



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Страсбург, 12.6.2018
COM(2018) 471 final

2018/0248 (COD)

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за създаване на фонд „Убежище и миграция“

{SWD(2018) 347} - {SWD(2018) 348} - {SEC(2018) 315}

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

По време на големия миграционен поток през 2015—2016 г. финансовата и техническата подкрепа, която ЕС предостави на своите държави членки, допринесе за по-доброто посрещане на предизвикателствата в областта на убежището, миграцията и външните граници. Бюджетът на ЕС изигра централна роля за подпомагане на управлението на търсещите убежище лица и мигрантите, за изграждане на капацитет за търсене и спасяване на тези, които се опитват да достигнат Европа, за ефективно управление на връщанията и за други действия, за които е нужна координирана реакция, в рамките на Европейската програма за миграцията.

Бюджетът на ЕС е от съществено значение и при финансирането на общи мерки за ефективен контрол и наблюдение на външните граници на Съюза, за да се компенсира премахването на контрола по вътрешните граници. Така например в управлението на външните граници на Съюза бе отбелязана важна стъпка напред с въвеждането на подхода на „горещите точки“ и значителното укрепване на Европейската агенция за гранична и брегова охрана. Тези промени са изцяло подкрепяни от бюджета на ЕС.

През октомври 2017 г. Европейският съвет отново потвърди необходимостта да се постигне всеобхватен подход към управлението на миграцията, чиято цел е да се възстанови контролът по външните граници и да се намали броят на незаконно пристигащите мигранти и на смъртните случаи в морето, и който следва да се основава на гъвкаво и координирано използване на всички налични инструменти на Съюза и държавите членки.

В този контекст в своето предложение от 2 май 2018 г. относно многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г. Комисията предложи значително да укрепи цялостния бюджет на Съюза за управление на миграцията и външните граници, като го увеличи над 2,6 пъти, включително като увеличи средствата, предназначени за децентрализираните агенции в тази област. Настоящото предложение само по себе си не включва финансирането, отпуснато на агенциите, а урежда само фонд „Убежище и миграция“, който ще предоставя подкрепа за ефикасното управление на миграцията от държавите членки с бюджет в размер на 10 415 000 000 EUR (по текущи цени).

В член 80 от Договора за функционирането на Европейския съюз изрично се посочва, че общите политики в областта на убежището, миграцията и външните граници се основават на принципа на солидарност и на справедливо разпределение на отговорностите между държавите членки. Финансирането от ЕС предоставя конкретните финансови средства, за да се осъществят тези неразделни принципи на практика.

Фондът ще допринесе за миграционна политика на ЕС, която е стабилна, реалистична и справедлива. Политика, която отчита нуждите на приемните общества и гражданите на ЕС и която работи в тясно сътрудничество с партньори от цял свят. Фондът ще гарантират, че ЕС продължава да изпълнява своите задължения към лицата, нуждаещи се от международна закрила, улеснява връщането на лицата, които нямат право да останат, и подкрепя решения, които да заместят незаконните и неконтролираните потоци със сигурни и добре управлявани пътища за миграция. Необходимо е да се

обърне внимание на дълбоко вкоренените предизвикателства, които стоят в основата на незаконната миграция, като например слабото развитие, демографията, липсата на възможности, изменението на климата и неравенството. Само всеобхватното управление на миграцията, основано на принципите на солидарност и на справедливо разпределение на отговорностите, ще доведе до устойчиви резултати. Това включва подходящо разпределение на финансирането от Съюза, за да се гарантира, че най-засегнатите държави членки разполагат с достатъчен капацитет за справяне с предизвикателствата, пред които са изправени, в полза на ЕС като цяло. В този контекст предложението на Комисията взема под внимание продължаващите усилия за реформиране на общата европейска система за убежище и актуалното състояние на преговорите относно Регламента от Дъблин и рамката на Съюза за презаселване, като е възможно някои елементи да бъдат адаптирани, за да се отразят резултатите от тези процеси след приключването им.

Успехът на управлението на миграцията на равнище ЕС зависи и от ефективните политики за интеграция. За тази цел фондовете на политиката на сближаване, и по-специално ЕСФ +, ще предоставят подкрепа за улесняване на средносрочната и дългосрочната интеграция на гражданите на трети държави след първоначалния етап на приемане, включително интегрирането им на пазара на труда. За да допълни тези усилия, Фондът ще подкрепя действия на националните правителства, местните и регионалните органи и групите на гражданското общество, ангажирани с насърчаването на интеграцията в краткосрочен план на гражданите на трети държави в приемащите общности, както и на взаимното доверие. Настоящото предложение ще подкрепя мерки за приемане и за интегриране на ранен етап на законно пребиваващи в ЕС граждани на трети държави, които мерки обикновено се изпълняват в началния етап на интеграция в периода след пристигането на лицата на територията на ЕС. То също така ще подкрепя държавите членки в разработването на хоризонтални мерки, като например изграждане на капацитет, обмен с приемащото общество, кампании за повишаване на осведомеността и взаимно обучение между държавите членки в областта на интеграцията на граждани на трети държави, пребиваващи законно на територията на ЕС.

