



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 15.11.2011

COM(2011) 750 окончателен

2011/0365 (COD) C7-0441/11

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за създаване на инструмента за финансово подпомагане за външните граници и визите като част от фонд „Вътрешна сигурност“

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

През последните години значението на политиките, свързани с пространството на свобода, сигурност и правосъдие непрекъснато нараства. Тези политики са в центъра на европейския проект за създаване на пространство без вътрешни граници, в което гражданите на Съюза и на трети държави могат да влизат, да се придвижват, да живеят и да работят, като внасят нови идеи, капитали, знания и иновации или запълват празноти на националните пазари на труда, уверени, че правата им се спазват изцяло и че сигурността им е гарантирана. Нарастващото значение на политиките в областта на вътрешните работи бе потвърдено от Стокхолмската програма¹ от 2009 г. и това е също така една от областите, в които Договорът от Лисабон внесе важни изменения.

В областта на вътрешната сигурност ключови документи, като съобщението на Комисията относно Стратегията за вътрешна сигурност², предоставиха ясни напътствия относно посоката на действие през идните години. Що се отнася до управлението на външните граници и визовата политика, Съобщението относно миграцията³ очерта по-подробно предстоящите предизвикателства във връзка със сигурността по границите и изграждането на пространство без вътрешни граници. Съобщението относно управлението на Шенгенското пространство⁴ представи предложения за усъвършенстване на достиженията на правото от Шенген посредством система на управление, която е в състояние да реагира ефективно и по навременен и координиран начин на равнището на Съюза при извънредни обстоятелства и предизвикателства, които биха могли да застрашат цялостното функциониране на Шенгенското пространство. Съобщението относно интелигентните граници — варианти и бъдещи действия⁵ посочва как новите информационни системи, например система за влизане/излизане и програма за регистрирани пътници, могат да допринесат за по-доброто управление на миграционните потоци в Съюза.

Основен елемент в общата система за интегрирано управление на границите беше разработването на механизми за солидарност на Съюза, в подкрепа на еднообразното прилагане с високо качество на стандартите на Съюза за управление на границите и на общата визова политика. Засилването от страна на държавите-членки на координацията на оперативното сътрудничество в областта на граничния контрол благодарение на агенция Frontex представлява важна стъпка за развитието на системата. Освен това, посредством Фонда за външните граници Съюзът изразява солидарност чрез финансова помощ за държавите-членки, които прилагат разпоредбите на достиженията на правото от Шенген в областта на външните граници и визите.

Стокхолмската програма изрично призова за създаването на фонд за подпомагане на изпълнението на Стратегията за вътрешна сигурност и за последователен и всеобхватен подход за сътрудничество в областта на правоприлагането, включително управлението на външните граници на Съюза.

¹ ОВ С 115, 4.5.2010 г., стр. 1.

² COM (2010) 673 окончателен

³ COM (2011) 248 окончателен

⁴ COM (2011) 561 окончателен

⁵ COM (2011) 680 окончателен

Като взе всичко това предвид, в своето предложение от 29 юни 2011 г. относно следващата многогодишна финансова рамка за периода 2014—2020 г.⁶ Комисията предложи да бъде създаден фонд „Вътрешна сигурност“ като част от опростена структура, състояща се от два фонда, предназначени за бъдещи разходи в областта на вътрешните работи, която включва и създаването на фонд „Убежище и миграция“. Фонд „Вътрешна сигурност“ ще има общ бюджет от 4 648 млн. EUR (по текущи цени) за подпомагане изпълнението на петте стратегически цели, определени от Стратегията за вътрешна сигурност: разбиване на международните престъпни мрежи, предотвратяване на тероризма и мерки срещу радикализацията и набирането на терористи, повишаване на нивото на сигурност за гражданите и предприятията в киберпространството, укрепване на сигурността чрез управление на границите и подобряване на устойчивостта на Европа спрямо кризи и бедствия.

Тъй като широкият кръг стратегически цели, които трябва да бъдат обхванати, почиват на различни правни основания, съдържащи се в Договорите, юридически не е възможно фонд „Вътрешна сигурност“ да бъде създаден като един-единствен финансов инструмент. Ето защо се предлага фондът да бъде създаден като цялостна рамка за финансиране, която се състои от две секторни предложения, едно от които е настоящото, допълнени от хоризонтален инструмент, установяващ общи разпоредби.

Правната структура е обяснена по-подробно в раздел 3.

2. РЕЗУЛТАТИ ОТ КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

В съответствие с по-голямото значение, което се отдава на оценката като инструмент при подготовката на дадена политика, в настоящото предложение са взети предвид резултатите от оценката, консултациите със заинтересованите страни и оценката на въздействието.

Работата по изготвянето на бъдещите финансови инструменти в областта на вътрешните работи започна през 2010 г. и продължи през 2011 г. Като част от тази подготвителна работа през декември 2010 г. започна проучване за оценка и за оценка на въздействието, извършвано с помощта на външен изпълнител. Проучването беше приключено през юли 2011 г., като в него бяха събрани наличните резултати от оценката на съществуващите финансови инструменти и бяха изложени проблематиката, целите и вариантите на политиката, включително и евентуалното им въздействие, разгледано в оценката на въздействието. Въз основа на това проучване, Комисията подготви доклад за оценката на въздействието, а на 9 септември 2011 г. Комитетът за оценка на въздействието представи становището си по него.

В съответствие с по-голямото значение, което се отдава на оценката като инструмент при подготовката на дадена политика, настоящото законодателно предложение взема изцяло под внимание и междинната оценка на Фонда за външните граници. В доклада си от [... ноември 2011 г.] Комисията оцени количествените и качествените аспекти на изпълнението на фонда за периода 2007—2009 г. Докладът представя преглед на конкретните дейности, предприети от държавите-членки по линия на фонда за подобряване на управлението на външните граници на Съюза и обработването на

⁶ COM (2011) 500 окончателен

заявленията за визи на национално ниво. Той подчертава по-специално мерките, предприети от държавите-членки във връзка със сигурността на документите, значителните инвестиции, направени за засилване на възможностите за наблюдение на границите на подстъпите, намиращи се на Средиземно море и Атлантическия океан, и пилотните проекти за автоматизиран граничен контрол и програмите за регистрирани пътници.

При изготвянето на настоящото предложение бяха взети предвид и резултатите от специално обществено онлайн допитване относно бъдещето на финансирането в областта на вътрешните работи⁷, което се проведе от 5 януари до 20 март 2011 г., и което бе отворено за заинтересовани страни от ЕС и от трети държави. Бяха получени общо 115 отговора от частни лица и от името на организации, включително 8 документа за изразяване на позиция. В допитването дадоха своя принос участници от всички държави-членки, както и от някои трети държави.

През април 2011 г. конференцията „Бъдещето на финансирането на ЕС в областта на вътрешните работи: нов поглед“ събра заедно основните заинтересовани страни (държави-членки, международни организации, организации на гражданското общество и т.н.) и им даде възможност да споделят своите виждания за бъдещето на финансирането от страна на ЕС в областта на вътрешните работи. Конференцията бе също повод да се потвърдят резултатите от направения анализ и общественото допитване.

Въпросът за бъдещето на финансирането от страна на ЕС в областта на вътрешните работи бе повдиган и обсъждан с институционални участници по много поводи, включително на неофициален обяд—дискусия по време на Съвета по правосъдие и вътрешни работи на 21 януари 2011 г., на неофициална закуска с политическите координатори на Европейския парламент на 26 януари 2011 г., по време на изслушването на 10 март 2011 г. на комисар Малмстрьом пред Специалната комисия на Парламента по политическите предизвикателства и бюджетните средства за устойчив Европейски съюз след 2013 г. и по време на обмена на мнения между генералния директор на ГД „Вътрешни работи“ и Комисията за граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи на Европейския парламент на 17 март 2011 г.

Конкретни експертни становища относно бъдещите финансови инструменти в областта на вътрешната сигурност бяха дадени на дискусии, проведени по време на Конференцията на Европейската организация на частните доставчици на услуги за сигурност (EOS) по въпросите на индустрията и сигурността, състояла се на 9 февруари 2011 г., и на Комитета по въпросите на имиграцията и убежището на 22 февруари 2011 г. Освен това, техническите аспекти, свързани с изпълнението на бъдещия финансов инструмент в областта на вътрешната сигурност, бяха обсъдени и въз основа на писмено консултиране с експерти на държавите-членки, проведено през април 2011 г. в рамките на съвместния Комитет по Общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“ (Комитет „SOLID“).

Горепосочените консултации, конференции и дискусии със специалисти потвърдиха, че между основните заинтересовани страни е налице консенсус относно необходимостта от разширяване на обхвата на действие на финансирането от страна на Съюза в

⁷ Документите от допитването и докладът за резултатите от него са достъпни на уебсайта на ГД „Вътрешни работи“: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0020_en.htm

областта на вътрешната сигурност, включително по отношение на външното ѝ измерение, както и относно необходимостта да се работи за по-нататъшно опростяване на механизмите за постигане на резултати и за по-голяма гъвкавост, особено по отношение на реагирането при извънредни ситуации. За да осигури добавена стойност, финансирането от Съюза следва да отразява по-добре приоритетите и стратегическите ангажименти на равнище ЕС и да подкрепя прилагането на достиженията на правото на Съюза в областта на вътрешните работи. В областта на вътрешната сигурност заинтересованите страни сметнаха, че общите тематични приоритети са вече определени в Стокхолмската програма от 2009 г. и в Стратегията за вътрешна сигурност от 2010 г. Ето защо един бъдещ механизъм за финансиране следва да бъде подробно очертан, като в него бъдат включени правоприлащите органи, органите за гранична охрана и работещите в сферата на митническата обработка. Необходимостта от по-голямо използване на агенциите на Съюза в областта, като например Европол и Frontex, също беше сметено за важно. Намалването на броя на финансовите инструменти, като те бъдат обхванати в структура, състояща се от два фонда, срещна широка подкрепа, при условие, че подобно разрешение доведе до опростяване. Заинтересованите страни изразиха съгласието си и относно необходимостта от гъвкав механизъм за реакция при извънредни ситуации. Споделено управление с преминаване към многогодишно планиране като цяло бе сметено за подходящия режим на управление на разходите в областта на вътрешните работи. Неправителствените организации обаче бяха на мнение, че прякото управление следва също да продължи.

3. ПРАВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Правото да се предприемат действия произтича от член 3, параграф 2 от Договора за Европейския съюз, който постановява, че „Съюзът предоставя на своите граждани пространство на свобода, сигурност и правосъдие без вътрешни граници, в което е гарантирано свободното движение на хора в съчетание с подходящи мерки по отношение на контрола на външните граници, убежището, имиграцията, както и предотвратяването и борбата с престъпността“.

Действията на Съюза са оправдани предвид целите, заложи в член 67 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС, наричан по-долу „Договорът“), в който се посочват средствата за изграждане на пространство на свобода, сигурност и правосъдие. Обръща се внимание и на член 80 от Договора, в който се подчертава, че тези политики на Съюза и тяхното изпълнение се ръководят от принципа на солидарност и на справедливо разпределение на отговорностите между държавите-членки, включително във финансово отношение.

За създаването на фонд „Вътрешна сигурност“ е необходимо да бъдат приети два законодателни инструмента, които заедно съставляват фонда. Тази цялостна структура бе избрана поради задълженията, които се съдържат в Договора. Поради различните правила за гласуване в Съвета 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), юридически не е възможно да се състави само едно всеобхватно законодателно предложение за създаване на фонд „Вътрешна сигурност“, въпреки съгласуваността на целите на политиката, които ще се преследват.

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

- Регламент за създаване, като част от фонда, на компонента за полицейско сътрудничество, предотвратяване и борба с престъпността и управление на кризи;
- Регламент за създаване, като част от фонда, на компонента за управление на границите и обща визова политика.

В рамките на общата рамка за финансиране на фонд „Вътрешна сигурност“, с настоящия регламент се определя съответно финансовото подпомагане за управлението на границите и общата визова политика.

Правното основание за настоящия регламент е член 77 от Договора.

Като цяло, това е област, в която интервенциите на Съюза имат очевидна добавена стойност, в сравнение със самостоятелни действия от страна на държавите-членки. Съюзът е в по-добра позиция от държавите-членки от гледна точка на това да осигури рамка за изразяване на солидарността на Съюза в областта на граничния контрол, визовата политика и управлението на миграционните потоци, както и да осигури платформа за разработването на общи информационни системи в подкрепа на тези политики. По тази причина финансовото подпомагане, предоставяно съгласно настоящия регламент, допринася по-специално за засилване на националните и европейските възможности в посочените области. С оглед на това регламентът има за цел, наред с другото, да се подпомагат по-системно услугите, предоставяни от отделните държави-членки за гарантиране на пространството без граници („механизъм за оперативно подпомагане“), да се засили междуведомственото сътрудничество между граничните и другите правоприлагащи органи и за да се увеличи наличното специализирано оборудване в държавите-членки, което ще бъде поставено на разположение на Агенция Frontex за съвместни операции в интерес на защитата на пространството без граници. При все това, изцяло се приема, че интервенциите следва да се осъществяват на подходящо ниво и че ролята на Съюза не трябва да надхвърля необходимото. Както се изтъква в Прегледа на бюджета „бюджетът на ЕС следва да се използва за финансиране на обществените блага на ЕС, на дейности, които държавите-членки и регионите не могат да финансират сами, или в областите, в които бюджетът на ЕС може да постигне по-добри резултати“⁸.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Предложението на Комисията за следващата многогодишна рамка включва предложение за 4 648 млн. EUR (по текущи цени), които да се заделят за фонд „Вътрешна сигурност“ за периода 2014—2020 г. В рамките на този общ финансов пакет средствата, предназначени за изпълнението конкретно на настоящия регламент са в размер на 3 520 млн. EUR. Индикативно посочено, около 61 % от тази сума (2 150 млн. EUR) следва да бъдат използвани за национални програми на държавите-членки и за помощта за Специалния транзитен режим, прилаган от Литва, 31 % (1 100 млн. EUR)

⁸ „Преглед на бюджета на ЕС“, COM (2010)700, 19.10.2010 г.

следва да бъдат посветени на разработването на пакета „интелигентни граници“, а останалата част от средствата следва да бъдат на разположение за финансиране на действия на Съюза, действия при извънредни ситуации и техническа помощ, като същевременно се вземат предвид и очакваните вноски от асоциираните към Шенген държави, които ще се добавят към общия финансов пакет.

милиона EUR

Фонд „Вътрешна сигурност“	4 648
<i>включително нови информационни системи</i>	
— инструмент за полицейско сътрудничество	1 128
— инструмент за границите	3 520

Освен това, в съответствие със Съобщението от юни 2011 г. извън приложното поле на фонд „Вътрешна сигурност“ е заделен отделен финансов пакет от 822 млн. EUR (по текущи цени) за управлението на съществуващи широкомащабни информационни системи (Шенгенската информационна система II, Визовата информационна система и „Евродак“). Управлението на тези системи постепенно ще бъде прехвърлено от Комисията към бъдещата Агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието (Агенция за информационни системи) след като тя заработи в края на 2012 г.

5. ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

5.1. Съсредоточаване върху стратегическите приоритети

Чрез създаване на инструмент за финансово подпомагане на управлението на външните граници и общата визова политика за периода 2014-2020 г., Съюзът ще има възможност:

- да подкрепя и укрепва националния капацитет в областта на граничния контрол и визовата политика, като по този начин изразява финансова солидарност по отношение на задачите, възложени в интерес на пространството без граници на отделните държави-членки по външните граници и в консулствата, като обществена услуга, предоставяна на Съюза (национални програми, включително „оперативно подпомагане“);
- да финансира разработването на пакета „интелигентни граници“, т.е. създаването на система за влизане/излизане на ЕС (EES) и на програма на ЕС за регистриране на пътниците (RTP);
- да финансира внедряването и експлоатацията на Европейската система за наблюдение на границите, EUROSUR, по-специално чрез закупуване на оборудване, инфраструктура и системи в държавите-членки;
- да укрепя управлението на Шенгенското пространство и механизма за оценка и наблюдение за проверка на прилагането на достиженията на правото от Шенген чрез а) финансиране на дейността на този механизъм, работещ при пряко

управление, б) въвеждане на изискването за спазване на достиженията на правото от Шенген като условие за отпускането на оперативното подпомагане за държавите-членки и в) задължаване на държавите-членки да разпределят или преразпределят приоритетно средствата за програми, получени по линия на настоящия инструмент, за отстраняване на слабости, ако в рамките на механизма са били установени такива;

- да засили оперативния потенциал на агенция Frontex, като прикани държавите-членки да заделят допълнителни средства по своите програми за специализирано оборудване, което може да бъде поставено на разположение на агенцията за съвместните ѝ операции;
- да подкрепя разработването и изпълнението на съответните политики на Съюза вътре в ЕС, в трети държави и заедно с трети държави в рамките на „действия на Съюза“, като по този начин подобрява общото управление на миграционните потоци към Съюза (проекти, управлявани пряко, като например проучвания или пилотни проекти за укрепване на сътрудничеството с трети държави, или непряко, в съответствие с Финансовия регламент⁹; да разполага веднага с достатъчно налични средства, за да предоставя спешна помощ в случай на ситуации на неотложен или извънреден миграционен натиск;
- да продължи да подпомага функционирането на Специалния транзитен режим, прилаган от Литва, в съответствие със задълженията на ЕС¹⁰, като предоставя подпомагане за компенсиране на несъбраните такси за транзитни визи и на допълнителните разходи на Литва, свързани с прилагането на режима на документа за улеснен транзит (FTD) и на документа за улеснен транзит с влак (FRTD), например смяна и подобряване на качеството на оборудването, информационните системи, обучението и оперативни разходи.

