няма да бъде просто продължение на системата на споделено управление, която действа понастоящем, а преминаване към по-ориентирано към постигане на резултати и по-опростено споделено управление.

Прякото и непрякото управление ще бъде запазено за техническата помощ, специфичните транснационални или за особено иновативните проекти и за повечето действия във или по отношение на трети държави, както и за подпомагане на недържавни участници, популяризиране на мероприятия и проучвания и за бързото отпускане на финансиране при извънредни ситуации.

¹² COM(2011) 630 окончателен, 25 октомври 2011 г.

По време на публичната консултация относно бъдещето на финансирането в областта на вътрешните работи заинтересованите страни поискаха опростяване на правилата за финансиране и по-лесен достъп до него. Тези искания бяха взети предвид при проектирането на новите фондове в областта на вътрешните работи. В своята резолюция от 8 юни 2011 г. Европейският парламент приветства намерението на Комисията да намали броя на финансовите инструменти в областта на вътрешните работи до структура с два фонда и, когато това е възможно, да премине към споделено управление, като счита, че този подход би допринесъл значително за по-голямото опростяване, рационализиране, консолидиране и прозрачност на финансирането в областта на вътрешните работи¹³.

За измерване на напредъка в изпълнението на фондовете от голямо значение е наличието на солидни правила за наблюдение и оценяване. При все това миграцията и сигурността са области, които не се поддават лесно на определение и за които е трудно да се използват точни показатели, тъй като те се предопределят главно от външни фактори или наблюдението им е трудно. Така например броят на търсещите убежище лица, които пристигат в ЕС, зависи от политическата нестабилност в трети държави, а измерването на незаконната имиграция е трудно осъществимо поради присъщата ѝ потайност. Ето защо равнището на разходите в областта на миграцията и сигурността не бива да се обвързва изцяло с цифри, които невинаги отразяват ситуацията на място или са обусловени главно от външни фактори. Поради тази причина правилата за оценяване и наблюдение, предложени за двата фонда, се основават както на количествени, така и на качествени оценки (в това число оценки на риска), които отчитат редица показатели.

3.1.1. Споделено управление

За изпълнението на средствата при споделено управление са необходими гъвкаво планиране и отчетен цикъл, за да се гарантира, че националните програми на държавите-членки са напълно синхронизирани с приоритетите и целите на равнище ЕС.

Комисията предлага да се премине от съществуващата система на годишно програмиране в рамките на многогодишна рамка в съответствие с широко определени политически приоритети към многогодишно програмиране, предхождано от „диалог за политиките“. В началото на следващата многогодишна финансова рамка Комисията ще започне диалог за политиките на високо равнище относно финансирането в областта на вътрешните работи с отделните държави-членки и — по някои части на фонд „Вътрешна сигурност“ — с асоциираните към Шенген държави, преди преговорите по техните многогодишни програми. В диалога за политиките ще бъде включен централният отговорен орган на всяка участваща държава и ще се набляга върху начина, по който той ще използва финансовите средства от ЕС, за да допринесе за постигането на всички цели на политиката на ЕС в областта на вътрешните работи, с което ще се акцентира върху целите, резултатите и въздействията (а не върху вложените средства и крайните продукти). Комисията ще информира Европейския парламент за резултатите от диалога.

Като правило разпределението на финансовите средства между държавите-членки ще се основава на комбинация от основна и гъвкава сума. Основната сума, изчислена въз

¹³ P7_TA(2011)0266, 8 юни 2011 г.

основа на обективни критерии и нуждите на държавите-членки, ще бъде отпусната на държавите-членки в началото на следващата многогодишна финансова рамка. Това ще гарантира приемственост при финансирането и ще осигури на държавите-членки предсказуемостта, от които се нуждаят, за да планират своите национални програми по подходящ начин. Гъвкава сума ще бъде добавена към основната сума в зависимост от готовността на дадена държава-членка да финансира по линия на своята национална програма действия, които отговарят на специфични приоритети на ЕС (да не се бъркат с „действията на Съюза“ при централизираното управление). Тези финансови средства ще бъдат отпуснати на два етапа: по време на диалога за политиките в началото на многогодишната финансова рамка и след средносрочния преглед през 2017 г. Финансовият пакет, заделен за дейности по презаселване и/или преместване по линия на фонд „Убежище и миграция“, ще бъде разпределен между държавите-членки въз основа на поемането на ангажимент на всеки две години.