Фондът ще допринася финансово и за ефективната политика за връщане, която е съществен елемент от една добре управлявана система на миграция в рамките на Съюза. Той е и необходимо допълнение към една надеждна политика в областта на законната миграция и убежището и важен компонент в борбата с незаконната миграция.

Фондът ще подкрепя и насърчава усилията на държавите членки с цел постигането на ефективно прилагане на Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета¹, на система за по-бързо връщане, съпътствана от спазване на процедурите и стандартите, благодарение на които Европа осигурява хуманно и запазващо достойнството третиране на подлежащите на връщане лица, и пропорционално използване на принудителни мерки в съответствие с основните права и принципа на забрана за връщане. За постигането на устойчиви политики за връщане Фондът ще подкрепя интегриран и координиран подход към управлението на връщането и сътрудничеството с трети държави с цел те да изпълняват задълженията си, като

¹ Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 г. относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, 24.12.2008 г., стр. 98).

предлага подкрепа под формата на изграждане на капацитет за управление на връщанията, информационни кампании и кампании за повишаване на осведомеността, както и подкрепа за мерки за реинтеграция.

По линия на Фонда ще се оказва подкрепа за продължаващите нужди в областта на убежището, интеграцията и връщането, като неговият обхват се адаптира, за да подкрепя промените и мандатите на Европейската агенция за гранична и брегова охрана и на бъдещата Агенция на Европейския съюз в областта на убежището. Сътрудничеството с държави извън ЕС и с международни организации е от решаващо значение за постигането на тези цели. Фондът ще може да подпомага действия, свързани с външното измерение, които допълват действията, подкрепяни от имащите отношение външни инструменти.

Основното предизвикателство, на което предложението има за цел да отговори, е необходимостта от по-голяма гъвкавост в управлението на Фонда в сравнение с текущия програмен период, но също и от инструменти, с които да се гарантира, че финансирането се насочва към приоритетите и действията на ЕС с голяма добавена стойност за Съюза. Ето защо за преодоляване на новите предизвикателства и за изпълнение на приоритетите са необходими нови механизми за отпускане на финансиране за споделено, пряко и непряко управление.

Ключов момент при разпределянето на финансирането е гъвкавостта при определянето на правилния начин на изпълнение и темите, за които следва да се отпусне финансиране, като същевременно се поддържа критична маса от авансово финансиране за структурни и големи, многогодишни инвестиции в съответствие с нуждите на държавите членки, свързани с по-нататъшното развитие на техните системи в областта на миграцията. При разпределянето на финансови средства ще се отчита в пълна степен и необходимостта държавите членки да спазват изцяло достиженията на правото на ЕС и необходимостта инвестициите да бъдат съсредоточени върху основните приоритети на ЕС.

Разпределянето на финансови средства за програмите на държавите членки ще се състои от фиксирана сума от 5 000 000 EUR и сума, отпусната въз основа на схема за разпределение на средствата, която отразява нуждите на различните държави членки и натискът, на който са подложени те, в три основни области, обхванати от Фонда: убежище, законна миграция и интеграция и борба с незаконната миграция, включително връщане.

Схемата за разпределение ще отчита различните „наличности“ и „потоци“ на категориите и ще отразява различните обстоятелства между държавите членки, като някои от тях могат да са изправени пред по-голям натиск в областта на връщането, а други — в областта на интеграцията, и са засегнати различно в различните етапи от приемане на граждани на трети държави. Предлага се да се прилага коефициент на тежест от 30 % за областта на убежището, 30 % за областта на законната миграция и интегрирането и 40 % за областта на борбата с незаконната миграция, включително връщането. В този контекст, в рамките на предоставянето на убежище се предлага да се прилага коефициент на тежест от 60 % за броя на първоначалните молби за убежище, 30 % за броя на лицата със статут на международна закрила в държава членка и 10 % за броя на презаселените лица. В областта на интеграцията се прилага коефициент на тежест от 60 % за броя на издаваните за пръв път разрешения за пребиваване и 40 % за общия брой на гражданите на трети държави в дадена държава членка за дадена година. Що се отнася до критериите в областта на борбата с незаконната миграция,

включително връщането, те отчитат броя на заповедите за напускане (50 %) и действително осъществените връщания (50 %), като по този начин се отчита специфичното положение на дадена държава членка.