Инструментът ще даде възможност за цялостно подпомагане на модела на контрол на достъпа на четири нива, на който почива идеята за интегрирано управление на границите (мерки в третите държави, сътрудничество със съседни държави, граничен контрол и мерки в рамките на пространството за свободно движение).

5.2. Средства за информационни системи и за пакета „интелигентни граници“

По линия на националните програми държавите-членки могат да използват отпуснатите им средства за финансиране на управлението и, в случай на нужда, за актуализиране на националните компоненти на съществуващите широкомащабни информационни системи.

⁹ Предложение на Комисията за Регламент относно финансовите правила, приложими за годишния бюджет на Съюза (COM (2010)815 окончателен, 22.10.2010 г.) С това предложение Комисията официално оттегля предишните си законодателни предложения — COM (2010)71 окончателен и COM (2010)260 окончателен.

¹⁰ В съответствие с Протокол № 5 към Договора за присъединяване на Литва, във връзка с прилагането на регламентите относно документа за улеснен транзит (FTD) и на документа за улеснен транзит с влак (FRTD) (ОВ L 99, 17.4.2003 г., стр. 8; ОВ L 99, 17.4.2003 г., стр. 15) ЕС понася допълнителните разходи за системата и изплаща компенсации на Литва за това, че не събира такси при издаване на съответните документи за руски граждани, преминаващи транзитно през ЕС на път към или от Калининградска област.

Освен това, разработването и поддръжката на бъдещи информационни системи („пакет интелигентни граници“) в тази област ще бъде обхванато от настоящия инструмент. Както е посочено в Съобщението относно интелигентните граници, Комисията възнамерява да представи предложения за система на Съюза за влизане/излизане (EES) и за Програма за регистрирани пътници на Съюза (RTP) през първата половина на 2012 г. Съответно в рамките на настоящия инструмент се предвижда създаването на специална програма за финансиране само за разработването на система за влизане/излизане и на програма за регистрирани пътници.

Разходите ще включват не само централните (на равнище ЕС), но и националните компоненти (на равнище държави-членки) на тези информационни системи, в рамките на наличните ресурси.

Разходите за разработване на централна и национални системи за EES и за RTP бяха оценени между 1 и 1,3 милиарда EUR в зависимост от вариантите. Могат да бъдат постигнати значителни икономии, ако предпочитаният вариант за система за влизане/излизане бъде изграден заедно (т.е. на същата техническа платформа) с предпочитания вариант за Програма за регистрирани пътници¹¹. Въз основа на тези предположения и като се има предвид, че разработването би започнало едва от 2015 г., се предлага за тези две системи да бъдат заделени 1,1 милиарда EUR в рамките на настоящото предложение, без да се засягат бъдещите предложения на Комисията по пакета „интелигентни граници“ и последващото решение на Европейския парламент и Съвета.

Комисията предвижда да повери задачите по изпълнението на настоящата програма на Агенцията за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието, създадена с Регламент (ЕС) № 1077/2011 на Европейския парламент и на Съвета¹². В такъв случай посоченият регламент ще бъде своевременно изменен, така че посочените задачи да бъдат специално включени сред задачите на Агенцията и съответните суми от субсидията за Агенцията ще бъдат изплатени от оперативните бюджетни кредити на програмата.

5.3. Средства за национални програми

Сегашната практика, прилагана в рамките на фондовете от общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“, за определяне в самото начало на периода на критериите за отпускането на сумите, които държавите-членки ще получават за целия 7-годишен период, осигурява последователност и известна степен на предвидимост. Това обаче по същество е статичен подход, който не стимулира държавите-членки да осъществяват действия, съответстващи на приоритетите на Съюза, и не позволява на ЕС да реагира на променящите се обстоятелства и приоритети чрез значителни и концентрирани преразпределения на средства. Поради това избраният механизъм за разпределяне и усвояване на средствата в рамките на бъдещите фондове следва да съгласува, от една страна, нуждата от последователност и стабилност, като предпоставка за добро многогодишно програмиране и, от друга страна, необходимостта от по-голяма гъвкавост и приспособяване към промените.

¹¹ Приложение относно приблизителната оценка на разходите за системите — COM(2011)680 окончателен

¹² ОВ L 286, 1.11.2011 г., стр. 1.

С оглед на горепосоченото, отпускането на финансови средства при споделено управление се основава на съчетание от:

- Основна сума, предоставена на държавите-членки в началото на следващата Многогодишна финансова рамка (МФР);
- Гъвкава сума, която се добавя към основната сума, и която се отпуска на два етапа.

Основната сума се отпуска на държавите-членки в началото на следващата МФР и се изчислява въз основа на обективни критерии и нужди. Тя представлява 60 % от общия финансов пакет за национални програми и разпределените суми са определени по държави-членки в приложение I към настоящия регламент. Тези суми се основават на изчисленията, направени за периода 2010—2012 г. в рамките на Фонда за външните граници, като същевременно в тях е включена минимална сума за всяка държава-членка. Това ще осигури известна приемственост с настоящата МФР и ще даде на държавите-членки финансова стабилност да планират своите национални многогодишни програми.

- Гъвкавата сума ще се добавя към основната сума в зависимост от желанието на всяка държава-членка да финансира по линия на своята национална програма действия, които съответстват на специфични приоритети на Съюза. Тези специфични действия са определени в приложение II и могат да бъдат изменени. По принцип гъвкавата сума ще бъде разпределяна на два етапа: в началото на МФР, като част от диалога за политиките и преговорите относно националните програми на съответните държави-членки, и в рамките на средносрочен преглед през 2017 г.

Посоченият средносрочен преглед ще бъде повод да се преразгледа положението в държавите-членки и да се разпределят нови средства за оставащите години от МФР (2018-2020 г.). По отношение на настоящия регламент, средносрочният преглед ще се основава на съчетание от ориентирана към бъдещето оценка на риска и приоритетите на Съюза, както са определени от самия него. Тъй като основните суми за държавите-членки бяха определени въз основа на исторически данни в началото на програмния период, уместно е да бъде направена актуализация. Тези оценки на риска/нуждите могат да бъдат изготвени с помощта на агенция Frontex. Държавите-членки, които въз основа на тези оценки имат повече нужди или са изправени пред по-големи рискове, ще получат допълнителна сума, като осезаем израз на принципа на солидарността и разпределението на отговорностите.

5.4. Действия във или по отношение на трети държави

Що се отнася до външното измерение в тази област, ще има целенасочено подпомагане с оглед засилване на сътрудничеството с трети държави и за укрепване на някои основни аспекти на техния капацитет за управление и наблюдение на границите в области, които представляват интерес за миграционната политика на Съюза и за целите на Съюза в областта на вътрешната сигурност. В рамките на EUROSUR например, биха могли да се предоставят финансови средства за свързване на системите и инфраструктурите на трети държави към тези на Съюза, за да се даде възможност за редовен обмен на информация. Тези действия нямат за пряка цел подпомагане на развитието и допълват, доколкото е необходимо, финансовата помощ, предоставяна чрез инструментите на Съюза за външна помощ, които остават основните финансови

източници в помощ на изграждането от страна на третите държави на съответния капацитет. При изпълняване на това подпомагане ще се търси пълна съгласуваност с принципите и общите цели на външната дейност и външната политика на Съюза по отношение на съответната държава или регион. Допълняемостта ще бъде осигурена посредством засилено координиране с Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) и съответните служби на Комисията.

Такива действия ще се управляват пряко от Комисията или непряко от органи или лица, различни от държавите-членки, в съответствие с Финансовия регламент.

5.5. Агенции на Съюза

С цел да използва по-ефективно компетентността и експертните познания и опит на съответните агенции на Съюза в областта на вътрешните работи, Комисията възнамерява също така да се възползва от предоставената от Финансовия регламент възможност да възложи, в рамките на наличните средства по настоящия регламент, изпълнението на специфични задачи на такива агенции при съблюдаване/в рамките на мандата им и като допълнение към работните им програми. По отношение на задачите, обхванати от настоящия инструмент, това се отнася по-специално за:

- Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите-членки на Европейския съюз (Агенция Frontex), за дейности в и извън Съюза, които изискват оперативни експертни познания в областта на граничния контрол;
- Европейската служба за подкрепа в областта на убежището, за дейности като обучения в областта на убежището, предназначени за граничните служители;
- Европейската полицейска служба (Европол) и Европейския полицейски колеж (СЕПОЛ), във връзка с междуведомственото сътрудничество на правоприлагащите органи с граничните служители;
- Агенцията за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието (Агенция за информационни системи), що се отнася до разработването на нови информационни системи.

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за създаване на инструмента за финансово подпомагане за външните граници и визите като част от фонд „Вътрешна сигурност“

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взеха предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 77, параграф 2 от него,

като взеха предвид предложението на Европейската комисия,

след предаване на проекта на законодателния акт на националните парламенти,

като взеха предвид становището на Европейския икономически и социален комитет¹³,

като взеха предвид становището на Комитета на регионите¹⁴,

в съответствие с обикновената законодателна процедура,

като имат предвид, че:

- (1) Целта на Съюза да осигури високо равнище на сигурност в рамките на пространство на свобода, сигурност и правосъдие (член 67, параграф 3 от Договора за функционирането на ЕС) следва да бъде постигната, наред с другото, посредством съвместни мерки относно преминаването на лицата през вътрешните граници и граничен контрол на външните граници и чрез общата визова политика като част от многослойна система, целяща улесняване на законното пътуване и справяне с незаконната имиграция.
- (2) Стратегията за вътрешна сигурност на ЕС, приета от Съвета през февруари 2010 г.¹⁵, представлява обща програма за справяне с тези общи предизвикателства в областта на сигурността. Съобщението на Комисията от ноември 2010 г. „Стратегията за вътрешна сигурност на ЕС в действие“¹⁶ превръща принципите и насоките на стратегията в конкретни действия, като определя пет стратегически цели: разбиване на международните престъпни мрежи, предотвратяване на тероризма и мерки срещу радикализацията и набирането на терористи, повишаване на нивото на сигурност за гражданите и предприятията в киберпространството, укрепване на сигурността чрез

¹³ ОВ С [...], [...] г., стр. [...].

¹⁴ ОВ С [...], [...] г., стр. [...].

¹⁵ Документ на Съвета 7120/10.

¹⁶ СОМ(2010) 673 окончателен.

управление на границите и подобряване на устойчивостта на Европа спрямо кризи и бедствия.

- (3) Ключови принципи, ръководещи изпълнението на Стратегията за вътрешна сигурност, следва да бъдат солидарността между държавите-членки, яснотата относно разпределението на задачите, зачитането на основните права и правовата държава, както и надлежното отчитане на глобалната перспектива и неразривната връзка с външната сигурност.
- (4) За да се насърчи изпълнението на Стратегията за вътрешна сигурност и да се гарантира, че тя функционира реално, на държавите-членки е необходимо да се осигури подходящо финансово подпомагане от страна на Съюза, като се създаде фонд „Вътрешна сигурност“.
- (5) Поради правните особености, приложими към дял V от Договора, юридически не е възможно фонд „Вътрешна сигурност“ да се създаде като един финансов инструмент.
- (6) Следователно фондът следва да се създаде като цялостна рамка за финансово подпомагане на ЕС в областта на вътрешната сигурност, която обхваща инструмента, създаден с настоящия регламент, както и този, създаден с Регламент № .../2012/ЕС за създаване на инструмент за финансово подпомагане на полицейското сътрудничество, предотвратяването и борбата с престъпността и управлението на кризи като част от фонд „Вътрешна сигурност“. Тази цялостна рамка следва да се допълни с Регламент № .../2012/ЕС за определяне на общи разпоредби за фонд „Убежище и миграция“ и за инструмента за финансово подпомагане на полицейското сътрудничество, предотвратяването и борбата с престъпността и управлението на кризи¹⁷, към който настоящият регламент следва да препраща във връзка с правилата за програмиране, финансово управление, управление и контрол, уравниване на сметките, закриване на програми и докладване и оценка.
- (7) Солидарността и разпределянето на отговорностите между държавите-членки и Съюза при управлението на външните граници е една от петте съставни части на общата политика за управление на външните граници.
- (8) Фонд „Вътрешна сигурност“ следва да бъде израз на солидарност чрез финансова помощ за тези държави-членки, които прилагат изцяло разпоредбите на достиженията на правото от Шенген относно външните граници, както и за онези, които се подготвят за пълно участие в Шенген.
- (9) Участието от страна на държава-членка не следва да съвпада с участието ѝ във временен финансов инструмент на Съюза, който подпомага държавите-членки бенефициери при финансирането, по-конкретно, на действия по новите външни граници на Съюза, свързани с прилагането на достиженията на правото от Шенген относно границите и визите и контрола на външните граници.
- (10) Частта от фонда, отнасяща се до външните граници и визите (наричана по-долу „инструмент“), следва да се основава на процеса за изграждане на капацитет,

¹⁷ [O B L ... да се попълни]

разработен с помощта на Фонда за външните граници, създаден с Решение № 574/2007 на Европейския парламент и на Съвета¹⁸, като го разшири така, че да се вземат предвид новите развития.

- (11) При изпълнението на задачи по външните граници и в консулствата в съответствие с достиженията на правото от Шенген относно границите и визите, държавите-членки осъществяват дейности в интерес на и от името на всички останали държави-членки в Шенгенското пространство, като по този начин извършват публична услуга в полза на Съюза. За да изрази солидарност, инструментът следва да участва във финансирането на оперативните разходи, свързани с граничния контрол и визовата политика, и да даде възможност на държавите-членки систематично да поддържат капацитета, който е решаващ за предоставянето на тази услуга за всички. Това подпомагане се изразява в пълно възстановяване на определени разходи, свързани с целите, преследвани с настоящия инструмент, и ще представлява неразделна част от националните програми.
- (12) Инструментът следва да допълва и подсилва дейностите, предприемани за развитие на оперативното сътрудничество под егидата на Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите-членки на Европейския съюз, създадена с Регламент (ЕО) № 2007/2004 (наричана по-нататък „Агенция Frontex“)¹⁹, в това число и новите дейности, произтичащи от измененията, внесени с Регламент [...] ²⁰, и по този начин допълнително да подсилва солидарността между държавите-членки, които осъществяват контрола по външните граници в интерес на и от името на Шенгенското пространство като цяло.
- (13) Настоящият инструмент следва да се прилага при пълно спазване на правата и принципите, заложи в Хартата на основните права на Европейския съюз.
- (14) За да гарантира еднакъв и висококачествен контрол на външните граници и да улесни законното преминаване през тях в рамките на Стратегията за вътрешната сигурност на ЕС, инструментът следва да допринася за изграждането на обща европейска система за интегрирано управление на границите, която да включва всички мерки, свързани с политиката, законодателството, системното сътрудничество, разпределението на тежестта, персонала, оборудването и технологиите, предприети на различни нива от компетентните органи на държавите-членки, които действат в сътрудничество с агенция Frontex, с трети държави и, когато е необходимо, с други участници, като наред с другото, се използват четирипластовият модел за сигурност на границите и интегрираният анализ на риска на Европейския съюз.
- (15) Съгласно Протокол № 5 към Акта за присъединяване от 2003 г.²¹ за преминаването на хора по суша между Калининградска област и други части на Руската федерация, инструментът следва да понесе всички допълнителни разходи, които са настъпили при изпълняването на специфичните разпоредби на

¹⁸ ОВ L 144, 6.6.2007 г., стр. 22.

¹⁹ ОВ L 349, 25.11.2004 г., стр. 1.

²⁰ ОВ [...] (да се допълни)

²¹ ОВ L 236, 23.9.2003 г., стр. 946.

достиганията на правото на Съюза, отнасящи се до такъв транзит, а именно Регламент (ЕО) № 693/2003 на Съвета от 14 април 2003 г. за създаване на документ за улеснен транзит (FTD) и на документ за улеснен транзит с влак (FRTD), както и за изменение на Общите консулски инструкции и на Общия наричник²² и Регламент (ЕО) № 694/2003 на Съвета относно единни формуляри за документ за улеснен транзит (FTD) и за документ за улеснен транзит с влак (FRTD), предвидени в Регламент (ЕО) № 693/2003²³. При все това, необходимостта от продължаване на финансовото подпомагане във връзка с несъбираните такси следва да зависи от действащия визов режим между Съюза и Руската федерация.