Отчитайки резултатите от тези диалози за политиките, в националните многогодишни програми ще се описва първоначалното състояние, ще се определят общите цели на държавите-членки в областта на вътрешните работи, както и специфичните цели, които те смятат да постигнат със средствата от фонда. За тези цели в програмата ще бъдат посочени желаните резултати и примери за основни действия. Освен това ще се съставя финансов план, в който ще се указва как за предоставените средства ще бъдат поети задължения и как ще бъдат изразходвани през целия седемгодишен период.

С цел оценка на постигнатия напредък държавите-членки ще трябва да докладват ежегодно за резултатите, постигнати в рамките на своите програми, и за финансовото управление. Диалогът за политиките ще бъде възстановен, в случай че дадена държава-членка поиска промяна на многогодишната си програма. Средносрочният преглед през 2017 г. ще даде възможност да се преразгледа положението в държавите-членки, да се проследят постигнатите по програмата резултати към момента и да се отпуснат нови средства за последните три години на следващата многогодишна финансова рамка (2018—2020 г.). Тези допълнителни средства ще бъдат предоставени, като се отчитат оценките на рисковете/потребностите и/или променящите се приоритети на ЕС. Комисията ще информира Европейския парламент за значителни промени в многогодишните програми и за напредъка в изпълнението на програмите като цяло.

Ще бъдат опростени системите за управление и контрол, които участващите държави трябва да създадат. В съответствие с преразгледания Финансов регламент те ще се стремят да усъвършенстват отчетността, като възложат отговорността за финансовото управление на един орган, да намалят броя на нивата на контрол и да допринесат за осигуряването на достоверността на отчетите, доброто функциониране на системата, законосъобразността и редовността на операциите и спазването на принципа на добро финансово управление.

3.1.2. Централизирано управление (пряко и непряко)

Финансовите средства, които ще бъдат разпределяни чрез националните многогодишни програми на държавите-членки, ще се допълват от бюджетни кредити, предназначени за определяни от политиката дейности, които да бъдат управлявани чрез пряко и непряко централизирано управление.

Допустимите действия са широко определени с цел да се осигури набор от инструменти за законотворчество и координиране на политиката. С т.нар. „действия на Съюза“ ще се

предоставя подкрепа за транснационални действия, особено иновативни действия и по-голяма част от действията във или по отношение на трети държави (външно измерение). Ще бъдат на разположение също така финансови средства за спешни действия, осъществявани в рамките на механизъм за бързо реагиране при извънредни ситуации, за подпомагане на мрежи като Европейската мрежа за миграцията, за техническа помощ, проучвания и мероприятия, както и за развитие под отговорността на Комисията на нови информационни системи за управление на миграционните потоци през външните граници на Съюза.

Тези средства ще бъдат третираны като един пакет, за да бъдат изразходвани с оглед на промените в приоритетите на политиката или ситуацията в държавите-членки или в трети държави. Следователно е възможно през дадена година целият финансов пакет да бъде изразходван само за един вид действия например спешни действия.

В момент на очаквано свиване на човешките и административните ресурси на разположение на Комисията ще се прибегва много по рядко до покани за представяне на предложения, за обработването на които са необходими много време и усилия. За да се гарантира гъвкавост и бързо и ефикасно постигане на резултати чрез финансирането, спешните мерки и „действията на Съюза“ ще бъдат осъществявани чрез редица участници като международни организации (споразумения за принос) и организации на гражданското общество (рамкови партньорства) или като се възлагат конкретни задачи на съществуващи агенции на ЕС като Frontex, Европол и EASO, като за последното трябва да се има предвид, че и в агенциите също ще има съкращения на персонала.

4. КАКВО СЕ ПРОМЕНЯ? ОСНОВНИ НОВОВЪВЕДЕНИЯ

Опростяването е от основно значение за заинтересованите страни. В Стокхолмската програма се отправя призив за „по-добър/по-лесен достъп“ за бенефициерите до финансирането в областта на вътрешните работи. По време на публичната консултация относно бъдещето на финансирането в областта на вътрешните работи заинтересованите страни подчертаха също така необходимостта от намаляване на административната тежест и от опростяване.