Делът за програмите на държавите членки е 60 % от общия финансов пакет за Фонда. Предлага се на държавите членки да се предоставят 50 % от пакета в началото на програмния период, като същевременно се запазва възможността за периодично допълване на пакета. В средата на периода се предвижда осъществяването на фиксирано допълнение от 10 % от финансовия пакет (техническа корекция на схемата за разпределение на средствата въз основа на финансовите резултати, според която всяка държава членка следва да е представила искания за плащания, покриващи най-малко 10 % от първоначалната сума на бюджетните кредити за плащания).

Останалите 40 % следва да се управляват чрез тематичния механизъм, с който периодично ще се осигурява финансиране за редица приоритети, определени в решенията за финансиране на Комисията. Този механизъм предлага гъвкавост в управлението на Фонда, като дава възможност за отпускането на финансови средства за техническа помощ по инициатива на Комисията, както и за следните компоненти:

- подкрепа за специфични действия, осигуряваща допълнително финансиране за конкретни действия с висока европейска добавена стойност, чрез националните програми на държавите членки; в този контекст ще бъде обърнато специално внимание на насърчаването на ефективното връщане;
- подкрепа за действия на Съюза, управлявани чрез пряко и непряко управление;
- подкрепа за презаселването и усилията за солидарност и споделяне на отговорност между държавите членки;
- спешно подпомагане; и
- подкрепа за Европейската мрежа за миграцията.

Действията по тематичния механизъм ще се програмират чрез годишни или многогодишни работни програми, приети с решение за изпълнение на Комисията. Този механизъм ще даде възможност да се обхванат нови приоритети или да се предприемат неотложни действия посредством начина на изпълнение, който е най-подходящ за целта на политиката.

Необходимо е управлението на Фонда да се опрости още повече, по-специално като се осигури подход, съобразен с правилата, приложими за управлението на други фондове на Съюза („единна нормативна уредба“), като се предоставят по-добри насоки относно системите за управление и контрол и изискванията за одит и се гарантира, че с правилата за допустимост при споделянето на управление се използват пълноценно опростените варианти за разходите.

Важно е да се оптимизира добавената стойност от ЕС в областта на управлението на миграцията и да се използва подобрена рамка за мониторинг и оценка, така че да се утвърди управлението, основано на качествено изпълнение. С цел да се подкрепят усилията за гарантиране на всеобхватен подход към управлението на миграцията, основан на солидарност и споделяне на отговорност между държавите членки и с

институциите на ЕС, и за да се постигне целта за осигуряване на обща устойчива политика на Съюза в областта на убежището и имиграцията, следва да бъде създаден фонд „Убежище и миграция“, който да предоставя на държавите членки адекватни финансови ресурси.

В настоящото предложение се предвижда дата на прилагане от 1 януари 2021 г., като същото се представя с оглед на Съюз с 27 държави членки в съответствие с нотификацията от страна на Обединеното кралство за намерението на държавата да се оттегли от Европейския съюз и от Евратом на основание член 50 от Договора за Европейския съюз, получено от Европейския съвет на 29 март 2017 г.

- **Съгласуваност с действащите разпоредби в тази област на политиката**

Настоящият регламент за създаване на фонд „Убежище и миграция“ се основава на инвестициите и резултатите, постигнати с подкрепата на неговите предшественици: Европейския фонд за бежанци², Европейския фонд за интеграция на граждани на трети страни³, Европейския фонд за връщане⁴ за периода 2007—2013 г. и фонд „Убежище, миграция и интеграция“ за периода 2014—2020 г., създаден с Регламент (ЕС) 516/2014⁵.

Фондът ще продължи да предоставя подкрепа за цялостните политики на ЕС в областта на миграцията, интеграцията и връщането, като например подкрепа за укрепването и развитието на общата европейска система за убежище (включително нейното външно измерение), подкрепа за солидарността и споделянето на отговорност между държавите членки, по-специално в полза на тези, които са най-засегнати от потоците от мигранти и лица, търсещи убежище, подкрепа за законната миграция към държавите членки и разработване на проактивни имиграционни стратегии, които зачитат процеса на интеграция на гражданите на трети държави, подкрепа за укрепване на капацитета на държавите членки и насърчаване на справедливи и ефективни стратегии за връщане и разработване на партньорства и сътрудничество със страни извън ЕС.

За засилването на политиката на ЕС в областта на миграцията обаче са необходими действия в целия спектър от инструменти, с които разполага. В това отношение работата на държавите членки, подкрепяна от фондовете, ще бъде по-ефективна, ако се допълва и подкрепя със съответните дейности на агенциите на Съюза, по-специално Европейската служба за подкрепа в областта на убежището и Европейската агенция за гранична и брегова охрана, които ще играят ключова роля при идентифицирането на слабостите и оказването на подкрепа на държавите членки за преодоляване на тези слабости, в това число чрез съвместни операции, обучение и разполагане на експертни екипи.