- (16) Фондът следва да предвижда подпомагане на националните мерки и сътрудничеството между държавите-членки в областта на визовата политика и други предгранични дейности, извършвани в етап, предшестваш контролните проверки на външните граници. Ефективното управление на дейностите, организирани от службите на държавите-членки в трети държави, е в интерес на общата визова политика като част от многопластова система, целяща улесняване на законното пътуване и справяне с незаконната имиграция в Европейския съюз, и представлява неразделна част от общата система за интегрирано управление на границите.
- (17) Освен това, инструментът следва да подпомага мерки на територията на държавите от Шенген, предприемани като част от разработването на обща система за интегрирано управление на границите, която да укрепи цялостното функциониране на Шенгенското пространство.
- (18) Инструментът следва да подпомага и разработването от страна на Европейския съюз на информационни системи, които да предоставят на държавите-членки средства за по-ефикасно управление на движението на граждани на трети държави през границите и за гарантиране на по-добро идентифициране и проверка на пътниците („интелигентни граници“). За тази цел следва да се създаде програма, чиято цел е да покрива разходите за разработването както на централните, така и на националните компоненти на такива системи, като осигурява техническа съгласуваност, икономии и плавно привеждане в действие в държавите-членки.
- (19) За да се реагира незабавно на непредвиден миграционен натиск и заплахи за граничната сигурност следва да съществува възможност за предоставяне на спешна помощ в съответствие с рамката, очертана с Регламент № ... /2012/ЕС за определяне на общи разпоредби за фонд „Убежище и миграция“ и за инструмента за финансово подпомагане на полицейското сътрудничество, предотвратяването и борбата с престъпността и управлението на кризи.
- (20) Освен това, в интерес на засилената солидарност в Шенгенското пространство като цяло, когато бъдат установени слабости или възможни заплахи, особено след извършена оценка по Шенген, съответната държава-членка следва да предприема подходящи действия по въпроса, като използва средствата по своите

²² ОВ L 99, 17.4.2003 г., стр. 8.

²³ ОВ L 99, 17.4.2003 г., стр. 15.

програми по приоритети, когато е приложимо, допълвайки мерките за спешно подпомагане.

- (21) За да се засилят солидарността и разпределението на отговорностите държавите-членки следва да бъдат насърчавани да използват част от наличните средства по програмите за специфични приоритети, определени от Съюза, като например закупуване на техническо оборудване, необходимо на агенция Frontex, и развитие на консулското сътрудничество в интерес на Съюза.
- (22) За да се гарантира прилагането на достиженията на правото от Шенген в цялото Шенгенско пространство, по линия на настоящия регламент следва да се подпомага и изпълнението на Регламента относно създаването на механизъм за оценка и наблюдение с цел проверка на прилагането на достиженията на правото от Шенген²⁴, тъй като той е средство от особено значение, което придружава политиките и гарантира липсата на всякакъв контрол по отношение на лицата.
- (23) Като се има предвид опитът, придобит с Фонда за външните граници и разработването на ШИС и ВИС, се смята за целесъобразно да бъде предвидена възможност за гъвкавост по отношение на евентуални трансфери на ресурси между различните средства за изпълнение на целите, преследвани с настоящия инструмент, без да се накърнява принципът за гарантиране от самото начало на критична маса и на финансова стабилност на програмите и на оперативното подпомагане на държавите-членки.
- (24) В същия дух, обхватът на действията и таванът на средствата, които остават на разположение на Съюза („действия на Съюза“), следва да бъдат увеличени, за да се повиши капацитета на Съюза за провеждане през дадена бюджетна година на многобройни дейности, свързани с управлението на външните граници и общата визова политика в интерес на Съюза като цяло, когато и доколкото има необходимост. Такива действия на Съюза включват проучвания и пилотни проекти за по-нататъшно развитие на политиката и нейното прилагане, мерки или договорености в трети държави за справяне с миграционния натиск от тези държави в интерес на оптимално управление на миграционните потоци към Съюза и ефикасна организация на свързаните с това задачи по външните граници и в консулствата.
- (25) Подпомаганите чрез настоящия инструмент мерки в трети държави или във връзка с трети държави следва да се предприемат в синергия и съгласувано с други действия извън ЕС, подпомагани чрез географските и тематичните инструменти на Съюза за външно подпомагане. По-специално, при изпълнението на такива действия следва да се търси пълна съгласуваност с принципите и общите цели на външната дейност и външната политика на Съюза по отношение на съответната държава или регион. Те не трябва да имат за цел подпомагането на действия, които са пряко насочени към развитие, и следва да допълват финансовата помощ, предоставяна по линия на инструментите за външна помощ, когато това е целесъобразно. Ще се търси също така съгласуваност с хуманитарната политика на Съюза, особено по отношение на прилагането на спешни мерки.

²⁴ COM (2011) 559 окончателен.

- (26) Финансирането от бюджета на Съюза следва да се съсредоточи върху дейности, при които интервенциите на Съюза могат да придадат допълнителна стойност в сравнение със самостоятелни действия на държавите-членки. Тъй като Европейският съюз е в по-добра позиция от държавите-членки от гледна точка на осигуряването на рамка за изразяване на солидарността на Съюза в областта на граничния контрол, визовата политика и управлението на миграционните потоци, както и на осигуряването на платформа за разработването на общи информационни системи в подкрепа на тези политики, предоставяното съгласно настоящия регламент финансово подпомагане допринася по-специално за укрепване на националния и европейския капацитет в тези области.
- (27) С цел допълване или изменение на разпоредбите на настоящия инструмент относно определянето на специфичните действия по националните програми, на Комисията следва да бъде делегирано правомощието да приема актове в съответствие с член 290 от Договора за функционирането на Европейския съюз. От особена важност е по време на подготвителната си работа Комисията да проведе подходящи консултации, включително на експертно равнище.
- (28) При подготовката и изготвянето на делегираните актове Комисията следва да осигури едновременното и своевременно предаване на съответните документи по подходящ начин на Европейския парламент и Съвета.
- (29) За да се гарантира еднообразно, ефективно и своевременно прилагане на разпоредбите относно оперативното подпомагане, установени с настоящия регламент, и да се създаде рамката за програмата относно новите информационни системи, на Комисията следва да бъдат предоставени изпълнителни правомощия. Тези правомощия следва да бъдат упражнявани в съответствие с Регламент (ЕС) № 182/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 г. за установяване на общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите-членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията²⁵.
- (30) Доколкото целта на настоящия регламент, а именно да предвиди разпоредби относно солидарността и разпределянето на отговорностите между държавите-членки и Съюза при управлението на външните граници и визовата политика, не може да бъде постигната в достатъчна степен от държавите-членки и може да бъде по-добре постигната на равнището на Съюза, Съюзът може да приеме мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, уреден в член 5 от Договора за Европейския съюз. В съответствие с принципа на пропорционалност, уреден в същия член, настоящият регламент не надхвърля необходимото за постигане на тази цел.
- (31) Решение № 574/2007/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 май 2007 г. за създаване на Фонд за външните граници за периода от 2007 до 2013 г.²⁶ следва да бъде отменено.

²⁵ ОВ L 55, 28.2.2011 г., стр. 13.

²⁶ ОВ L 144, 6.6.2007 г., стр. 22.

- (32) По отношение на Исландия и Норвегия настоящият регламент представлява развитие на достиженията на правото от Шенген, които попадат в областите, посочени в член 1, букви А и Б от Решение 1999/437/ЕО на Съвета от 17 май 1999 г. относно определени условия по прилагането на Споразумението между Европейския съюз и Република Исландия и Кралство Норвегия за асоцииране на тези две държави при изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген²⁷.
- (33) По отношение на Швейцария настоящият регламент представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на Споразумението между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария за асоцииране на последната към изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген, които попадат в областта, посочена в член 1, букви А и Б от Решение 1999/437/ЕО на Съвета, във връзка с член 3 от Решение 2008/146/ЕО на Съвета за сключване на това споразумение от името на Европейската общност²⁸.
- (34) По отношение на Лихтенщайн настоящият регламент представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на Протокола между Европейския съюз, Европейската общност, Конфедерация Швейцария и Княжество Лихтенщайн относно присъединяването на Княжество Лихтенщайн към Споразумението между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария относно асоциирането на Конфедерация Швейцария към изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген, които попадат в областта, посочена в член 1, букви А и Б от Решение 1999/437/ЕО на Съвета, във връзка с член 3 от Решение 2011/350/ЕС на Съвета за сключване на Протокола от името на Съюза²⁹.
- (35) Съгласно Протокола относно позицията на Дания, приложен към Договора за Европейския съюз и Договора за функционирането на Европейския съюз, Дания не участва в приемането от Съвета на мерките посочени в дял V, трета част от Договора за функционирането на Европейския съюз, освен спрямо „мерките, определящи третите страни, чиито граждани трябва да притежават виза при пресичането на външните граници на държавите-членки, или спрямо мерките, относно установяването на уеднаквен визов модел“. Настоящото предложение представлява развитие на достиженията на правото от Шенген и съгласно член 4 от Протокола относно позицията на Дания, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, в срок от шест месеца след вземането на решение от Съвета по предложението или инициативата за развитие на достиженията на правото от Шенген съгласно разпоредбите на дял V, трета част от Договора за функционирането на Европейския съюз, Дания взема решение дали да въведе настоящия регламент в националното си право.
- (36) Настоящият регламент представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, в които Обединеното кралство не участва, в съответствие

²⁷ ОВ L 176, 10.7.1999 г., стр. 31.

²⁸ ОВ L 53, 27.2.2008 г., стр. 1.

²⁹ ОВ L 160, 18.6.2011 г., стр. 19.

с Решение 2000/365/ЕО на Съвета от 29 май 2000 г. относно искането на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия да участва в някои разпоредби от достиженията на правото от Шенген и последващото Решение 2004/926/ЕО на Съвета от 22 декември 2004 г. относно влизането в сила на части от достиженията на правото от Шенген за Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия. Следователно Обединеното кралство не участва в неговото приемане и не е обвързано от него, нито от неговото прилагане.

- (37) Настоящият регламент представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, в които Ирландия не участва в съответствие с Решение 2001/192/ЕО на Съвета от 28 февруари 2002 г. относно искането на Ирландия да участва в някои разпоредби от достиженията на правото от Шенген. Следователно Ирландия не участва в неговото приемане и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане.

ПРИЕХА НАСТОЯЩИЯ РЕГЛАМЕНТ:

ГЛАВА I

ОБЩИ РАЗПОРЕДБИ

Член 1

Цел и приложно поле

1. С настоящия регламент се създава инструмент за финансово подпомагане за управлението на външните граници и общата визова политика (наричан по-долу „инструмент“) като част от фонд „Вътрешна сигурност“ (наричан по-долу „фонд“).

Заедно с Регламент .../2012/ЕС за създаване на инструмент за финансово подпомагане на полицейското сътрудничество, предотвратяването и борбата с престъпността и управлението на кризи като част от фонд „Вътрешна сигурност“ с настоящия регламент се създава фонд „Вътрешна сигурност“ за периода 1 януари 2014 г. — 31 декември 2020 г.;

2. С настоящия регламент се определят:
- (а) целите на финансовото подпомагане и допустимите действия;
 - (б) общата рамка за изпълнението на допустимите действия;
 - (в) средствата, които се отпускат по линия на настоящия инструмент от 1 януари 2014 г. до 31 декември 2020 г., и тяхното разпределение;
 - (г) приложното поле и целта на различните специфични способности, чрез които се финансират разходите за управлението на външните граници и общата визова политика.

3. С настоящия регламент се предвижда прилагането на нормите, установени с Регламент (ЕС) № .../2012 [Хоризонталния регламент].

Член 2

Определения

За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

- (а) „външни граници“ означава сухопътните граници на държавите-членки, включително по реки и езера, морските граници, както и летищата, речните, морските и езерните пристанища на държавите-членки, за които се прилагат разпоредбите на правото на Съюза относно пресичането на външните граници, независимо дали тези граници са временни или не;
- (б) „временни външни граници“ означава
- общата граница между държава-членка, която прилага изцяло достиженията на правото от Шенген и държава-членка, която съгласно Акта за присъединяването ѝ е задължена да прилага изцяло достиженията на правото от Шенген, но по отношение на която съответното решение на Съвета, с което ѝ се разрешава да прилага изцяло посочените достижения на правото, не е влязло в сила;
 - общата граница между две държави-членки, които съгласно съответните им актове за присъединяване са задължени да прилагат изцяло достиженията на правото от Шенген, но по отношение на които съответното решение на Съвета, с което им се разрешава да прилагат изцяло посочените достижения на правото, все още не е влязло в сила;
- (в) „гранично-пропускателен пункт“ означава всеки пропускателен пункт, който е разрешен от компетентните органи за преминаване на външните граници, за който е изпратена нотификация в съответствие с член 34, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 562/2006;
- (г) „механизъм за оценка и наблюдение на Шенген“ означава проверката на правилното прилагане на достиженията на правото от Шенген, както е установена в Регламент № .../2012/ЕС³⁰ [X];
- (д) „извънредна ситуация“ означава ситуация на неотложен и извънреден натиск, при която голям или несъразмерен брой граждани на трети държави преминават или се очаква да преминат външните граници на една или повече държави-членки.

Член 3

Цели

³⁰ COM (2011) 559 окончателен.

1. Общата цел на инструмента е да допринесе за осигуряването на високо равнище на сигурност в Европейския съюз.
2. В рамките на общата цел, посочена в параграф 1, инструментът допринася — в съответствие с приоритетите, определени в съответните стратегии, програми и оценки на заплахите и рисковете на ЕС — за постигането на следните специфични цели:
 - (а) подпомагане на обща визова политика с цел улесняване на законното пътуване, осигуряване на равно третиране на гражданите на трети държави и справяне с незаконната миграция;

Постигането на тази цел се измерва спрямо показатели, сред които е например броят на консулските служби, които са оборудвани, обезопасени и/или подсилени, за да се осигури ефикасно обработване на заявленията за издаване на визи и да се предостави качествено обслужване за кандидатите за визи;

- (б) подпомагане на управлението на границите, за да се осигури, от една страна, висока степен на защита на външните граници и, от друга страна, безпроблемно преминаване на външните граници в съответствие с достиженията на правото от Шенген.

Постигането на тази цел се измерва спрямо показатели, сред които са например разработването на оборудване за граничен контрол и задържанятия на незаконно преминаващи граждани на трети държави на външните граници, разглеждани във връзка със степента на риск на съответния участък от външната граница.

3. С оглед постигане на тези цели, инструментът допринася за постигането на следните оперативни цели:
 - (а) насърчаване на разработването и изпълнението на политики, които гарантират липсата на всякакъв контрол по отношение на лицата, независимо от тяхното гражданство, при преминаване на вътрешните граници, осъществяване на проверки по отношение на лицата и ефикасно наблюдение на преминаването на външните граници;
 - (б) постепенно изграждане на интегрирана система за управление на външните граници, включително засилване на междуведомственото сътрудничество между миграционните и правоприлагащите органи на държавите-членки по външните граници и на мерките в рамките на територията и необходимите придружаващи мерки, свързани със сигурността на документите и управлението на самоличността;
 - (в) насърчаване на развиването и изпълнението на общата политика в областта на визите и другите разрешения за краткосрочно пребиваване, включително консулското сътрудничество;
 - (г) създаване и привеждане в действие на информационни системи, тяхната комуникационна инфраструктура и оборудване, подпомагащи управлението на миграционните потоци, които преминават през външните граници на Съюза;

- (д) осигуряване на ефикасното и еднообразно прилагане на достиженията на правото на Съюза относно границите и визите, включително функционирането на механизма за оценка и наблюдение на Шенген;
 - (е) засилване на сътрудничеството между държавите-членки, които провеждат дейности в трети държави, във връзка с потоците от граждани на тези държави към територията на държавите-членки, както и на сътрудничеството с трети държави в това отношение.
4. Инструментът допринася и за финансирането на техническа помощ по инициатива на държавите-членки и на Комисията.

Член 4

Допустими действия

1. В рамките на целите, определени в член 3, и като се вземат предвид постигнатите заключения от диалога за политиките, предвиден в член 13 от Регламент (ЕС) № .../2012 [Хоризонталния регламент], с настоящия инструмент се подкрепят действия в държавите-членки или осъществявани от тях, и по-специално действия, свързани с:
- (а) инфраструктури в зоните за преминаване на граница, сгради и системи, необходими на граничните контролно-пропускателни пунктове, и за наблюдение между граничните контролно-пропускателни пунктове и ефективно справяне с незаконното преминаване на външните граници;
 - (б) оперативно оборудване, транспортни средства и комуникационни системи, необходими за ефективен граничен контрол и откриване на хора, като например стационарни терминали за ВИС, ШИС и Европейската система за архивиране на изображения (FADO), включително най-съвременни технологии;
 - (в) информационни системи за управление на миграционните потоци през границите;
 - (г) инфраструктури, сгради и оперативно оборудване, необходими за обработването на заявленията за издаване на визи и за консулско сътрудничество;
 - (д) проучвания, пилотни проекти и действия, които са насочени към насърчаване на междуведомственото сътрудничество в рамките на държавите-членки и между държавите-членки, и привеждат в изпълнение препоръките, оперативните стандарти и най-добрите практики, произтичащи от оперативното сътрудничество между държавите-членки и агенциите на Съюза.
2. В рамките на целите, определени в член 3, настоящият инструмент подкрепя действия във връзка с и в трети държави, и по-специално действия, свързани с:

- (а) информационни системи, средства или оборудване за обмен на информация между държавите-членки и трети държави;
 - (б) действия, които имат за цел да се насърчи оперативното сътрудничество между държавите-членки и трети държави, включително съвместни операции;
 - (в) проучвания, мероприятия, обучение, оборудване и пилотни проекти за предоставяне ad hoc на технически и оперативни експертни познания на трети държави;
 - (г) проучвания, мероприятия, обучение, оборудване и пилотни проекти за изпълнение на специфични препоръки, оперативни стандарти и най-добри практики, произтичащи от оперативното сътрудничество между държавите-членки и агенциите на Съюза в трети държави.
3. Действията, посочени в параграф 1, буква а), не са допустими на временните външни граници.
4. Не са допустими действия, свързани с временното въвеждане по изключение на граничен контрол на вътрешни граници съгласно Кодекса на шенгенските граници.