Ето защо бяха положени значителни усилия, за да се гарантира, че новите фондове са проектирани така, че да се оптимизира постигането на резултати чрез финансирането. Това обяснява и защо съществуват значителни разлики между структурата и нормативната уредба на новите фондове и устройството на сегашното поколение разходни програми в областта на вътрешните работи. Основните нововъведения са:

Фонд „Убежище и миграция“ и фонд „Вътрешна сигурност“. Намаляването на броя на фондовете в областта на вътрешните работи до две цялостни финансови рамки способства за интегриран подход към разходите в областта на миграцията и сигурността, с което се улеснява финансирането на действия, които са понастоящем са на кръстопът между финансовите инструменти. Така например, поради тясното определение на целевите групи, които могат да се възползват от помощ, подкрепата за подобряване на условията в центровете за прием и задържане понастоящем се отпуска или по линия на Европейския бежански фонд, или по линия на Европейския фонд за връщане в зависимост от вида на целевата група, която ще се възползва от подобренията (търсещите убежище лица или чакащите връщане лица). С обединяването на подкрепата за такива мерки в един единствен фонд „Убежище и

миграция“ могат да се създадат синергии и в крайна сметка икономии от мащаба. Освен това намаляването на броя на разходните програми повишава видимостта на финансирането в областта на вътрешните работи и следователно гарантира, че въздействието и добавената стойност на разходите в областта на вътрешните работи се ценят високо. При действията, финансирани по линия на фондовете в областта на вътрешните работи, ще се търси пълен синхрон с други политики на ЕС като политиката за сближаване, правосъдие и гражданство, като те ще се изпълняват и допълват с финансовата помощ, предоставяна чрез инструментите на ЕС за тези политики.

Обща нормативна уредба. Чрез общ набор от правила за програмиране, отчитане, финансово управление, контрол и оценяване ще се постигне по-добро разбиране на правилата от всички заинтересовани страни и ще се гарантира висока степен на последователност и съгласуваност. Съгласуваността ще се засили също чрез синхронизирането на нормативната уредба за фондовете в областта на вътрешните работи с преразгледания Финансов регламент, правилата за неговото прилагане и правилата, които ще се прилагат за другите инструменти на ЕС при споделено управление, по-специално тези, обхванати от общата стратегическа рамка.

Диалог за политиките за по-добро и по-ориентирано към постигането на резултати споделено управление С преминаването при споделеното управление към многогодишно програмиране с диалог за политиките на високо равнище ще се гарантира, че националните програми на държавите-членки са напълно синхронизирани с приоритетите и целите на политиката на ЕС и че в тях се набляга върху постигането на резултати и въздействия. С преустановяването на годишните програми ще се намали значително административната тежест за Комисията, държавите-членки и бенефициерите. Разпределението на бюджетни кредити между държавите-членки въз основа на комбинация от основна и гъвкава сума ще съгласува необходимостта от приемственост и стабилност с необходимостта от гъвкавост и приспособяване към промените.

Външно измерение. С компонентите за външно измерение във всеки фонд ЕС ще може да преследва и реализира приоритетите на политиката на ЕС в областта на вътрешните работи и да обслужва предимно интересите и целите на ЕС, като подкрепя действия в трети държави, които имат пряко въздействие за ЕС и неговите държави-членки. Като се гарантира приемственост на финансирането, което започва в ЕС и продължава в трети държави и обратно, ще се вземат предвид по по-съгласуван начин вътрешните и външните аспекти на управлението на миграцията и вътрешната сигурност например по отношение на презаселването на бежанци, изпълнението на споразуменията за реадмисия, регионалните програми за закрила, както и сътрудничеството с трети държави за борба срещу трафика на хора, за предотвратяване на тероризма и укрепване на техните външни граници. С изключение на някои специфични действия, по-специално по линия на фонд „Убежище и миграция“, тези дейности ще се изпълняват от Комисията (централизирано управление) в партньорство с трети държави и основни международни организации и в пълен синхрон и взаимно допълване с външната политика на Съюза и с финансирането, което се предоставя чрез програмите на ЕС за външна помощ. Инструментите на ЕС за външна помощ ще продължат да бъдат основният източник на финансиране в подкрепа на трети държави за изграждане на капацитет в областта на миграцията и сигурността.