² Решение № 573/2007/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 май 2007 г. за създаване на Европейски фонд за бежанци за периода от 2008 до 2013 г. като част от Общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“ и за отмяна на Решение 2004/904/ЕО на Съвета (ОВ L 144, 6.6.2007 г., стр. 1).

³ Решение 2007/435/ЕО на Съвета от 25 юни 2007 г. за създаване на Европейски фонд за интеграция на граждани на трети страни за периода 2007—2013 г. като част от общата програма „Солидарност и управление на миграционни потоци“ (ОВ L 168, 28.6.2007 г., стр. 18).

⁴ Решение № 575/2007/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 май 2007 г. за създаване на Европейски фонд за завръщания за периода от 2008 до 2013 г. като част от общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“ (ОВ L 144, 6.6.2007 г., стр. 45).

⁵ Регламент (ЕС) № 516/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. за създаване на фонд „Убежище, миграция и интеграция“ и за изменение на Решение 2008/381/ЕО на Съвета и отмяна на решения № 573/2007/ЕО и № 575/2007/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Решение 2007/435/ЕО на Съвета (ОВ L 150, 20.5.2014 г., стр. 168).

Фондът ще функционира при пълно взаимно допълване с дейността на тези агенции, за които се предлага да бъдат значително укрепени през бъдещия период. В съобщението си, озаглавено „Модерен бюджет за Съюз, който закриля, предоставя възможности и защитава“, Комисията предлага да се отпусне сума в размер на 865 000 000 EUR (по текущи цени) за агенциите на Съюза, работещи в областта на миграцията⁶. С настоящия регламент не се урежда финансирането за тези агенции. Тяхното финансиране се определя в рамките на редовната годишна бюджетна процедура. Освен това Комисията предлага да се разпредели сума в размер на 12 013 000 000 EUR (по текущи цени), за да се подкрепи значително укрепване на Европейската агенция за гранична и брегова охрана с оглед на това тя да започне да функционира пълноценно с постоянен корпус от около 10 000 гранични служители⁷, и добре функционираща Европейска агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие (eu-LISA).

- **Съгласуваност с други политики на Съюза**

Миграционната политика на Съюза, а оттам и фонд „Убежище и миграция“ разчитат на **синергии** и съгласуваност с имащите отношение политики на ЕС, например в областта на управлението на границите, вътрешната сигурност, социалното приобщаване и интеграцията на граждани на трети държави, както и външните политики на Съюза в подкрепа на трети държави.

Поради разнообразието от елементи на управлението на миграцията е необходим координиран подход от редица инструменти на Съюза за финансиране, които подкрепят изпълнението на външните и вътрешните аспекти на политиката на Съюза. Външните инструменти на Съюза следва да играят основна роля в преодоляването на първопричините за миграцията, осигуряването на достъп до международна закрила, подобряването на управлението на границите и за продължаване на усилията в борбата срещу контрабандата на мигранти и трафика на хора, да подкрепят прилагането на действия за връщане, както и управлението на политиката на Съюза за законна миграция. Поради това миграцията ще бъде целева област в предложенията на Съюза относно външните инструменти на Съюза. Подкрепяните по линия на Фонда мерки, осъществявани в трети държави или по отношение на трети държави, следва да се изпълняват при пълна синергия, съгласуваност и допълване с други действия извън Съюза, получаващи подкрепа чрез неговите инструменти за външно финансиране. 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. Във връзка с външното измерение Фондът следва да насочи подкрепата си към засилване на сътрудничеството с трети държави и укрепване на ключови аспекти от управлението на миграцията в области от интерес за политиката на Съюза в областта на миграцията.

Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Европейският социален фонд плюс (ЕСФ+) съдържат важни разпоредби, които обхващат дългосрочната интеграция на гражданите на трети държави, докато Фондът ще се съсредоточи по-скоро върху мерките за интегриране на ранен етап. Други програми като Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и програмата „Еразъм +“ също ще

⁶ COM(2018) 321 final.

⁷ „Модерен бюджет за Съюз, който закриля, предоставя възможности и защитава. Многогодишна финансова рамка за периода 2021—2027 г.“, COM(2018) 321, 2.5.2018 г.

засилят разпоредбите, свързани с мигрантите и бежанците. Всички тези инструменти ще трябва да работят съгласувано, за да се повиши максимално въздействието на подкрепата, предоставяна по тяхна линия.