ГЛАВА II

Финансова рамка и рамка за изпълнение

Член 5

Общи средства и изпълнение

1. Общите средства за изпълнението на настоящия регламент се определят на 3 520 млн. EUR.
2. Годишните бюджетни кредити се разрешават от бюджетния орган според ограниченията, наложени от финансовата рамка.
3. Общите средства се привеждат в действие чрез следните способи:
 - (а) национални програми, в съответствие с член 9 и член 12;
 - (б) оперативно подпомагане в рамките на националните програми и при условията, определени в член 10;
 - (в) функционирането на Специалната транзитна схема в съответствие с член 11;
 - (г) действия на Съюза, в съответствие с член 13;

- (д) спешно подпомагане, в съответствие с член 14;
 - (е) изпълнението на програма за създаване на нови информационни системи за управлението на миграционните потоци през външните граници на Съюза съгласно условията, определени в член 15;
 - (ж) техническа помощ, в съответствие с член 16.
4. Отпуснатият по настоящия инструмент бюджет се изпълнява при споделено управление в съответствие с член 55, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕС) № .../2012 [новият Финансов регламент], с изключение на действията на Съюза, посочени в член 13, спешното подпомагане по член 14 и техническата помощ по член 16, параграф 1.
- Методът(ите) за изпълнение на бюджета за програмата за разработване на нови информационни системи се определя(т) в акта за изпълнение, посочен в член 15, параграф 2.
5. Общите средства се използват индикативно както следва:
- (а) 2 000 млн. EUR за националните програми на държавите-членки;
 - (б) 1 100 млн. EUR за създаване на новите информационни системи за управление на миграционните потоци през външните граници на Съюза, посочени в член 15, параграф 2;
 - (в) 150 милиона EUR за Специалната транзитна схема;
 - (г) 270 млн. EUR за действия на Съюза, спешно подпомагане и техническа помощ по инициатива на Комисията.
6. Заедно с общите средства, предвидени за Регламент № .../2012/ЕС за създаване на инструмент за финансово подпомагане на полицейското сътрудничество, предотвратяването и борбата с престъпността и управлението на кризи като част от фонд „Вътрешна сигурност“, наличните общи средства за настоящия регламент, определени в параграф 1, представляват финансов пакет за фонд „Вътрешна сигурност“ и са основната референтна сума за бюджетния орган в хода на годишната бюджетна процедура по смисъла на точка 17 от Междуинституционалното споразумение между Европейския парламент, Съвета и Комисията относно сътрудничеството по бюджетните въпроси и относно доброто финансово управление³¹.
7. Държавите, асоциирани в прилагането, изпълнението и развитието на достиженията на правото от Шенген, участват в инструмента в съответствие с настоящия регламент.
8. Сключват се договорености за финансов принос на тези държави спрямо настоящия инструмент и допълнителните правила, необходими за такова участие, включително разпоредби, гарантиращи защитата на финансовите

³¹ COM (2011)403 окончателен.

интереси на Съюза и правомощието за извършване на одит от страна на Сметната палата.

Финансовият принос на тези държави се добавя към общите налични средства от бюджета на Съюза, посочени в параграф 1.

Член 6

Средства за допустими действия в държавите-членки

1. На държавите-членки се отпускат индикативно 2 000 млн. EUR както следва:
 - (а) 1 200 млн. EUR съгласно посоченото в приложение I;
 - (б) 450 млн. EUR въз основа на резултатите от механизма, описан в член 7;
 - (в) в рамките на средносрочния преглед и за периода, започващ от бюджетна година 2018 — 350 млн. EUR, остатъкът от наличните бюджетни кредити по настоящия член или друга сума, определена съгласно параграф 2 въз основа на резултатите от анализа на риска и механизма, предвиден в член 8.
2. С оглед подходящо постигане на целите по настоящия регламент в случай на непредвидени или нови обстоятелства и/или осигуряване на ефективното изпълнение на наличното финансиране по линия на настоящия регламент, на Комисията се предоставя правомощието да приема делегирани актове в съответствие с член 17, за да адаптира индикативната сума, посочена в параграф 1, буква в).
3. Държавите-членки, които ще се присъединят към Съюза в периода 2012 — 2020 г., няма да се ползват от средствата, отпуснати за национални програми по линия на настоящия инструмент докато се ползват от временен инструмент на Съюза, който подпомага държавите-членки бенефициери при финансирането на действия на новите външни граници на Съюза за прилагане на достиженията на правото от Шенген относно границите и визите и осъществяването на контрол по външните граници.

Член 7

Средства за специфични действия

1. В допълнение към отпуснатите им средства, изчислени съгласно член 6, параграф 1, буква а), държавите-членки могат да получават допълнителна сума, при условие че тя е заделена като такава в програмата и ще се използва за осъществяване на специфичните действия, изброени в приложение II.
2. На Комисията се предоставя правомощието да приема делегирани актове в съответствие с член 17 във връзка с преразглеждането на специфичните действия, изброени в приложение II, ако това е целесъобразно. Въз основа на новите специфични действия държавите-членки могат да получат

допълнителна сума, съгласно предвиденото в параграф 1, при условие че има налични средства.

3. Допълнителните суми по настоящия член се отпускат на съответните държави-членки с индивидуалните решения за финансиране, с които се одобряват или преработват националните им програми, в съответствие с процедурата, предвидена в член 14 от Регламент (ЕС) № .../2012 г. [Хоризонталния регламент].

Член 8

Средства в рамките на средносрочния преглед

1. С оглед отпускането на посочената в член 6, параграф 1, буква в) сума, до 1 юни 2017 г. Комисията изготвя, въз основа на получената информация и след провеждане на консултации с агенция Frontex, доклад, с който в съответствие с изготвения от Frontex анализ на риска, се определят степените на заплаха по външните граници за периода 2017—2020 г. Степените на заплаха ще се основават на натоварването при управлението на границите и на заплахите, засегнали сигурността по външните граници на държавите-членки в периода 2014-2016 г., и ще вземат предвид наред с другото възможните бъдещи тенденции в миграционните потоци и незаконните дейности по външните граници, като отчитат вероятните политически, икономически и социални промени в съответните трети държави, и по-специално в съседните държави.

В доклада се определя степента на заплаха за всеки участък от външната граница, като дължината на съответния граничен участък се умножава с определения за него коефициент, както следва:

- а) външна сухопътна граница:
 - i) фактор 1 за нормална заплаха
 - ii) фактор 3 за средна заплаха
 - iii) фактор 5 за голяма заплаха;
- б) външна морска граница:
 - i) фактор 1 за нормална заплаха
 - ii) фактор 3 за средна заплаха
 - iii) фактор 5 за голяма заплаха.

Въз основа на доклада Комисията определя кои държави-членки ще получат допълнителна сума. Държавите-членки, които имат повишена степен на заплаха в сравнение със степента на заплаха, определена за изчисляването, направено за бюджетна година 2013 съгласно Решение 574/2007/ЕО, ще получат допълнителни ресурси на пропорционален принцип.

2. За целите на разпределението на ресурсите съгласно параграф 1
- а) Демаркационната линия между зоните, посочени в член 1 от Регламент (ЕО) № 866/2004 на Съвета от 29 април 2004 г. относно режим съгласно член 2 от Протокол № 10 от Акта за присъединяване, но не и морската граница северно от тази демаркационна линия, се взема предвид, макар да не представлява външна сухопътна граница, докато са приложими разпоредбите на член 1 от Протокол № 10 относно Кипър към Акта за присъединяване от 2003 г.;
 - б) „външни морски граници“ означава външната граница на териториалното море на държавите-членки, както е определена съгласно член 4 и член 16 от Конвенцията на ООН по морско право. В случаите обаче, когато е необходимо провеждане на регулярни широкомащабни операции с оглед предотвратяване на незаконна миграция/незаконно влизане, това понятие се отнася за външната граница на зоните с висока степен на заплахата. Това се определя като се вземат под внимание съответните данни за тези операции в периода 2014—2016 г., предоставени от въпросните държави-членки.
3. Освен това, след покана от Комисията в срок до 1 юни 2017 г., държавите-членки могат да получат допълнителни средства, при условие че те са заделени като такива в програмата и че ще се използват за осъществяване на специфични действия, които ще бъдат определени като се отчетат приоритетите на Съюза в този момент.
- За тази цел на Комисията се предоставя правомощието да приема делегирани актове в съответствие с член 17 във връзка с преразглеждането на специфичните действия, изброени в приложение II.
4. Допълнителните суми по настоящия член се отпускат на съответните държави-членки с индивидуални решения за финансиране, с които се одобряват или преработват националните им програми, в съответствие с процедурата, предвидена в член 14 от Регламент (ЕС) № .../2012 г. [Хоризонталния регламент].

Член 9

Национални програми

1. Националната програма, която трябва бъде подготвена съгласно настоящия инструмент, и програмите, които трябва да бъдат подготвени съгласно Регламент № .../2012/ЕС за създаване на инструмент за финансово подпомагане на полицейското сътрудничество, предотвратяването и борбата с престъпността и управлението на кризи като част от фонд „Вътрешна сигурност“ се изготвят заедно от държавите-членки и се предлагат на Комисията като една-единствена национална програма за Фонда, в съответствие с член 14 от Регламент (ЕС) № .../2012 г. [Хоризонталния регламент].

2. В рамките на националните програми, които се разглеждат и одобряват от Комисията в съответствие с член 14 от Регламент (ЕС) №/2012 [Хоризонталния регламент], държавите-членки преследват по-специално следните цели:
- (а) доизграждане на Европейската система за наблюдение на границите (EUROSUR) в съответствие със законодателството и насоките на Съюза;
 - (б) подпомагане и разширяване на съществуващия капацитет на национално равнище в областта на управлението на външните граници, като наред с другото се държи сметка за новите технологии, напредъка и/или стандартите във връзка с управлението на миграционните потоци;
 - (в) подпомагане на по-нататъшното усъвършенстване на управлението на миграционните потоци от консулските и другите служби на държавата-членка в трети държави, с оглед улесняване на законното пътуване до Съюза и предотвратяване на незаконната миграция в него;
 - (г) укрепване на интегрираното управление на границите чрез изпитване и въвеждане на нови инструменти, оперативно съвместими системи и методи на работа, които са насочени към засилване на обмена на информация в рамките на държавата-членка или към подобряване на междуведомственото сътрудничество;
 - (д) обезпечаване на правилното и еднакво прилагане на достиженията на правото на Съюза в областта на граничния контрол и визите в отговор на установени слабости на европейско равнище, както са показани от резултатите, постигнати в рамките на механизма за оценка на Шенген;
 - (е) увеличаване на капацитета за справяне с предстоящи предизвикателства, включително с настоящи и бъдещи заплахи и натиск по външните граници на Съюза, като по-специално се взема предвид анализа на риска на Frontex.

Член 10

Оперативно подпомагане в рамките на националните програми на държавите-членки

1. Всяка държава-членка може да използва до 50 % от сумата, отпусната по линия на инструмента за националната ѝ програма, за финансиране на оперативно подпомагане за публичните власти, отговарящи за изпълнението на задачите и услугите, които представляват обществена услуга в полза на Съюза. Тези задачи и услуги са свързани с една или повече от целите, посочени в член 3, параграф 2, букви а), в) и г).
2. Оперативното подпомагане се предоставя само когато посочените по-долу условия са изпълнени от съответната държава-членка:
 - (а) съблюдаване на достиженията на правото на Съюза относно границите и визите;

- (б) съблюдаване на стандартите и насоките на Съюза за добро управление в областта на границите и визите, и по-специално на Каталога на Шенген относно контрола на външните граници, Практическият наръчник за граничната охрана и Наръчника относно визите.
3. За тази цел, преди да одобри националната програма, Комисията оценява първоначалната ситуация в държавите-членки, които са изразили намерение да поискат оперативно подпомагане.
- По констатациите на Комисията се извършва обмен на мнения със съответната държава-членка.
- След обмена на мнения приемането от Комисията на бюджетното подпомагане за националната програма на дадена държава-членка може да бъде направено под условие за програмиране и изпълнение на определени действия, чиято цел е да гарантират, че посочените в параграф 2 условия са изцяло изпълнени към момента, в който се отпуска бюджетното подпомагане.
4. Оперативното подпомагане се концентрира върху конкретни задачи и/или услуги и се съсредоточава върху целите, посочени в приложение III. Тя включва пълно възстановяване на разходите, направени за изпълнение на задачите и/или услугите, определени в националната програма, в рамките на финансовите ограничения, определени от програмата, и до тавана, посочен в параграф 1.
5. Оперативното подпомагане е предмет на наблюдение и обмен на информация между Комисията и съответната държава-членка по отношение на първоначалната ситуация в държавата-членка, целите и резултатите, които трябва да бъдат постигнати и индикаторите за измерване на напредъка.
6. Комисията определя, посредством актове за изпълнение, процедурите за отчитане прилагането на тази разпоредба и всички други практически мерки, които трябва да бъдат въведени с оглед съблюдаването на настоящия член от държавите-членки и Комисията. Посочените актове за изпълнение се приемат в съответствие с процедурата по разглеждане, посочена в член 18, параграф 2.

Член 11

Оперативно подпомагане за Специалната транзитна схема

1. Инструментът предоставя подпомагане, за да компенсира несъбраните такси за визи, издадени за целите на транзитното преминаване, и на допълнителните разходи, направени при прилагането на режима на документа за улеснен транзит (FTD) и на документа за улеснен транзит с влак (FRTD), съгласно Регламент (ЕО) № 693/2003 на Съвета и Регламент (ЕО) № 694/2003 на Съвета.
2. Средствата, отпуснати на Литва съгласно параграф 1, не могат да надвишават 150 милиона EUR за периода 2014 — 2020 г. и се предоставят като допълнително специфично оперативно подпомагане за Литва.

3. За целите на параграф 1, допълнителни разходи означава разходи, които произтичат пряко от конкретните изисквания за привеждането в действие на специалната транзитна схема и които не са направени в резултат на издаването на транзитни или други визи.

Следните видове допълнителни разходи са допустими за финансиране:

- а) инвестиране в инфраструктури;
 - б) обучение на персонала, който работи по прилагането на специалната транзитна схема;
 - в) допълнителни оперативни разходи, включително заплатите на персонала, който работи конкретно по прилагането на специалната транзитна схема.
4. Несъбраните такси по параграф 1 се изчисляват въз основа на размера на визовите такси и на премахнатите визови такси, определени със Споразумението относно улесняване издаването на визи между Европейския съюз и Руската федерация, в границите на финансовата рамка, предвидена в параграф 2.
5. Комисията и Литва правят преглед на прилагането на настоящия член в случай на промени, които имат въздействие върху съществуването и/или функционирането на Специалната транзитна схема.
6. Комисията определя, посредством актове за изпълнение, процедурите за отчитане прилагането на тази разпоредба и всички финансови и други практически мерки, които трябва да бъдат въведени с оглед съблюдаването на настоящия член от Литва и Комисията. Посочените актове за изпълнение се приемат в съответствие с процедурата по разглеждане, посочена в член 18, параграф 2.
7. За да се гарантира безпроблемното функциониране на Специалната транзитна схема Комисията може да предприеме специфични мерки за междинно плащане, с които се въвежда изключение от разпоредбите на Регламент (ЕС) № .../2012 [Хоризонталния регламент].

Член 12

Програмиране в съответствие с резултатите от механизма за оценка и наблюдение на Шенген

След доклад за оценка на Шенген, приет в съответствие с Регламента относно създаването на механизъм за оценка и наблюдение с цел проверка на прилагането на достиженията на правото от Шенген, съответната държава-членка разглежда, заедно с Комисията и агенция Frontex, когато това е целесъобразно, вариантите за реагиране на констатациите и за изпълнение на препоръките в рамките на националната ѝ програма.

При необходимост държавата-членка преразглежда националната си програма, за да се вземат предвид констатациите и препоръките.

В диалог с Комисията и агенция Frontex, ако това е целесъобразно, държавата-членка преразпределя средства в рамките на програмата си, включително, ако е необходимо, средствата, планирани за оперативно подпомагане, и/или въвежда или изменя действия с цел преодоляване на слабостите в съответствие със заключенията и препоръките, съдържащи се в доклада за оценка на Шенген.