По-добро използване на експертния опит на агенциите в областта на вътрешните работи. Агенциите в областта на вътрешните работи играят важна роля в подкрепа на практическото сътрудничество между държавите-членки. С цел да използва по-ефективно компетентността и експертния опит на съответните агенции в областта на вътрешните работи Комисията възнамерява да се възползва от предоставената от Финансовия регламент възможност да възлага изпълнението на конкретни задачи на такива агенции в рамките на мандата им, в съответствие с тяхното правно основание и като допълнение към работните им програми. Такъв е случаят на действията със специфичен характер, за чието успешно изпълнение е необходим оперативният и технически опит на агенциите. С това не се засягат предвидените цялостни съкращения на персонала.

Ефективна и бърза реакция при кризи. Неотдавнашните събития в Северна Африка нагледно илюстрират колко е важно за ЕС да може да реагира бързо и ефективно при рязко променящи се кризисни ситуации. С гъвкавия механизъм за реакция при извънредни ситуации в двата фонда ЕС ще може да реагира адекватно в случай на смесени миграционни потоци и на кризи в областта на вътрешната сигурност като терористични нападения или кибернетични атаки. С ускорените процедури ще се гарантира, че финансирането може да бъде предоставено в няколкодневен срок. В рамките на споделеното управление държавите-членки имат също възможността да включат в многогодишните си програми резервни суми за непредвидени събития. От държавите-членки ще се изисква да уведомяват Комисията за намерението си да използва този резерв, но за това няма да е необходимо да се преработва многогодишната програма, като по този начин се увеличава гъвкавостта в случай на кризи.

ПРАВНА СТРУКТУРА НА ДВАТА ФОНДА

Необходими са четири законодателни предложения, за да се създадат, в съответствие с Договора, два фонда, които могат комплексно да обслужват целите на политиката в областта на миграцията и сигурността, и за да се уреди по адекватен начин функционирането на двата фонда чрез обща и опростена нормативна уредба.

За разлика от фонд „Убежище и миграция“, който се създава с един регламент, за създаването на фонд „Вътрешна сигурност“ е необходимо приемането на два законодателни инструмента. Това се дължи на разпоредбите от Договора, които се прилагат в областта на вътрешните работи, по-конкретно различните условия на гласуване в Съвета, произтичащи от променливата геометрия съгласно Протокол № 19 (относно достиженията на правото от Шенген), Протокол № 21 (относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие) и Протокол № 22 (относно позицията на Дания, включително по отношение на дял V, част трета от Договора).

Ето защо фонд „Вътрешна сигурност“ се създава като цялостна финансова рамка, която е съставена от два отделни акта, установяващи различните компоненти на фонда и определящи целите, допустимите дейности и финансовите пакети по всеки компонент:

- Регламент за създаване на инструмента за финансова подкрепа за полицейското сътрудничество, предотвратяването и борбата с престъпността и управлението на кризи като част от фонд „Вътрешна сигурност“;
- Регламент за създаване на инструмента за финансова подкрепа за външните граници и визите като част от фонд „Вътрешна сигурност“.

Двата фонда следва да функционират, доколкото е възможно, с идентични механизми за постигане на резултати и да имат структура, която наподобява във възможно най-голяма степен тази на другите финансови инструменти на ЕС при споделено управление, по-специално фондовете, обхванати от общата стратегическа рамка. Това се постига чрез създаването на хоризонтален инструмент, приложим за фонд „Убежище и миграция“ и за двата компонента на фонд „Вътрешна сигурност“ (пряко или чрез препратки), с който се установяват правилата за програмиране, управление и контрол и за отчитане и оценяване на финансовото управление. Освен това в него се предвижда създаването на общ комитет.

Създаването на този общ инструмент има три несъмнени предимства. Първо, с него се избягва дублирането и се намалява значително броят на (иначе идентични успоредни) разпоредбите за двата фонда. Второ, с него се постигат опростяване и последователност, защото за всички бенефициери ще се прилагат еднакви правила, независимо от инструмента в областта на вътрешните работи, по който им се отпускат средства, като по този начин за тях се улесняват разбирането и достъпът до фондовете. Трето, със създаването на общ комитет за двата фонда всяка участваща държава ще има стимул да определи един единствен събеседник по всички въпроси на политиките в областта на вътрешните работи.