Ще се осигурят синергии и с фонд „Правосъдие, права и ценности“, който допринася за приоритетите и целите, свързани с по-доброто управление на миграцията, насърчаването на приобщаването и справянето с трафика на хора. Освен това, в допълнение към посочените по-горе фондове, ще се търсят съгласуваност и синергии с Инструмента за управлението на границите и за визите като част от Фонда за интегрирано управление на границите и с фонд „Вътрешна сигурност“.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

• Правно основание

Съгласно член 3, параграф 2 от Договора за Европейския съюз „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“.

Правното основание за предложеното действие на Съюза се съдържа в списъка на мерки в член 77, параграф 2 и в член 79, параграф 2, буква г) от ДФЕС, като например общата политика по отношение на визите, контрола, на който подлежат лицата, преминаващи външните граници, всички необходими мерки за постепенното въвеждане на интегрирана система за управление на външните граници и борбата срещу трафика на хора.

Обръща се внимание и на член 80 от ДФЕС, в който се подчертава, че политиките на Съюза, посочени в част трета, дял V, глава 2 от ДФЕС, и тяхното прилагане се ръководят от принципа на солидарност и на справедливо разпределение на отговорностите между държавите членки, включително във финансово отношение.

В допълнение, на 29 май 2018 г. Комисията прие предложение за Регламент за общоприложимите разпоредби⁸, за да се подобри координацията и да се хармонизира изпълнението на подкрепата при споделено управление, като основната му цел е да се опрости постигането на резултати по политиките. Частта на ФУМ, изпълнявана при споделено управление, е уредена с тези общи разпоредби.

Различните фондове, изпълнявани при споделено управление, преследват взаимно допълващи се цели и използват един и същ начин на управление, поради което в Регламент (ЕС) .../... [Регламент за общоприложимите разпоредби — POP] се установяват редица общи принципи, като например партньорството. В посочения регламент се съдържат също така общоприложимите елементи на стратегическо планиране и програмиране, включително разпоредби относно споразумението за партньорство, което ще се сключва с всяка държава членка, и се определя общ подход към усилията за оптимизиране на резултатите на фондовете. Съответно в него се съдържат благоприятстващи условия и механизми за мониторинг, докладване и оценка.

⁸ Регламент (ЕС) .../...

Предвидени са също така общи разпоредби по отношение на правилата за допустимост, финансовото управление и механизмите за управление и контрол.

Фондът е отворен за асоциирано участие на трети държави в съответствие с условията, определени в специално споразумение, което обхваща участието на третата държава във фонд „Убежище и миграция“ и в което се определят приносът и ползите, както и условията за участие.

- **Субсидиарност (при неизключителна компетентност)**

Управлението на миграционните потоци поражда предизвикателства, които са все по-транснационални и в мащаб, който не позволява те да бъдат преодолени от държавите членки, действащи самостоятелно. Като се има предвид, че работата по въпросите, свързани с миграцията, изисква значителни ресурси и капацитет от държавите членки и за да се гарантира цялостен подход, основан на взаимно доверие, солидарност, споделяне на отговорност, сътрудничество и координация между държавите членки и институциите на ЕС, интервенцията на Съюза и мобилизирането на бюджета на ЕС в тази област имат ясна добавена стойност.

В този контекст се очаква фонд „Убежище и миграция“ да има добавена стойност, като осигурява по-ефективно използване на публичните средства, укрепва общата европейска система за убежище чрез установяването на общи правила и процедури, развива капацитета на държавите членки за приемане на лица, нуждаещи се от международна закрила, насърчава използването на законни начини за миграция, осигурява дългосрочната конкурентоспособност на Съюза и бъдещето на нейния социален модел, подкрепя интеграцията на граждани на трети държави и намалява стимулите за незаконна миграция чрез устойчива политика за връщане и обратно приемане.

Що се отнася до външното измерение на вътрешните работи, партньорствата и сътрудничеството с трети държави са съществен елемент от политиката на Съюза в областта на миграцията, за да се гарантира подходящо управление на потоците и да се изрази солидарност с трети държави, подложени на миграционен натиск, посредством инициативи за презаселване. Ясно е, че с приемането на мерки и обединяването на ресурси на равнище ЕС ще се увеличи значително влиянието на ЕС, необходимо, за да се убедят трети държави да работят с него по въпросите, свързани с миграцията, които са предимно в интерес на ЕС и държавите членки.

Предложението спазва принципа на subsidiarity, тъй като преобладаващата част от финансирането ще бъде реализирано съгласно принципа за споделено управление и като се спазват институционалните компетенции на държавите членки, като в същото време се признава напълно, че интервенциите следва да се осъществяват на подходящо ниво и че ролята на Съюза не следва да надхвърля необходимото.