Член 13

Действия на Съюза

1. По инициатива на Комисията инструментът може да бъде използван за финансиране на транснационални действия или на действия, представляващи особен интерес за Съюза („действия на Съюза“), които се отнасят до общите, специфичните и оперативните цели, посочени в член 3.
2. За да бъдат допустими за финансиране, действията на Съюза трябва да преследват по-специално следните цели:
 - (а) подпомагане на мерките за подготовка и наблюдение, както и на административната и техническа подкрепа, разработване на механизъм за оценяване, необходим за изпълнението на политиките в областта на външните граници и визите, включително за прилагането на управлението на Шенгенското пространство, както е определено от механизма за оценка и наблюдение на Шенген, създаден с Регламент (ЕС) № ... относно създаването на механизъм за оценка и наблюдение с цел проверка на прилагането на достиженията на правото от Шенген и Кодекса на шенгенските граници;
 - (б) подобряване на познаването и разбирането на положението в държавите-членки посредством анализ, оценка и внимателно наблюдение на политиките;
 - (в) подпомагане разработването на статистически инструменти и методи и общи показатели;
 - (г) подпомагане и наблюдение на прилагането на правото на Съюза и на целите на политиките на Съюза в държавите-членки, както и оценка на ефективността и въздействието им;
 - (д) насърчаване на изграждането на мрежи, дейностите за взаимно обучение, установяването и разпространението на добри практики и новаторски подходи на европейско равнище;
 - (е) повишаване осведомеността относно политиките и целите на Съюза сред заинтересованите страни и широката общественост, включително институционална комуникация относно политическите приоритети на Съюза;
 - (ж) засилване на капацитета на европейските мрежи за насърчаване, подпомагане и по-нататъшно развиване на политиките и целите на Съюза;

- (з) подпомагане на особено иновативни проекти за разработване на нови методи и/или технологии с потенциал за пренасяне в други държави-членки, и особено на проекти, целящи изпитването и валидирането на научноизследователски проекти;
 - (и) подпомагане на действия по отношение на и в трети държави, съгласно посоченото в член 4, параграф 2.
3. Действията на Съюза се осъществяват в съответствие с член 7 от Регламент (ЕС) № .../2012 [Хоризонталния регламент].

Член 14

Спешна помощ

1. Инструментът предоставя финансова помощ за посрещане на неотложни и специфични нужди в случай на извънредни ситуации по смисъла на член 2, буква д).
2. Спешната помощ се осъществява в съответствие с механизма, установен с член 8 от Регламент (ЕС) № .../2012 [Хоризонталния регламент].

Член 15

Създаване на програма за разработване на нови информационни системи

1. Индикативната сума, отпусната за програмата за разработване на новите информационни системи за управление на движението на гражданите на трети държави през границите, възлиза на 1 100 млн. EUR. Програмата се изпълнява в съответствие със законодателството на Съюза, определящо новите информационни системи и тяхната комуникационна инфраструктура, по-специално с цел подобряване на управлението и контрола на пътничопотоците по външните граници чрез засилване на проверките, като същевременно се ускори преминаването на границите за редовно пътуващите лица.
2. Комисията отговаря за управлението на програмата. Тя приема многогодишна стратегическа рамка, която включва
 - (а) основните действия, които трябва да бъдат извършени;
 - (б) разбивка на бюджета по бюджетни години;
 - (в) графика за изпълнение;
 - (г) методите на управление, прилагани при извършваните основни действия. Действията могат да бъдат изпълнявани — пряко от Комисията или посредством изпълнителни агенции — непряко от субекти и лица, различни от държавите-членки в съответствие с член [57] от Регламент (ЕС) № .../2012 г. [нов Финансов регламент]

Основните извършвани действия следва да обхващат по-специално, разработването и изпитването на централния компонент и на приложенията, които са общи за националните компоненти на системите, комуникационната инфраструктура между централните и националните компоненти, координацията за пускането им в действие и управлението на сигурността на системите.

Комисията приема, чрез актове за изпълнение, стратегическата рамка и всякакви изменения. Посочените актове за изпълнение се приемат в съответствие с процедурата по разглеждане, посочена в член 18, параграф 2.

Член 16

Техническа помощ

1. По инициатива и/или от името на Комисията чрез инструмента може да се предоставят за фонд „Вътрешна сигурност“ до 1,7 млн. EUR годишно за техническа помощ в съответствие с член 10 от Регламент (ЕС) № .../2012 [Хоризонталния регламент].
2. По инициатива на държава-членка чрез инструмента може да се предоставят до 5 % от общата сума, отпусната на държавата-членка, за техническа помощ по националната ѝ програма, в съответствие с член 20 от Регламент (ЕС) № .../2012 [Хоризонталния регламент].

ГЛАВА III

ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

Член 17

Упражняване на делегирането

1. Правомощието да приема делегирани актове се предоставя на Комисията при спазване на предвидените в настоящия член условия.
2. Правомощието да приема делегирани актове, посочено в настоящия регламент, се предоставя на Комисията за срок от седем години, считано от влизането в сила на настоящия регламент. Делегирането на правомощия се продължава мълчаливо за срокове с еднаква продължителност, освен ако Европейският парламент или Съветът не възразят срещу подобно продължаване не по-късно от три месеца преди изтичането на всеки срок.
3. Делегирането на правомощия, посочено в настоящия регламент може да бъде оттеглено по всяко време от Европейския парламент или от Съвета. С решението за оттегляне се прекратява посоченото в него делегиране на правомощия. То поражда действие в деня след публикуването на решението в *Официален вестник на Европейския съюз* или на по-късна, посочена в

решението дата. То не засяга действителността на делегираните актове, които вече са в сила.

4. Веднага след като приеме делегиран акт, Комисията нотифицира акта едновременно на Европейския парламент и Съвета.
5. Делегиран акт, приет съгласно настоящия регламент, влиза в сила единствено ако нито Европейският парламент, нито Съветът не са представили възражения в срок от два месеца след нотифицирането на акта на Европейския парламент и Съвета или ако преди изтичането на този срок и Европейският парламент, и Съветът са уведомили Комисията, че няма да представят възражения. Този срок се удължава с два месеца по инициатива на Европейския парламент или на Съвета.

Член 18

Процедура на комитет

1. Комисията се подпомага от общия комитет „Убежище, миграция и сигурност“, създаден с член 55, параграф 1 от Регламент (ЕС) № .../2012 [Хоризонталния регламент].
2. При позоваване на настоящия параграф се прилага член 5 от Регламент (ЕС) № 182/2011.

Член 19

Приложимост на Регламент (ЕС) № .../2012 [Хоризонталния регламент]

Разпоредбите на Регламент (ЕС) № .../2012 [Хоризонталния регламент] се прилагат спрямо настоящия инструмент.

Член 20

Отмяна

Решение 574/2007/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Фонд за външните граници се отменя, считано от 1 януари 2014 г.

Член 21

Преходни разпоредби

1. Настоящият регламент не засяга продължаването или изменянето, включително пълната или частичната отмяна на проектите и годишните програми до тяхното приключване, нито финансовата помощ, одобрена от Комисията въз основа на Решение 574/2007/ЕО или всеки друг законодателен акт, приложим за тази помощ към 31 декември 2013 г.

2. Когато приема решения за съфинансиране по настоящия инструмент, Комисията взема предвид мерките, приети въз основа на Решение 574/2007/ЕО преди [дата на публикуване в *Официален вестник*], които имат финансово отражение през периода, обхванат от това съфинансиране.
3. Средствата, предвидени за съфинансиране, одобрено от Комисията между 1 януари 2011 г. и 31 декември 2013 г., за които документите, необходими за приключване на действията, не са били изпратени на Комисията до изтичане на крайния срок за внасяне на заключителния доклад, автоматично се оттеглят от Комисията до 31 декември 2017 г., което води до възстановяване на неоснователно изплатените суми.
4. Сумите, свързани с действия, които са спрени заради съдебни производства или административни обжалвания, които имат суспензивно действие, не се вземат предвид при изчисляването на сумата, която подлежи на автоматично оттегляне.

Член 21

Преразглеждане

Въз основа на предложение на Комисията Европейският парламент и Съветът преразглеждат настоящия регламент не по-късно от 30 юни 2020 г.

Член 22

Влизане в сила и прилагане

Настоящият регламент влиза в сила в деня след публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Настоящият регламент е задължителен в своята цялост и се прилага пряко в държавите-членки в съответствие с Договорите.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Европейския парламент
Председател

За Съвета
Председател

ПРИЛОЖЕНИЕ I

Суми, които представляват основата за националните програми на държавите-членки

Държава-членка	Минимална сума	Среден процент 2010 — 2012 г.	Разпределение въз основа на процента	Обща сума
Австрия	5.000.000	0,82%	8.699.674	13.699.674
Белгия	5.000.000	1,13%	11.886.638	16.886.638
България	5.000.000	3,18%	33.578.849	38.578.849
Кипър	5.000.000	1,76%	18.521.213	23.521.213
Чешка република	5.000.000	0,84%	8.907.377	13.907.377
Дания	5.000.000	0,48%	5.053.171	10.053.171
Естония	5.000.000	1,51%	15.933.661	20.933.661
Финландия	5.000.000	2,87%	30.320.668	35.320.668
Франция	5.000.000	7,20%	75.956.454	80.956.454
Германия	5.000.000	4,21%	44.390.681	49.390.681
Гърция	5.000.000	14,56%	153.636.854	158.636.854
Унгария	5.000.000	3,22%	34.018.515	39.018.515
Исландия	5.000.000	0,03%	310.455	5.310.455
Италия	5.000.000	13,62%	143.660.373	148.660.373
Латвия	5.000.000	0,95%	9.989.974	14.989.974
Литва *	5.000.000	1,77%	18.709.058	23.709.058
Люксембург	5.000.000	0,04%	379.909	5.379.909
Малта	5.000.000	3,43%	36.173.227	41.173.227
Нидерландия	5.000.000	2,30%	24.315.326	29.315.326
Норвегия	5.000.000	0,84%	8.846.929	13.846.929
Полша	5.000.000	3,97%	41.883.809	46.883.809
Португалия	5.000.000	1,25%	13.197.565	18.197.565
Румъния	5.000.000	5,05%	53.313.864	58.313.864
Словакия	5.000.000	0,46%	4.835.168	9.835.168
Словения	5.000.000	2,31%	24.371.875	29.371.875
Испания	5.000.000	17,13%	180.746.396	185.746.396
Швеция	5.000.000	0,59%	6.189.272	11.189.272
Швейцария	5.000.000	1,25%	13.216.801	18.216.801
Хърватия	5.000.000	3,22%	33.956.244	38.956.244
Общо	145.000.000	100%	1.055.000.000	1.200.000.000

Приложение II
Списък на специфичните действия

1. Създаване на механизми за консулско сътрудничество между най-малко две държави-членки, които да водят до икономии от мащаба що се отнася до подаването на заявления и издаването на визи в консулствата в съответствие с принципите за сътрудничество, установени във Визовия кодекс, включително общи центрове за издаване на визи
2. Закупуване на превозни средства и оперативно оборудване, които се считат за необходими за провеждане на съвместни операции от агенция Frontex, съгласно насоки, издадени от тази агенция

ПРИЛОЖЕНИЕ III

Цели за оперативно подпомагане в рамките на националните програми

Цел № 1: насърчаване на разработването и изпълнението на политики, които гарантират липсата на всякакъв контрол по отношение на лицата, независимо от тяхното гражданство, при преминаване на вътрешните граници, осъществяване на проверки по отношение на лицата и ефикасно наблюдение на преминаването на външните граници

- операции
- разходи за персонал
- разходи за услуги, като например поддръжка и ремонт
- модернизиране/подмяна на оборудване
- недвижими имоти (амортизация, освежителни ремонти)

Цел № 2: насърчаване на развитието и изпълнението на общата политика в областта на визите и другите разрешения за краткосрочно пребиваване, включително консулското сътрудничество

- операции
- разходи за персонал
- разходи за услуги, поддръжка и ремонт
- модернизиране/подмяна на оборудване
- недвижими имоти (амортизация, освежителни ремонти)

Цел № 3: създаване и привеждане в действие на информационни системи, на тяхната комуникационна инфраструктура и оборудване, подпомагащи управлението на миграционните потоци, които преминават през външните граници на Съюза

- оперативно управление на ШИС, ВИС и нови системи, създадени по време на периода
- разходи за персонал
- разходи за услуги, като например поддръжка и ремонт
- въпроси, свързани с комуникационната инфраструктура и сигурността
- модернизиране/подмяна на оборудване
- наемане на обезопасени помещения и/или освежителни ремонти

ЗАКОНОДАТЕЛНА ФИНАНСОВА ОБОСНОВКА

1. РАМКА НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО/ИНИЦИАТИВАТА

- 1.1. Наименование на предложението/инициативата
- 1.2. Съответна(и) област(и) на политиката в структурата на УД/БД
- 1.3. Естество на предложението/инициативата
- 1.4. Цел(и)
- 1.5. Основания за предложението/инициативата
- 1.6. Продължителност и финансово отражение
- 1.7. Предвиден(и) метод(и) на управление

2. МЕРКИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ

- 2.1. Правила за мониторинг и докладване
- 2.2. Система за управление и контрол
- 2.3. Мерки за предотвратяване на измами и нередности

3. ОЧАКВАНО ФИНАНСОВО ОТРАЖЕНИЕ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО/ИНИЦИАТИВАТА

- 3.1. Засегната(и) функция(и) от многогодишната финансова рамка и разходен(ни) бюджетен(ни) ред(ове)
- 3.2. Очаквано отражение върху разходите
 - 3.2.1. Обобщение на очакваното отражение върху разходите
 - 3.2.2. Очаквано отражение върху бюджетните кредити за оперативни разходи
 - 3.2.3. Очаквано отражение върху бюджетните кредити с административен характер
 - 3.2.4. Съвместимост с настоящата многогодишна финансова рамка
 - 3.2.5. Участие на трети страни във финансирането
- 3.3. Очаквано отражение върху приходите

ЗАКОНОДАТЕЛНА ФИНАНСОВА ОБОСНОВКА

1. РАМКА НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО/ИНИЦИАТИВАТА

1.1. Наименование на предложението/инициативата

Съобщение „Изграждане на отворена и сигурна Европа: бюджетът в областта на вътрешните работи за периода 2014 — 2020 г.“;

Предложение за Регламент за определяне на общи разпоредби за фонд „Убежище и миграция“ и за инструмента за финансово подпомагане на полицейското сътрудничество, предотвратяването и борбата с престъпността и управлението на кризи;

Предложение за Регламент за създаване на инструмента за финансово подпомагане на полицейското сътрудничество, предотвратяването и борбата с престъпността и управлението на кризи;

Предложение за Регламент за създаване на инструмента за финансово подпомагане за външните граници и визите като част от фонд „Вътрешна сигурност“.

1.2. Съответна(и) област(и) на политиката в структурата на УД/БД³²

Понастоящем функция 3, дял 18 — Вътрешни работи

Бъдещи многогодишни финансови перспективи: Функция 3 (Сигурност и гражданство) – „Вътрешна сигурност“

Естество на предложението/инициативата

- Предложението/инициативата е във връзка с **ново действие** (финансиране в областта на вътрешните работи за периода 2014—2020 г.)
- Предложението/инициативата е във връзка с **нова дейност вследствие на пилотен проект/подготвителна дейност**³³
- Предложението/инициативата е във връзка с **продължаване на съществуващо действие**
- Предложението/инициативата е във връзка с **действие, пренасочено към ново действие**

³² УД: управление по дейности — БД: бюджетиране по дейности.

³³ Съгласно член 49, параграф 6, букви а) или б) от Финансовия регламент.

1.3. Цели

1.3.1. Многогодишна(и) стратегическа(и) цел(и) на Комисията, към която(ито) е насочено(а) предложението/инициативата

Крайната цел на политиките в областта на вътрешните работи е създаването на пространство без вътрешни граници, в което гражданите на ЕС и на трети държави могат да влизат, да се придвижват, да живеят и да работят, да внасят нови идеи, капитали, знание и иновации или да запълват празноти на националните пазари на труда, уверени, че правата им се зачитат безпрекословно и че сигурността им е гарантирана. Сътрудничеството с държавите извън ЕС и с международните организации е от първостепенно значение за постигането на тази цел.

Нарастващото значение на политиките в областта на вътрешните работи бе потвърдено от Стокхолмската програма и свързания с нея План за действие, чието изпълнение е стратегически приоритет за Съюза и обхваща области като миграция (законна миграция и интеграция; убежище; незаконна миграция и връщане), сигурност (предотвратяване и борба с тероризма и организираната престъпност; полицейско сътрудничество) и управление на външните граници (включително визова политика), както и външното измерение на тези политики. С Договора от Лисабон също така се дава възможност на Съюза да демонстрира по-голяма амбиция при откликване на ежедневните тревоги на гражданите в областта на свободата, сигурността и правосъдието. Приоритетите на политиката в областта на вътрешните работи, по-специално интеграцията на граждани на трети държави, следва да бъдат също така разглеждани в контекста на седемте водещи инициативи, представени в стратегията „Европа 2020“, които имат за цел да помогнат на ЕС да преодолее настоящата финансова и икономическа криза и да постигне интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

Фонд „Вътрешна сигурност“ ще предостави финансовата помощ, необходима за превръщането на целите на Съюза в областта на вътрешните работи в осезаеми резултати.

1.3.2. Специфични(и) цел(и) и съответна(и) дейност(и) във връзка с УД/БД

ФОНД „ВЪТРЕШНА СИГУРНОСТ“

Инструмент за финансово подпомагане на полицейското сътрудничество, предотвратяването и борбата с престъпността и управлението на кризи

В съответствие с приоритетите, установени в съответните стратегии, програми и оценки на заплахите и рисковете на Съюза, инструментът ще допринесе за постигането на следните специфични цели:

- а) предотвратяване и борба с трансграничната, тежката и организираната престъпност, включително тероризма, и укрепване на координацията и сътрудничеството между правоприлагащите органи на държавите-членки и със съответните трети държави;
- б) увеличаване на капацитета на държавите-членки и на Съюза за ефективното управление на рисковете и кризисните ситуации, свързани със сигурността, и подготовката и защитата на населението и на критичната инфраструктура срещу терористични нападения и други инциденти, свързани със сигурността.

Текущи съответни дейности във връзка с БД: 18.05

Инструмент за финансово подпомагане за външните граници и визите

В съответствие с приоритетите, установени в съответните стратегии, програми, оценки на заплахите и рисковете на ЕС, инструментът ще допринесе за постигането на следните специфични цели:

- а) подпомагане на обща визова политика с цел улесняване на законното пътуване, осигуряване на равно третиране на гражданите на трети държави и справяне с незаконната миграция;
- б) подпомагане за управлението на границите, за да се осигури, от една страна, висока степен на защита на външните граници и, от друга страна, безпроблемно преминаване на външните граници в съответствие с достиженията на правото от Шенген.

Текуща съответна дейност във връзка с БД: 18.02 (доколкото е засегнат Фондът за външните граници).

1.3.3. Очакван(и) резултат(и) и отражение

Да се посочи въздействието, което предложението/инициативата следва да окаже по отношение на целевите бенефициери/групи.

Въздействието от предложението върху бенефициерите/целевите групи е описано по-подробно в раздел 4.1.2 на оценката на въздействието.

Като цяло, извършването на опростяване на всички етапи от процеса на финансиране и за всеки метод на управление ще окаже осезаемо благоприятно въздействие върху процесите, съгласно които ще се управлява финансовото подпомагане.

Полицейско сътрудничество, предотвратяване и борба с престъпността и управление на кризи

Основните бенефициери на финансовото подпомагане ще бъдат държавите-членки и техните правоприлагащи органи, както и всеки друг орган, специализиран в защитата на критична инфраструктура и управлението на кризи, а също така и съответните международни и неправителствени организации, когато това е целесъобразно (например в областта на политиките за предотвратяване на престъпността, борба с радикализацията и борба с трафика на хора).

Целевата група, която се възползва от промените, е цялото население.

Основните постижения ще бъдат 1) по-добра административна и оперативна способност на държавите-членки да откриват и преследват успешно по съдебен път трансграничните и тежките престъпления и проявите на организирана престъпност, включително тероризма, с цел намаляване на заплахите за сигурността, произтичащи от такива престъпления, и 2) по-голяма европейска устойчивост на кризи и бедствия благодарение на по-съгласувана политика на ЕС в областта на управлението на риска, обвързваща оценките на заплахите и рисковете със създаването на политики, от една страна, и благодарение на по-ефикасен и координиран отговор на ЕС при кризи, обвързващ наличните способности и експертен опит, от друга страна. Важно

постижение ще бъде също така по-добрата способност на държавите-членки за предпазване, подготовка и защита на населението и критичната инфраструктура срещу терористични нападения и други сериозни заплахи, свързани със сигурността.

Външни граници и визи

Основните бенефициери на финансовото подпомагане в областта на границите и визите ще бъдат службите, прилагащи достиженията на правото на ЕС, Кодекса на шенгенските граници и Визовия кодекс в държавите-членки: граничната охрана, полицията и консулските служби. Целевата група, в полза на която са промените, са пътниците — всички лица, които преминават външните граници и влизат в ЕС. Сред постигнатите резултати ще бъде по-голямата способност на тези служби 1) да наблюдават границите и да осъществяват връзка с другите правоприлагащи служби в рамките на Европейската система за наблюдение на границите (EUROSUR); 2) да управляват миграционните потоци в консулските служби (чрез заявленията за виза) и 3) да подобрят обработването на пътничкопотоците на граничните контролно-пропускателни пунктове, като осигуряват, от една страна, високо и еднакво ниво на защита в сътрудничество с другите правоприлагащи органи и, от друга страна, безпроблемно преминаване при спазване на достиженията на правото на ЕС и принципите на уважително отношение и зачитане на достойнството. Важен конкретен резултат ще бъде създаването на две нови информационни системи на ЕС във връзка с движението на гражданите на трети държави през границите (система на ЕС за влизане/излизане и програма на ЕС за регистрирани пътници).

1.3.4. Показатели за резултатите и за отражението

Да се посочат показателите, които позволяват да се проследи осъществяването на предложението/инициативата.

Тъй като е необходимо да се проведе диалог за политиките преди изготвянето на националните програми, на този етап не е възможно да се определи окончателният набор от показатели, които ще бъдат използвани за измерване на постигането на посочените по-горе специфични цели. Въпреки това

- по отношение на **полицейското сътрудничество и предотвратяването и борбата с престъпността** показателите ще включват броя на трансграничните съвместни операции и броя на изготвените документи с най-добри практики и броя на организирани събития. Показателите за **управлението на кризи** и защитата на критични инфраструктури ще включват броя на механизмите, създадени и/или усъвършенствани така, че да улеснят защитата на критичната инфраструктура от държавите-членки във всички сектори на икономиката, и броя на оценките на заплахите и рисковете, изготвени на равнище Съюз;

- в областта на **границите и визите** показателите ще включват броя на консулските служби, оборудвани, подsigурени и/или усъвършенствени, така че да гарантират ефективното обработване на заявленията за издаване на виза и да осигуряват качествено обслужване на кандидатите за виза, както и разработването на оборудване за граничен контрол и задържанятия на граждани на трети държави, които незаконно са преминали външните граници, в съответствие с риска на съответния участък от външната граница. . Чрез показателите за отражението ще се измерва повишаването на сигурността на границите, капацитетът за издаване на визи и капацитетът за безопасно и безпроблемно обработване на пътничкопотока, който преминава през границите.

1.4. Основания за предложението/инициативата

1.4.1. *Нужда(и), която(ито) трябва да бъде(ат) задоволена(и) в краткосрочен или дългосрочен план*

ЕС ще продължи да бъде изправен пред значителни предизвикателства в областта на вътрешните работи в периода 2014—2020 г.

Осигуряването на сигурна и защитена 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 своите външни граници или чрез бърза реакция при възникването на кризи, предизвикани 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.

Сътрудничеството с държавите извън ЕС и с международните организации е от първостепенно значение за постигането на тези цели. Неотдавнашните събития в Северна Африка показва 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.

1.4.2. *Добавена стойност от намесата на ЕС*

Управлението на миграционните потоци и заплахите за сигурността представляват предизвикателства, с които държавите-членки не могат да се справят сами. В тези области има очевидна добавена стойност от мобилизиране на бюджета на ЕС.

Някои държави-членки носят огромна тежест поради 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 от общи мерки за ефективен контрол и наблюдение на външните граници на Съюза. Следователно принципът на солидарност и на справедливо разпределение 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 са от съществено значение за успешното предотвратяване на тези престъпления и за борбата с тях, например чрез обмен на информация, съвместни разследвания, 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 от държавите-членки. Подобреното 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 разпределянето на отговорността за общите политики на ЕС между държавите-членки. Това е от особено значение в областта на сигурността, където финансовото подпомагане за всички форми на трансгранична съвместна оперативна дейност е крайно необходимо, за да се засили сътрудничеството между полицията, митническите, граничните и съдебните органи.

Що се отнася до външното измерение на вътрешните работи, ясно е, че 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 работят с него по въпросите, свързани с миграцията и сигурността, които са предимно в интерес на ЕС и държавите-членки.

Правното основание за действие от страна на ЕС в областта на вътрешните работи произтича от дял V „Пространство на свобода, сигурност и правосъдие“ от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), и по-специално член 77, параграф 2, член 78, параграф 2, член 79, параграфи 2 и 4, член 82, параграф 1, член 84 и член 87, параграф 2 от ДФЕС. Сътрудничеството с трети държави и международни организации е уредено с член 212, параграф 3 от ДФЕС. Предложенията зачитат принципа на субсидиарност, тъй като по-голямата част от финансирането ще се изпълнява в съответствие с принципа на споделено управление и при зачитане на институционалните компетенции на държавите-членки.

1.4.3. Поуки от подобен опит в миналото

Въпреки че за сегашните финансови инструменти в областта на вътрешните работи обикновено се смята, че постигат целите си и функционират ефективно, поуките от средносрочния преглед и от консултациите със заинтересованите страни показваха, че е необходимо:

- Да се опростят и оптимизират бъдещите инструменти в областта на вътрешните работи, като броят на финансовите програми се намали на две чрез създаването на фонд „Убежище и миграция“ и фонд „Вътрешна сигурност“. Това ще даде на ЕС възможност да използва по-стратегически своите инструменти, за да може те да отговарят по-добре на политическите приоритети и потребности на ЕС;
- Да се засили ролята на ЕС като глобален фактор, като в бъдещите фондове се включи компонент за външното измерение с цел засилване на влиянието на ЕС по отношение на външното измерение в политиките за вътрешни работи;
- Да се предпочита споделеното управление пред централизираното управление, когато това е възможно, за да се предотврати излишна бюрократична тежест;
- Да се установи по-ориентиран към постигането на резултати подход по отношение на споделеното управление, като се премине към многогодишно програмиране с диалог за политиките на високо равнище, за да се гарантира, че националните програми на държавите-членки са напълно синхронизирани с целите и приоритетите на политиката на ЕС и че в тях се набляга на постигането на резултати;
- Да се подобри централизираното управление, за да се осигури набор от инструменти за определяни от политиката дейности, включително подпомагане на транснационални действия, особено иновативни действия и действия, осъществявани в трети държави и

свързани с тях (външно измерение), както и действия при извънредни ситуации, проучвания и събития;

- Да се създаде обща регулаторна рамка с общ набор от правила за програмиране, докладване, финансово управление и контрол, която е възможно най-близка до тази на другите фондове на ЕС, които се управляват по метод на споделено управление, с цел постигане на по-добро разбиране на правилата от всички заинтересовани страни и осигуряване на висока степен на последователност и съгласуваност;
- Да се предвидят бързи и ефикасни ответни действия при извънредни ситуации, като фондовете бъдат създадени така, че ЕС да може да реагира по подходящ начин в бързо променящи се ситуации;
- Да се засили ролята на агенциите в областта на вътрешните работи с цел насърчаване на практическото сътрудничество между държавите-членки, като им се възложи изпълнението на конкретни действия и в същото време се упражнява подходящ политически контрол върху техните дейности.

Повече подробности могат да бъдат намерени в оценката на въздействието и обяснителните меморандуми за всеки регламент.

1.4.4. Съгласуваност и евентуална синергия с други съответни инструменти

Редица други инструменти на ЕС ще предоставят подпомагане за дейности, допълващи дейностите, които ще бъдат финансирани по фонд „Вътрешна сигурност“:

Разделителната линия между фонд „Вътрешна сигурност“ и Финансовия инструмент в областта на гражданската защита ще продължи да съществува, както е описано в член 3 от настоящата програма CIPS: природните бедствия и неволно предизвиканите от човека бедствия са свързани с гражданската защита (катастрофи), а умишлено причинените от човека бедствия са свързани със сигурността и следователно ще се разглеждат в рамките на фонд „Вътрешна сигурност“.

Терористичните нападения или други инциденти, свързани със сигурността, ще останат извън обхвата на фонд „Солидарност“ на ЕС. Точният обхват и степента, до която член 222 от ДФЕС (клауза за солидарност) може да подкрепя държавите-членки, които са обект на терористично нападение или жертва на природни и предизвикани от човека бедствия, също не са ясни, тъй като за това е необходимо официално да се приемат изпълнителни договорености, които все още не са предложени. Следователно спешното финансиране в случай на голямо терористично нападение или други инциденти, свързани със сигурността, ще бъде осигурено от фонд „Вътрешна сигурност“.

Празнината между свързаните със сигурността научни изследвания по „Хоризонт 2020“ и практическото прилагане на резултатите от тези изследвания ще бъде запълнена, тъй като фонд „Вътрешна сигурност“ ще предвижда специфични цели и допустими действия, за да се даде възможност за финансиране на изпитването и валидирането на резултатите от научните изследвания („прототипи“) с оглед на тяхното серийно прилагане на практика („доставки на развойни продукти“).

Бъдещата програма „Правосъдие“ ще бъде тясно обвързана с фонд „Вътрешна сигурност“ и ще го допълва, особено компонента му „Наказателно правосъдие“, но ще бъде съсредоточена в по-голяма степен върху съдебното сътрудничество, хармонизирането на процедурите и взаимното признаване, като по този начин на практика ще се предотвратят съществени прекривания.

Компонентите за външното измерение в рамките на фонд „Вътрешна сигурност“ ще подкрепят действия в трети държави и по отношение на трети държави, които обслужват най-вече интересите и целите на ЕС, имат пряко въздействие за ЕС и неговите държави-членки и гарантират приемствеността с дейностите, изпълнявани на територията на ЕС. Финансирането ще бъде замислено и използвано в унисон с външната дейност 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. В този контекст програмата, явяваща се приемник на тематичната програма „Миграция и убежище“ и Инструмента за стабилност, ще бъде от особен интерес за областта на вътрешните работи. За разлика от инструментите за външна помощ, с които се дава подпомагане за нуждите от развитие на държавите бенефициери или общите политически интереси на ЕС със стратегическите партньори, чрез фондовете в областта на вътрешните работи се подпомагат 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 ЕС.

1.5. Продължителност и финансово отражение

Предложение/инициатива с **ограничена продължителност**

- Предложение/инициатива в сила от 1.1.2014 г. до 31.12.2020 г.
- Финансово отражение от 2014 г. до 2023 г.

Предложение/инициатива с **неограничена продължителност**

- Осъществяване с период на започване на дейност от ГГГГ до ГГГГ,
- последван от функциониране с пълен капацитет.

1.6. Предвиден(и) метод(и) на управление³⁴

Пряко централизирано управление от Комисията

Непряко централизирано управление чрез делегиране на задачи по изпълнението на:

- изпълнителни агенции
- органи, създадени от Общностите³⁵

³⁴ Подробности във връзка с методите на управление и позоваванията на Финансовия регламент могат да бъдат намерени на уебсайта BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html

³⁵ Посочени в член 185 от Финансовия регламент.

- национални органи от публичния сектор/органи със задължение за обществена услуга
- лица, натоварени с изпълнението на специфични дейности по силата на дял V от Договора за Европейския съюз и посочени в съответния основен акт по смисъла на член 49 от Финансовия регламент

Споделено управление с държавите-членки

Децентрализирано управление с трети държави

Съвместно управление с международни организации (*да се уточни*)

Ако е посочен повече от един метод на управление, пояснете в частта „Забележки“.

Забележки:

Предложенията ще бъдат осъществени основно чрез споделено управление, като се използват многогодишни национални програми.

Целите, които трябва да се постигнат по националните програми, ще бъдат допълнени от „действия на Съюза“ и от механизъм за бързо реагиране при извънредни ситуации. Действията на Съюза ще бъдат основно под формата на безвъзмездни средства и възлагането на обществени поръчки в рамките на пряко централизирано управление и ще включват действия във и по отношение на трети държави.

Ще бъдат използвани всички възможни средства, за да се избегне разпокъсаност, като ресурсите се насочват към постигането на ограничен брой цели на ЕС и като въз основа на споразумения за партньорство и рамкови споразумения се използва експертният опит на основните заинтересовани страни, когато е целесъобразно.

Техническа помощ по инициатива на Комисията ще се оказва чрез пряко централизирано управление.

Държавите, асоциирани в процеса на изпълнение, прилагане и развитие на достиженията на правото от Шенген, също ще участват в двата инструмента на фонд „Вътрешна сигурност“, представляващи развитие на достиженията на правото от Шенген (инструментите за границите и визите и полицейското сътрудничество), така както биха участвали, ако бяха държави-членки, в контекста на споразуменията за асоцииране към Шенген. Те ще участват в инструментите съгласно разпоредбите на регламента, като изпълняват собствени многогодишни национални програми и имат възможност да кандидатстват за финансиране в рамките на действията на Съюза и други. Както и при Фонда за външните граници, ще бъдат сключени специфични договорености, в които ще се посочват допълнителните правила, необходими за участието на тези държави (правила, произтичащи от Финансовия регламент, от правилата за прилагането му и от договорите, включително правомощията за извършване на одит на Сметната палата). Тъй като вноската на тези държави в бюджета на ЕС за двата инструмента ще бъде пропорционална на техния БВП, в договореностите ще се определят и техните вноски като част от разпределението на отговорността за управлението на Шенгенското пространство и независимо от размера на средствата, отпуснати по инструментите. Към днешна дата асоциираните държави са Норвегия, Исландия, Швейцария и Лихтенщайн.

2. МЕРКИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ

2.1. Правила за мониторинг и докладване

Да се посочат честотата и условията.

За споделеното управление се предлага съгласувана и ефикасна рамка за отчитане, наблюдение и оценка. За всяка национална програма от държавите-членки ще бъде поискано да създадат комитет за наблюдение, в който Комисията може да участва.

Държавите-членки ще докладват всяка година за изпълнението на многогодишната програма. Тези доклади са предварително условие за извършване на годишните плащания. През 2017 г. от държавите-членки ще бъде поискано да предоставят допълнителна информация относно напредъка в постигането на целите, която ще бъде включена в средносрочния преглед. По подобен начин ще се действа и през 2019 г., за да може, ако е необходимо, през последната финансова година (2020 г.) да бъдат направени корекции.