- **Пропорционалност**

Предложението е в съответствие с принципа на пропорционалност и попада в обхвата на действие в пространството на свобода, сигурност и правосъдие, определено в дял V от ДФЕС. Целите и съответните нива на финансиране са пропорционални на задачите на инструмента. Предвидените в настоящото предложение действия са насочени към европейското измерение на убежището и имиграцията.

- **Избор на инструмент**

Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на фонд „Убежище и миграция“.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

- **Ретроспективни оценки/проверки за пригодност на действащото законодателство**

В предложението са взети предвид резултатите от оценките на предишните инструменти за финансиране. То се основава на последващата оценка на Европейския фонд за бежанци, Европейския фонд за интеграция и Европейския фонд за връщане⁹, както и на междинната оценка на ФУМИ (за програмния период 2014—2020 г.). По отношение на различните критерии за оценка бяха направени следните констатации:

По отношение на **ефективността** ФУМИ изигра важна роля в подобряването на системите за убежище и в укрепването на капацитета за приемане в държавите членки. Поради миграционната криза в много държави беше отдаден приоритет на мерките в областта на убежището. ФУМИ постигна също значителен напредък по отношение на най-уязвимите лица, в това число непридружените ненавършили пълнолетие лица, и бежанци и лица, търсещи убежище, в региони като Северна Африка и Африканския рог, като по този начин даде по-голяма видимост на своето външно измерение. Въпреки това няма много доказателства за увеличаване на капацитета за разработване, мониторинг и оценка на системите за убежище, и макар програмата на ЕС за презаселване да е постигнала напредък, нейният принос за създаването, разработването и прилагането на национални програми за презаселване бе ограничен.

ФУМИ постигна добър напредък по отношение на интеграцията на граждани на трети държави, като беше отдаден приоритет по-скоро на мерки за интеграция в краткосрочен план пред дългосрочните мерки, но до момента е постигнат ограничен напредък по отношение на законната миграция, вероятно поради контекстуални фактори. Резултатите от тези мерки все още не са видими, тъй като интеграцията е дългосрочен процес.

За повечето държави членки разработването на справедливи, устойчиви и ефективни стратегии за връщане придоби все по-голямо значение и въпреки трайното увеличаване на процента на доброволните и принудителните връщания с подкрепата на Фонда, констатациите показват, че приносът на ФУМИ за ефективното прилагане на стратегиите за връщане е ограничен.

Солидарността и споделянето на отговорност между държавите членки бяха засилени главно чрез спешно подпомагане, механизми за преместване и програмите на ЕС за презаселване. Според наличните констатации допълнителният принос на националните програми за прехвърлянето на лица, търсещи убежище, и лица, на които е предоставена международна закрила, бе ограничен в сравнение с механизма за преместване.

ФУМИ предостави значителна подкрепа на държавите членки при извънредни ситуации, главно чрез спешно подпомагане, което беше основен инструмент за

⁹ Това са фондове, предшествващи ФУМИ за програмния период 2007—2013 г.

укрепване на солидарността. Той улесни бързата и целева реакция в координация и синергия с Инструмента за спешна подкрепа¹⁰.

Що се отнася до **ефикасността**, като цяло в рамките на наличните данни оценката показва, че резултатите на Фонда са постигнати на разумна цена от гледна точка на човешките и финансовите ресурси. Въпреки забавеното начало на изпълнението на националните програми, цялостното изпълнение на Фонда изглежда следва начертания път благодарение на спешното подпомагане, запълвайки недостига от финансиране и давайки отговор на непосредствените нужди, като за това допринесе и гъвкавия подход, прилаган по отношение на неговото управление. Мерките за управление и контрол също бяха подходящи и ефективни, със строги механизми за осигуряване на правилното изпълнение на Фонда и предотвратяване на измами и нередности.

На този етап няма много доказателствата за значително **намаляване на административната тежест**, въпреки че ФУМИ доведе до **опростяване** в сравнение с миналото. Бяха въведени няколко нови административни и управленски процедури, при които бяха взети предвид поуките от предишните фондове. Те включват въвеждането на насоки и набор от инструменти за по-добро регулиране и събиране на показатели за гарантиране на по-подходяща оценка на изпълнението.

Като цяло бенефициерите считат повечето иновативни мерки (напр. опростени варианти за разходи, многогодишно програмиране) за особено полезни, като тези мерки изглежда са довели до опростяване. Въпреки известния напредък по отношение на опростяването, националните правила и процедури, които се прилагат в рамките на националните програми, изглежда водят до умерена до голяма административна тежест, като по този начин засягат ефективността.

Въпреки предизвикателствата ФУМИ продължи да бъде особено **целесъобразен**, тъй като се оказа достатъчно гъвкав и с широк обхват, за да отговори на различните нужди, а националните програми са в съответствие с нуждите на държавите членки. Въпреки това, променящите се нужди на държавите членки през периода на изпълнение сочат за необходимостта от по-голяма гъвкавост при разпределянето на финансовите средства. Нуждите се различават значително в отделните държави членки и в различните области (т.е. убежище, интеграция и връщане), като техните размери и обхват варират, но като цяло се увеличават. В много държави беше даден приоритет на областта на убежището. Поради миграционната криза мащабът на ФУМИ се промени в сравнение с първоначално предвиденото, а първоначалното равнище на финансиране се оказа недостатъчно.

При проектирането, планирането и програмирането на Фонда бяха взети мерки за гарантиране на неговата **съгласуваност**, взаимно допълване и последователност с другите финансови инструменти на ЕС и с имащите отношение ключови политически стратегии на ЕС. По време на изпълнението Комисията следеше за това фондовете на ЕС, преследващи подобни цели, да бъдат използвани по координиран начин. На национално равнище по-голямата част от държавите членки осигуриха съгласуваност и допълване чрез създаването на механизми за координация, главно под формата на комитети за мониторинг, които обединяват органите, участващи в изпълнението на фондовете.

¹⁰ Регламент (ЕС) 2016/369 на Съвета от 15 март 2016 г. относно предоставянето на спешна подкрепа в рамките на Съюза.

Въпреки това, когато става въпрос за вътрешната съгласуваност между различните механизми за изпълнение на ФУМИ, изглежда има възможност за подобряване на комуникацията, тъй като някои бенефициери не са добре запознати с действията и проектите по линия на ФУМИ, особено действията на Съюза и спешното подпомагане. Въпреки това няма много доказателства за липса на съгласуваност, припокриване и дублиране, било то вътрешно или външно.

Като цяло ФУМИ генерира значителна **европейска добавена стойност**, въпреки сравнително малкия си размер в сравнение с предизвикателствата, породени от кризата, която възникна през този период. Основното предимство на равнище ЕС се дължи на транснационалното измерение на някои действия (действията на Съюза и Европейската мрежа за миграцията) и споделянето на тежестта на равнище ЕС, подкрепено по-специално чрез спешното подпомагане и механизма за преместване по националните програми, и двете пример за прилагането на принципа на солидарност.

ФУМИ доведе до значителна добавена стойност от ЕС под формата на:

- i) осигуряване на ефективно и ефикасно управление на миграционните потоци на равнище ЕС (ефекти на обема);
- ii) подобрени процедури, свързани с управлението на миграцията, и по-големи експертни познания и капацитет (ефекти на процеса);
- iii) възможност за държавите членки да достигнат до по-голям брой мигранти, търсещи убежище лица, бежанци и граждани на трети държави (ефекти на обхвата); и
- iv) иновативни решения, въведени на национално и европейско равнище чрез изпълнение на действията (ефекти на ролите).

Липсата на финансиране по линия на ФУМИ щеше да се отрази отрицателно върху качеството на реакцията на ЕС на миграционната криза и способността на държавите членки да си сътрудничат и да намират решения. Прекъсването на подкрепата вероятно щеше да има значителни отрицателни последици и ще доведе до намаляване на обхвата и качеството на изпълняваните действия, както и до забавяне или дори спиране на изпълнението на действията, включително във връзка с прилагането на принципите на солидарност, споделяне на тежестта и взаимно доверие.

ФУМИ отдели голямо внимание на **устойчивостта** чрез механизми, въведени при програмирането и изпълнението в различни механизми за изпълнение, макар и в по-малка степен в контекста на спешното подпомагане (поради естеството на действията). Критериите за устойчивост могат да се отчитат в по-голяма степен в планирането на интервенциите по линия на ФУМИ.

Устойчивостта на въздействието на действията (въздействие, което продължава след приключване на интервенцията) и финансовата устойчивост (действия, които могат да продължат и след приключване на финансирането по линия на ФУМИ) се различават между отделните механизми за изпълнение, държавите членки и специфичните цели, и зависят от възприемането на цялостен подход. Устойчивостта на въздействието върху целевите групи е вероятно да се различава в зависимост от областите, върху които се поставя акцент — резултатите в областта на интеграцията и убежището вероятно ще бъдат трайни, ако са насочени към по-дългосрочни нужди, докато резултатите в областта на връщането са по-устойчиви, ако се основават на схеми за доброволно връщане и се подкрепят от усилия за реинтеграция.