Фондовете ще подпомагат изграждането на основана на оценката култура в областта на вътрешните работи и затова ще имат обща рамка за оценка и наблюдение с широкообхватни свързани с политиките показатели, които подчертават насочения към резултатите подход, използван при фондовете, и важната роля, която те могат да изиграят в съчетанието от политики за постигане на целта за създаване на пространство на свобода, сигурност и правосъдие. Тези показатели се отнасят до въздействието, което биха могли да окажат фондовете — изграждане на обща култура на сигурност на границите, полицейско сътрудничество и управление на кризи; ефективно управление на миграционните потоци към ЕС; справедливо и равно третиране на гражданите на трети държави; солидарност и сътрудничество между държавите-членки за решаване на въпросите, свързани с миграцията и вътрешната сигурност, както и общ подход на равнище ЕС към миграцията и сигурността по отношение на трети държави.

За да се гарантира адекватното прилагане на принципите на оценяване и като се отчита практическият опит от оценяването, придобит в държавите-членки в рамките на сегашното финансиране от ЕС в областта на вътрешните работи, Комисията и държавите-членки ще работят съвместно за изграждането на обща рамка за наблюдение и оценка *inter alia* чрез установяването на образци и общи показатели за крайните продукти и резултатите.

Всички мерки ще бъдат установени в началото на програмния период, за да могат държавите-членки да създадат своите системи за отчитане и оценка въз основа на съгласуваните принципи и нужди.

За да се намали административната тежест и да се осигури синергия между докладването и оценяването, необходимата за докладите за оценка информация ще се опира на информацията, предоставена от държавите-членки в техните годишни доклади за изпълнението на националните програми, и ще я допълва.

През 2018 г. Комисията също ще представи доклад относно средносрочния преглед, който се извършва на националните програми.

В по-общ план Комисията ще представи междинен доклад за изпълнението на фондовете до 30.6.2018 г. и последващ доклад за оценка до 30.6.2024 г., обхващащ цялото изпълнение (т.е. не само националните програми със споделено управление).

2.2. Система за управление и контрол

2.2.1. Установен(и) риск(ове)

ГД „Вътрешни работи“ не се е сблъсквала със значителни рискове от грешки в своите разходни програми. Това се потвърждава от периодичното отсъствие на съществени констатации в годишните доклади на Сметната палата, както и от отсъствието на остатъчен процент на грешка, надвишаващ 2 %, през последните години в годишните доклади за дейността на ГД „Вътрешни работи“ (и бившата ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“).

При споделеното управление общите рискове по отношение на изпълнението на настоящите програми попадат основно в три категории:

- риск от неефективно или недостатъчно целенасочено използване на средствата;
- грешки, произтичащи от сложността на правилата и слабости в системите за управление и контрол;
- неефективно използване на административните ресурси (ограничена пропорционалност на изискванията).

Освен това е необходимо да бъдат посочени специфични елементи относно системата на четирите фонда по Общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“.

- Системата на годишните програми гарантира, че крайните плащания се извършват редовно въз основа на утвърдени и одитирани разходи. Въпреки това периодът на допустимост на годишните програми се прекъсва от финансовата година на ЕС, вследствие на което веригата за достоверност не е напълно удовлетворителна въпреки тромавата система.
- Подробните правила за допустимост се определят от Комисията. Това гарантира по принцип хомогенността на финансираните разходи. Освен това обаче това създава и излишна работа на националните органи и Комисията и увеличава риска от грешки от бенефициерите и/или държавите-членки вследствие на неправилно тълкуване на правилата на ЕС.
- Настоящите системи за управление и контрол са много близки до тези на структурните фондове. И все пак се наблюдават малки различия, по-конкретно по веригата на отговорностите между сертифициращите органи и одитиращите органи. Това създава объркване в държавите-членки, по-специално когато органите действат в двата вида фондове. Освен това така се увеличава рискът от грешки и е необходимо по-активно наблюдение.

Тези елементи ще претърпят съществени промени в настоящото предложение:

- Системите за управление и контрол ще следват общите изисквания, определени във фондовете по ОСР, и ще бъдат изцяло в съответствие с новите изисквания на новия Финансов регламент: трите органа ще бъдат заменени от 2 органа (отговорен орган и одитиращ орган), чиито функции са пояснени с оглед на постигането на по-голяма достоверност.

- Многогодишното програмиране заедно с годишното уравниване, извършвано въз основа на плащанията, направени от отговорния орган, ще адаптират периодите на допустимост към годишните отчети на Комисията, без да се увеличава административната тежест в сравнение със сегашната система.
- Като част от първото ниво на контрол ще се извършват проверки на място, т.е. от отговорния орган, и констатациите от тези проверки ще се използват в годишната декларация за достоверност на управлението.
- Поясняването и опростяването на правилата за допустимост и хармонизирането им с други инструменти на ЕС за финансово подпомагане ще намалят грешките, допускани от бенефициерите, които ползват помощ от различни източници. Тези правила за допустимост ще бъдат определени на национално равнище, с изключение на някои основни принципи, подобни на тези, използвани за фондовете по ОСР.
- Насърчава се използването на опростените варианти за разходите, особено за малки по размер безвъзмездни средства.

При централизираното управление има следните основни рискове:

- риск от слабо съответствие между получените проекти и политическите приоритети на ГД „Вътрешни работи“;
- риск от ниско качество на избраните проекти и лошо техническо изпълнение на проекта (което води до намаляване на въздействието на програмите) поради неподходящи процедури за подбор, липса на експертни познания или недостатъчно наблюдение;
- риск от неефикасно или неикономично използване на средствата, предоставени както под формата на безвъзмездни средства (сложност на възстановяването на действителните допустими разходи, съчетана с ограничени възможности за документни проверки на допустимите разходи), така и за възлагането на обществени поръчки (понякога ограниченият брой доставчици с необходимите специализирани познания намалява възможностите за сравняване на ценовите оферти);
- риск, свързан с капацитета на (предимно) по-малките организации да контролират ефективно разходите, както и да гарантират прозрачността на извършваните дейности;
- риск за репутацията на Комисията, ако бъдат установени измами или престъпни дейности; системите за вътрешен контрол на третите страни осигуряват само частични гаранции поради големия брой различни изпълнители и бенефициери, всеки от които работи със свои собствени системи за контрол, често доста малки по мащаб.

Повечето от тези рискове се очаква да бъдат ограничени благодарение на по-добрата целенасоченост на предложенията и използването на опростени елементи, включени в новата редакция на Финансовия регламент.

2.2.2. *Предвиден(и) метод(и) на контрол*

Споделено управление:

На равнище държави-членки предложената архитектура на системите за управление и контрол представлява развитие спрямо използваната през 2007—2013 г. система и запазва повечето от функциите, извършвани през настоящия период, включително административните проверки и проверките на място, одитите на системите за управление и контрол и одитите на проектите. Последователността на изпълнение на тези функции обаче е променена, за да се направи така, че проверките на място да бъдат недвусмислено възложени на отговорния орган като неделима част от подготовката за годишното уравниване на сметките.

За да се подобри отчетността, отговорните органи ще бъдат акредитирани от национален акредитиращ орган, който отговаря за текущия им надзор. С намаляването на броя на органите — вече няма да има сертифициращ орган, а броят на фондовете се намалява — се очаква да се намали административната тежест и да се увеличи възможността за изграждането на по-силен административен капацитет, както и да се извърши по-ясно разделение на отговорностите.

Към настоящия момент няма надеждна оценка относно разходите за контрол на фондовете със споделеното управление в областта на вътрешните работи. Единствената налична оценка е за ЕФРР и Кохезионния фонд, където разходите за задачи, свързани с контрол (на национално равнище с изключение на разходите на Комисията), се изчисляват на около 2 % от общото финансиране за периода 2007—2013 г. Тези разходи са свързани със следните области на контрол: 1 % са предназначени за национално координиране и за подготовка на програмите, 82 % са свързани с управлението на програмите, 4 % — със сертифицирането и 13 % — с одита.

Следните предложения ще доведат до нарастване на разходите за контрол:

- създаването и функционирането на акредитиращ орган и като цяло промяната на системата;
- подаването на декларация за управлението, придружаваща годишните отчети;
- проверките на място, които се предвижда да се извършват от отговорния орган;
- необходимостта от допълнителна дейност от страна на одитиращите органи, които да извършат одит на декларацията за управлението.

Някои предложения обаче ще доведат до намаляване на разходите за контрол:

- Сертифициращият орган ще престане да съществува. Въпреки че функциите му ще бъдат частично прехвърлени към отговорния орган, това ще даде възможност на държавата-членка да спести значителна част от разходите, свързани със сертифицирането, благодарение на по-добра административна ефективност, по-малка необходимост от координация и по-тесен обхват на одитите;
- Контролът от страна на одитиращия орган ще бъде ориентиран в по-голяма степен към повторното извършване на (съставяне на извадка от) първото ниво административни проверки и проверки на място, осъществени от отговорния орган. Това ще ускори насрещната проверка и ще гарантира, че целият необходим контрол е бил извършен преди подаването на годишните отчети;
- Използването на опростени разходи ще доведе до намаляване на административните разходи и тежест на всички нива както за администрациите, така и за бенефициерите;

- Годишното приключване и съкращаването на срока за уравниване с оглед на съответствието до 36 месеца ще намалят срока на задържане на документи за целите на контрола на публичните администрации и бенефициерите;
- Електронният обмен на информация между Комисията и държавите-членки ще бъде задължителен.

Към посоченото по-горе трябва да се добавят елементите на опростяване, изброени в параграф 2.2.1 по-горе, които също ще допринесат за намаляване на административната тежест за бенефициерите и поради това представляват едновременно намаляване на риска от грешка и на административната тежест.

В резултат на това като цяло се очаква тези предложения да доведат до преразпределяне на разходите за контрол, а не до увеличаване или намаляване на тези разходи. Въпреки това се предвижда това преразпределяне на разходите (между отделните функции и вследствие на пропорционалните договорености за контрол между отделните държави-членки и програми) да даде възможност за по-ефективно ограничаване на рисковете и по-добра и по-бърза верига за достоверност.

На равнище Комисия разходите за управление и контрол по отношение на споделеното управление не се очаква да намалят през първата половина на програмния период. Първата причина за това е, че размерът на средствата и областите на политика, свързани със споделеното управление, ще нараснат в сравнение с текущия период. Следователно, за да се запазят същите ресурси, ще бъде необходимо да се повиши ефективността. Освен това първите години ще се характеризират с натрупването на множество важни задачи, които трябва да бъдат изпълнени: приключването на програмите за 2007—2013 г. (последните доклади за приключване трябва да бъдат предадени до 31 март 2016 г.), провеждането на диалози за политиките и одобряването на многогодишните национални програми за 2014—2020 г., създаването на новата система за уравниване на сметките. През втората половина на периода наличните потенциални ресурси ще се използват за подобряване на оценяването и наблюдението.

Централизирано управление

Що се отнася до централизираното управление, Комисията ще продължи да прилага настоящата си система за контрол, съставена от следните градивни елементи: надзор на операциите от оперативните дирекции, предварителен контрол от звеното за бюджет и контрол, вътрешния комитет по обществените поръчки, последващ контрол на безвъзмездните средства или одитите от отговорника за вътрешен одит и/или Службата за вътрешен одит. Секторът за последващ контрол използва „стратегия за откриване“, чиято цел е да се установи максимален брой аномалии с оглед на събирането на недължимо платени суми. Въз основа на тази стратегия, одитите се извършват върху извадка от проекти, подбрани почти изцяло въз основа на анализ на риска.

Благодарение на тази комбинация от предварителен и последващ контрол, документни проверки и одити на място количествено определеният среден остатъчен процент на грешка през последните години беше по-малък от 2 %. Следователно системата за вътрешен контрол в ГД „Вътрешни работи“ и разходите за нея се считат за подходящи за постигане на целта за малък процент на грешка.

И все пак, ГД „Вътрешни работи“ ще продължи да проучва възможностите за по-добро управление и за по-голямо опростяване в този контекст. По-специално, всички опростени варианти, предложени в новия Финансов регламент, ще бъдат използвани във възможно най-голяма степен, тъй като се очаква те да допринесат за намаляване на административната тежест за бенефициерите и следователно представляват едновременно намаляване на рисковете от грешка и на административната тежест за Комисията.

Нови направления

В предложенията се предвиждат нови направления за финансиране от ЕС в областта на вътрешните работи, например по-добро използване на експертните познания в агенциите на ЕС, развитие на външното измерение и укрепване на механизмите за извънредни ситуации.

За тях ще са необходими нови методи на управление и контрол за ГД „Вътрешни работи“.

Сумите, които ще бъдат отпуснати за тези нови направления, още не са определени, но е малко вероятно да бъдат значително по-големи в сравнение с общия бюджет за вътрешни работи. Независимо от това, от голямо значение ще бъде вътрешните средства и работните договорености за изпълнението на тези нови задачи да се установят на възможно най-ранен етап и при пълно зачитане на принципите на доброто финансово управление.

Анализът по-горе сочи ясно, че въпреки извършеното опростяване човешките ресурси, необходими за усвояването на увеличения бюджет на ГД „Вътрешни работи“, ще трябва да бъдат увеличени.

Нуждите от човешки ресурси ще бъдат покрити от персонала на ГД, на който вече е възложено управлението на дейността и/или който е преразпределен в рамките на ГД, при необходимост заедно с всички допълнителни отпуснати ресурси, които могат да бъдат предоставени на управляващата ГД в рамките на годишната процедура за отпускане на средства и като се имат предвид бюджетните ограничения.

2.3. Мерки за предотвратяване на измами и нередности

Да се посочат съществуващите или планираните мерки за превенция и защита.

В допълнение към прилагането на всички регулаторни механизми за контрол ГД „Вътрешни работи“ ще изготви стратегия за борба с измамите в съответствие с новата стратегия за борба с измамите на Комисията (CAFS), приета на 24 юни 2011 г., за да се гарантира *inter alia*, че вътрешният ѝ контрол, свързан с борбата с измамите, е напълно съгласуван с CAFS и че подходът ѝ за управление на риска от измами е насочен към установяването на области, където съществува такъв риск, и подготвянето на подходяща ответна реакция. При необходимост ще бъдат създадени групи за работа в мрежа и подходящи информационни инструменти, предназначени за анализиране на случаите на измами, свързани с фондовете.

Що се отнася до споделеното управление, в CAFS ясно се посочва, че е необходимо в предложенията на Комисията за регламенти за 2014—2020 г. да бъде поискано от държавите-членки да въведат мерки за предотвратяването на измами, като тези мерки трябва да бъдат ефективни и пропорционални на установените рискове от измами. В член 5 от настоящото предложение се съдържа ясното изискване към държавите-членки да предотвратяват, откриват и коригират нередностите и да докладват на Комисията. Допълнителни подробности относно тези задължения ще се съдържат в подробните правила относно функциите на отговорния орган, така както са посочени в член 24, параграф 5, буква в).

Освен това повторното използване на средствата, идващи от финансова корекция въз основа на констатации на Комисията или Сметната палата, е ясно посочено в член 41.

3. ОЧАКВАНО ФИНАНСОВО ОТРАЖЕНИЕ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО/ИНИЦИАТИВАТА

3.1. Засегната(и) функция(и) от многогодишната финансова рамка и разходен(ни) бюджетен(ни) ред(ове)

- Съществуващи разходни бюджетни редове

По реда на функциите от многогодишната финансова рамка и на бюджетните редове.

Функция от многогодишната финансова рамка	Бюджетен ред	Вид на разхода	Вноска			
	Номер	Многогод. ³⁶	от държави от ЕАСТ ³⁷	от страни кандидатки ³⁸	от трети държави	по смисъла на член 18, параграф 1, буква аа) от Финансовия регламент
3		Многогод.	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ

- Поискани нови бюджетни редове

По реда на функциите от многогодишната финансова рамка и на бюджетните редове.

Функция от многогодишната финансова рамка	Бюджетен ред	Вид на разхода	Вноска			
	Номер Функция 3	Многогод./ Едногод.	от държави от ЕАСТ	от страни кандидатки	от трети държави	по смисъла на член 18, параграф 1, буква аа) от Финансовия регламент
3	18 01 04 бб — Фонд „Вътрешна сигурност“ — Полиция и престъпност — Техническа помощ	Едногод.	НЕ	НЕ	ДА	НЕ
3	18 02 бб — Фонд „Вътрешна сигурност“ — Полиция и престъпност	Многогод.	НЕ	НЕ	ДА	НЕ
3	18 01 04 вв — Фонд „Вътрешна сигурност“ — Граници и визи — Техническа помощ	Едногод.	НЕ	НЕ	ДА	НЕ
3	18 02 вв — Фонд „Вътрешна сигурност“ — Граници и визи	Многогод.	НЕ	НЕ	ДА	НЕ

³⁶ Многогод. = многогодишни бюджетни кредити / Едногод. = едногодишни бюджетни кредити

³⁷ ЕАСТ: Европейска асоциация за свободна търговия.

³⁸ Страни кандидатки и, ако е приложимо, страни потенциални кандидатки от Западните Балкани.

Вноските от трети държави са свързани и с двата компонента на фонд „Вътрешна сигурност“.

Критериите и методът на изчисляване на тези вноски ще бъдат договорени между ЕС и асоциираните държави въз основа на отделна процедура.

Ако предположим, че процентите са подобни на използваните понастоящем в рамките на Фонда за външните граници, от асоциираните държави ще бъде поискано да внесат около 210 милиона EUR за компонента „Граници и визи“ и около 50 милиона EUR за компонента „Полицейско сътрудничество“.

3.2. Очаквано отражение върху разходите

3.2.1. Обобщение на очакваното отражение върху разходите

млн. EUR (до третия знак след десетичната запетая)

Функция от многогодишната финансова рамка:	Номер 3	Сигурност и гражданство
--	---------	-------------------------

ГД „Вътрешни работи“			2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	След 2020 г.	ОБЩО
• Бюджетни кредити за оперативни разходи (по текущи цени)											
18 02 бб Фонд „Вътрешна сигурност“ – Полиция и престъпност	Поети задължения	(1а)	135,076	143,047	151,283	159,791	168,578	177,653	187,022		1 122,450
	Плащания	(2а)	15,714	43,881	71,419	111,709	147,854	156,248	164,918	410,707	1 122,450
18 02 вв Фонд „Вътрешна сигурност“ — Граници и визи	Поети задължения	(1а)	422,310	447,186	472,886	499,435	526,856	555,173	584,412	-	3 508,258
	Плащания	(2а)	59,999	120,794	223,204	350,813	461,098	487,256	514,275	1 290,818	3 508,258
Бюджетни кредити с административен характер, финансирани от пакета за определени програми³⁹											
18 01 04 бб Фонд „Вътрешна сигурност“ – Полиция и престъпност			0,800	0,800	0,800	0,800	0,800	0,800	0,800		5,600
18 01 04 вв Фонд „Вътрешна сигурност“ — Граници и визи			1,700	1,700	1,700	1,700	1,700	1,700	1,700		11,900

³⁹ Техническа и/или административна помощ и разходи в подкрепа на изпълнението на програми и/или дейности на ЕС (предишни редове „ВА“), непреки изследвания, преки изследвания.

ОБЩО бюджетни кредити за ГД „Вътрешни работи“	Поети задължения	=1+1a +3	559,886	592,733	626,669	661,726	697,934	735,326	773,934		4 648,208
	Плащания	=2+2a +3	78,213	167,174	297,123	465,023	611,452	646,004	681,693	1 701,525	4 648,208

Функция от многогодишната финансова рамка:	5	„Административни разходи“
---	----------	----------------------------------

млн. EUR (до третия знак след десетичната запетая)

Тъй като съществуват общи елементи в изпълнението на фонд „Убежище и миграция“ и фонд „Вътрешна сигурност“ като диалог за политиките с всяка държава-членка и като се има предвид, че вътрешната организация на ГД „Вътрешни работи“ може да се промени, за да се осигури управлението на новите фондове (както и приключването на програмите, които се управляват понастоящем), не е възможно да се разграничат административните разходи между фонд „Убежище и миграция“ и фонд „Вътрешна сигурност“.

Следователно цифрите, свързани с функция 5 по-долу, съответстват на общите административни разходи, считани за необходими за осигуряване на управлението на двата фонда от генералната дирекция, без да се посочва общият размер на бюджетните кредити.

млн. EUR (до третия знак след десетичната запетая)

		2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	След 2020 г.	ОБЩО
ГД „Вътрешни работи“										
• Човешки ресурси		20.841	20.841	20.841	20.841	20.841	20.841	20.841		145.887
• Други административни разходи		0,156	0,159	0,162	0,165	0,168	0,172	0,175		1,157
ОБЩО ГД „Вътрешни работи“	Бюджетни кредити	20.997	21.000	21.003	21.006	21.009	21.013	21.016		147.044

ОБЩО бюджетни кредити за ФУНКЦИЯ 5 от многогодишната финансова рамка	(Общо поети задължения = общо плащания)	20.997	21.000	21.003	21.006	21.009	21.013	21.016		147.044
---	---	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	--	----------------

млн. EUR (до третия знак след десетичната запетая)

		2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.		ОБЩО
ОБЩО бюджетни кредити по ФУНКЦИИ 1—5 от многогодишната финансова рамка	Поети задължения	Не се прилага	Не се прилага	Не се прилага	Не се прилага	Не се прилага	Не се прилага	Не се прилага	Не се прилага	
	Плащания									

3.2.2. Очаквано отражение върху бюджетните кредити за оперативни разходи

– Предложението/инициативата не води до използване на бюджетни кредити за оперативни разходи

– Предложението води до използване на бюджетни кредити за оперативни разходи съгласно обяснението по-долу:

Политиката в областта на вътрешните работи се осъществява основно чрез споделено управление. Приоритетите за разходи се определят на равнище ЕС, но действителното всекидневно управление се извършва от отговорните органи на национално равнище. Общите показатели за крайните продукти и общите цели ще бъдат решени съвместно от Комисията и отговорните органи като част от техните национални програми и ще бъдат одобрени от Комисията. Затова е трудно да се посочат цели за крайните продукти, докато програмите не бъдат съставени, договорени и одобрени през 2013/14 г.

Що се отнася до централизираното управление, не е възможно ГД „Вътрешни работи“ да изготви изчерпателен списък с всички крайни продукти, които трябва да бъдат доставени посредством финансовата интервенция в рамките на фондовете, нито да представи свързаните с тях средни разходи и техния брой, както се изисква от настоящия раздел. Към настоящия момент не съществуват статистически инструменти, позволяващи да се изчислят значителните средни разходи въз основа на текущите програми, а и такова точно определение би било в противоречие с принципа, че бъдещата програма трябва да предоставя достатъчно гъвкавост, за да бъдат обслужвани политическите приоритети в периода 2014—2020 г. Това важи особено много за спешната помощ и действията във и по отношение на трети държави.

Бюджетни кредити за поети задължения в млн. EUR (до третия знак след десетичната запетая)

Да се посочат целите и крайните продукти			Година N	Година N+1	Година N+2	Година N+3	... да се добавят толкова години, колкото е необходимо, за да се обхване продължителността на отражението (вж. точка 1.6)	ОБЩО
			КРАЙНИ ПРОДУКТИ					

	Вид краен продукт ⁴⁰	Среден разход за крайния продукт	Брой на крайните продукти	Разходи	Брой на крайните продукти	Разходи	Брой на крайните продукти	Разходи	Брой на крайните продукти	Разходи	Брой на крайните продукти	Разходи	Брой на крайните продукти	Разходи	Брой на крайните продукти	Разходи	Общ брой на крайните продукти	Общо разходи
СПЕЦИФИЧНА ЦЕЛ № 1 ⁴¹ ...																		
- Краен																		
- Краен																		
- Краен																		
Междинна сума за специфична цел № 1																		
СПЕЦИФИЧНА ЦЕЛ № 2...																		
- Краен																		
Междинна сума за специфична цел № 2																		
ОБЩО РАЗХОДИ																		

⁴⁰ Крайните продукти са продуктите и услугите, които ще бъдат доставени (напр. брой финансирани обмени на студенти, км построени пътища и т.н.).
⁴¹ Съгласно описанието в раздел 1.4.2 „Специфична(и) цел(и)...”

3.2.3. Очаквано отражение върху бюджетните кредити с административен характер

3.2.3.1. Обобщение

- Предложението/инициативата не води до използване на бюджетни кредити за административни разходи
- Предложението води до използване на бюджетни кредити за административни разходи съгласно обяснението по-долу:

Тъй като съществуват общи елементи в изпълнението на фонд „Убежище и миграция“ и фонд „Вътрешна сигурност“ като диалог за политиките с всяка държава-членка и като се има предвид, че вътрешната организация на ГД „Вътрешни работи“ може да се промени, за да се осигури управлението на новите фондове (както и приключването на програмите, които се управляват понастоящем), не е възможно да се разграничат административните разходи между фонд „Убежище и миграция“ и фонд „Вътрешна сигурност“.

Следователно цифрите, свързани с функция 5 по-долу, съответстват на общите административни разходи, считани за необходими за осигуряване на управлението на двата фонда от генералната дирекция, без да се посочва общият размер на бюджетните кредити.

млн. EUR (до третия знак след десетичната запетая) „Вътрешни работи“

ФУНКЦИЯ 5 от многогодишната финансова рамка ⁴²	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	ОБЩО
Човешки ресурси „Вътрешни работи“	20.841	20.841	20.841	20.841	20.841	20.841	20.841	145,887
Други административни разходи	0,156	0,159	0,162	0,165	0,168	0,172	0,175	1,157
Междинна сума за ФУНКЦИЯ 5 от многогодишната финансова рамка	20.997	21.000	21.003	21.006	21.009	21.013	21.016	147.044

Извън ФУНКЦИЯ 5⁴³	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	ОБЩО

⁴² Общ пакет, изготвен въз основа на окончателното разпределение на човешките ресурси за 2011 г., включително длъжностни лица и външен персонал.

⁴³ Техническа и/или административна помощ и разходи в подкрепа на изпълнението на програми и/или дейности на ЕС (предишни редове „ВА“), непреки изследвания, преки изследвания.

от многогодишната финансова рамка ⁴⁴								
Човешки ресурси „Вътрешни работи“	0.640	0.640	0.640	0.640	0.640	0.640	0.640	4.480
Други разходи с административен характер	1.860	1.860	1.860	1.860	1.860	1.860	1.860	13.020
Междинна сума извън ФУНКЦИЯ 5 от многогодишната финансова рамка	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	17.500

ОБЩО	Не се прилага	Не се прилага	Не се прилага	Не се прилага	Не се прилага	Не се прилага	Не се прилага	Не се прилага
-------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------

⁴⁴ Външен персонал, финансиран по предишни редове „ВА“, въз основа на окончателните отпуснати средства за 2011 г. за човешките ресурси, включително външния персонал в централата и делегациите.

3.2.3.2. Очаквани нужди от човешки ресурси

- Предложението/инициативата не води до използване на човешки ресурси
- Предложението/инициативата води до използване на човешки ресурси съгласно обяснението по-долу: Цифрите, използвани за година n, са тези за 2011 г.

Тъй като съществуват общи елементи в изпълнението на фонд „Убежище и миграция“ и фонд „Вътрешна сигурност“ като диалог за политиките с всяка държава-членка и като се има предвид, че вътрешната организация на ГД „Вътрешни работи“ може да се промени, за да се осигури управлението на новите фондове (както и приключването на програмите, които се управляват понастоящем), не е възможно да се разграничат административните разходи между фонд „Убежище и миграция“ и фонд „Вътрешна сигурност“.

Следователно цифрите, свързани с функция 5 по-долу, съответстват на общите административни разходи, считани за необходими за осигуряване на управлението на двата фонда от генералната дирекция, без да се посочва общият размер на бюджетните кредити.

Оценката се посочва в цели стойности (или най-много до един знак след десетичната запетая)

	Година N	Година N+1	Година N+2	Година N+3	Година N+4	Година N+5	Година N+6
• Длъжности в щатното разписание (длъжностни лица и временно наети лица) „Вътрешни работи“							
18 01 01 01 (Централа и представителства на Комисията)	136	136	136	136	136	136	136
XX 01 01 02 (Делегации)	15	15	15	15	15	15	15
18 01 05 01 (Непреки изследвания)							
10 01 05 01 (Преки изследвания)							
• Външен персонал (в еквивалент на пълно работно време — ЕПРВ)⁴⁵							
18 02 01 (ДНП, ПНА, КНЕ от общия пакет)	16	16	16	16	16	16	16
XX 02 02 (ДНП, КНЕ, МЕД, МП и ПНА в делегациите)	10	10	10	10	10	10	10
18 01							
- в централата ⁴⁷	4	4	4	4	4	4	4

⁴⁵ ДНП= договорно нает персонал; ПНА= персонал, нает чрез агенции за временна заетост; МЕД = младши експерт в делегация; МП = местен персонал; КНЕ = командирован национален експерт.

04 66 ⁴⁶								
	- В делегациите	*	*	*	*	*	*	*
18 01 04 ВВ ⁴⁸	- В централата ⁴⁹	6	6	6	6	6	6	6
	- В делегациите	*	*	*	*	*	*	*
XX 01 05 02 (ДНП, ПНА, КНЕ — Непреки изследвания)								
10 01 05 02 (ДНП, ПНА, КНЕ — Преки изследвания)								
Други 13 01 04 02)								
ОБЩО		Не се прилага	Не се прилага	Не се прилага	Не се прилага	Не се прилага	Не се прилага	Не се прилага

XX е съответната област на политиката или бюджетен дял.

Нуждите от човешки ресурси ще бъдат покрити от персонала на генералната дирекция, на който вече е възложено управлението на дейността и/или който е преразпределен в рамките на генералната дирекция, при необходимост заедно с всички допълнителни отпуснати ресурси, които могат да бъдат предоставени на управляващата генерална дирекция в рамките на годишната процедура за отпускане на средства и като се имат предвид бюджетните ограничения. Сумите и условните изчисления ще бъдат коригирани, ако се прехвърлят задачи на изпълнителна агенция.

Описание на задачите, които трябва да се изпълнят:

Длъжностни лица и временно наети лица в централата	<p>Задачите, които трябва да се изпълняват, включват всички задачи, необходими за управлението на една финансова програма, като:</p> <ul style="list-style-type: none"> - предоставяне на данни за бюджетната процедура; - осъществяване на диалог за политиките с държавите-членки; - изготвяне на годишни работни програми/решения за финансиране, определяне на годишни приоритети, одобряване на национални програми; - управление на национални програми, покани за представяне на предложения и процедури за възлагане на обществени поръчки и последващите процедури за подбор; - осъществяване на контакти със заинтересованите участници (потенциални/настоящи бенефициери, държави-членки и т.н.); - изготвяне на насоки за държавите-членки;
--	---

⁴⁶ Под тавана за външния персонал от бюджетните кредити за оперативни разходи (предишни редове „ВА“).

⁴⁷ Основно за структурните фондове, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейския фонд за рибарство (ЕФР).

⁴⁸ Под тавана за външния персонал от бюджетните кредити за оперативни разходи (предишни редове „ВА“).

⁴⁹ Основно за структурните фондове, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейския фонд за рибарство (ЕФР).

	<ul style="list-style-type: none"> - оперативно и финансово управление на проекти; - упражняване на контрол, както е описано по-горе (предварителна проверка комитет за обществени поръчки, последващи одити, вътрешен одит, уравниване на сметките); - счетоводство; - разработване и управление на информационни продукти в сферата на безвъзмездните средства и управлението на национални програми; - наблюдение и докладване за постигането на целите, включително в годишния отчет за дейността и в доклада на вторично оправомощения разпоредител с бюджетни кредити
Външен персонал	Задачите са подобни на тези на длъжностните лица и временно наетите лица, с изключение на задачите, които не могат да се извършват от външен персонал
Персонал в делегациите	За да допринасят за изпълнението на политиката в областта на вътрешните работи и по-специално на нейното външно измерение, делегациите на ЕС трябва да разполагат с достатъчно експертни познания в областта. Това може да бъде персонал на Европейската комисия и/или на Европейската служба за външна дейност.

3.2.4. Съвместимост с настоящата многогодишна финансова рамка

- Предложението/инициативата е съвместимо(а) със **следващата** многогодишна финансова рамка.
- Предложението/инициативата налага препрограмиране на съответната функция от многогодишната финансова рамка.

Обяснете нужното препрограмиране, като посочите съответните бюджетни редове и суми.

- Предложението/инициативата налага да се използва Инструментът за гъвкавост или да се преразгледа многогодишната финансова рамка⁵⁰.

Обяснете нуждата, като посочите съответните функции, бюджетни редове и суми.

3.2.5. Участие на трети страни във финансирането

- Предложението/инициативата не предвижда съфинансиране от трети страни
- Предложението предвижда финансирането от Съюза да се съфинансира. Точната сума не може да бъде определена. В регламента се посочват максималните проценти на съфинансиране, разграничени в съответствие с видовете действия:

Бюджетни кредити в млн. EUR (до третия знак след десетичната запетая)

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	Общо
Да се посочи съфинансиращият орган	Държавите-членки	Държавите-членки	Държавите-членки	Държавите-членки	Държавите-членки	Държавите-членки	Държавите-членки	
ОБЩО съфинансирани бюджетни кредити	Предстои да бъдат изчислени	Предстои да бъдат изчислени	Предстои да бъдат изчислени	Предстои да бъдат изчислени	Предстои да бъдат изчислени	Предстои да бъдат изчислени	Предстои да бъдат изчислени	

⁵⁰ Вж. точки 19 и 24 от Междунституционалното споразумение.

3.3. Очаквано отражение върху приходите

- Предложението/инициативата няма финансово отражение върху приходите.
- Предложението/инициативата има следното финансово отражение:
 - върху собствените ресурси
 - върху разните приходи

млн. EUR (до третия знак след десетичната запетая)

Приходен ред:	бюджетен	Налични бюджетни кредити за текущата бюджетна година	Отражение на предложението/инициативата ⁵¹					
			Година N	Година N+1	Година N+2	Година N+3	... да се добавят толкова колони, колкото е необходимо, за да се обхване целият период на финансово отражение (вж. точка 1.6)	
Статия								

За разните целеви приходи да се посочи(ат) засегнатият(те) разходен(ни) бюджетен(ни) ред(ове).

Да се посочи методът на изчисляване на отражението върху приходите.

⁵¹ Що се отнася до традиционните собствени ресурси (мита, налози върху захарта), посочените суми трябва да бъдат нетни, т.е. брутни суми, от които са приспаднати 25 % за разходи по събирането.