- **Консултации със заинтересованите страни**

Между 10 януари 2018 г. и 9 март 2018 г. се проведеха две открити обществени консултации, специално посветени на фондовете на ЕС в областта на миграцията и сигурността. Като цяло респондентите подчертаха необходимостта от опростяване на изпълнението на финансовите инструменти в областта на вътрешните работи, по-голяма гъвкавост (по-специално във връзка със способността да се реагира на кризи, свързани с миграцията и сигурността) и увеличаване на финансирането и подкрепата в области с високо равнище на поделяне на отговорността (убежище и управление на границите) и/или сътрудничество между държавите членки и с агенциите в областта на вътрешните работи. Според респондентите тези мерки могат да подобрят ефективността и ефикасността на инструментите и да повишат добавената стойност от ЕС. Заинтересованите страни изтъкнаха също така необходимостта от по-голямо влияние в трети държави във връзка с политиките в областта на вътрешните работи.

Проведени бяха консултации с компетентните органи на държавите членки в рамките на Комитета на ФУМИ-ФВС. Държавите членки предоставиха информация за основните приоритети за финансиране, проблемите, структурата на фондовете и начините на изпълнение. Бяха проведени консултации и с други важни заинтересовани страни и бенефициери на финансиране от фонд „Убежище, миграция и интеграция“ и фонд „Вътрешна сигурност“ (ФВС) чрез пряко и непряко управление, като например международни организации и организации на гражданското общество, както и с агенции в областта на вътрешните работи.

Заинтересованите страни потвърдиха, че за да се увеличи добавената стойност от ЕС, начините за разходване на средствата на ЕС следва да отразяват приоритетите и политическите ангажименти на равнище ЕС и да подкрепят прилагането на достиженията на правото на ЕС в областта на вътрешните работи. Те призоваха за предоставянето на достатъчно финансиране, с което да се посрещнат настоящите и нововъзникващите предизвикателства. Следва да се осигури достатъчно финансиране и за агенциите в областта на вътрешните работи в съответствие с нарастващия обем на техните дейности. Заинтересованите страни потвърдиха необходимостта от повече гъвкавост в структурата на фондовете. Те установиха, че за да се запази достатъчна гъвкавост, която позволява да се реагира на променящите се обстоятелства, следва да се запазят многогодишните програми. Неправителствените организации изразиха мнението, че следва да продължи да се използва пряко управление.

При консултациите се потвърди наличието на консенсус сред основните заинтересовани страни относно необходимостта от по-широк обхват на действие за финансирането от ЕС, включително по отношение на външното му измерение, увеличаване на въздействието на политиките в областта на вътрешните работи, по-опростени механизми за изпълнение и по-голяма гъвкавост, по-специално в отговор на извънредни ситуации.

- **Събиране и използване на експертни становища**

Работата по подготовката на бъдещите финансови инструменти в областта на вътрешните работи започна през 2016 г. и продължи през 2017 и 2018 г. Като част от нея през 2017 и 2018 г. беше проведено проучване за МФР в подкрепа на започналата през септември 2017 г. оценка на въздействието. В рамките на тези проучвания бяха събрани резултатите от оценките на действащите финансови инструменти и от консултациите със заинтересованите страни и бяха разгледани проблемите, целите и

вариантите на политиката, в това число вероятното им въздействие, застъпени в оценката на въздействието.

- **Оценка на въздействието**

За предложението беше извършена оценка на въздействието. Тя обхваща фонд „Убежище и миграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и Фонда за интегрирано управление на границите, който се състои от Инструмента за управлението на границите и за визите и Инструмента за оборудване за митнически контрол. Резюмето на оценката на въздействието и положителното становище на Комитета за регулаторен контрол са публикувани на следния уебсайт:

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia&language=bg>.

В доклада за оценката на въздействието се анализират различни варианти на политиката по отношение на начина, по който финансирането ще бъде предоставяно, като се разглеждат съгласуваността и взаимното допълване с други инструменти на ЕС за финансиране, външното измерение на финансирането в областта на миграцията и сигурността, гъвкавостта в стабилна финансова среда (включително създаването на тематичен механизъм), редът и условията за изпълнение (споделено, пряко и непряко управление), възможността за предоставяне на спешно подпомагане, както и установяването на механизъм за междинен преглед. Предпочитаният вариант е съчетание от варианти, като той се основава на резултатите и препоръките от последващата оценка на предишните фондове (през програмния период 2007—2013 г.) и междинните оценки на действащите фондове (програмен период 2014—2020 г.).

В оценката на въздействието се разглеждат препоръките, отправени от Комитета за регулаторен контрол. В таблицата по-долу са отразени основните съображения и препоръки за подобрене относно фонд „Убежище и миграция“, Инструмента за управлението на границите и за визите (като част от Фонда за интегрирано управление на границите) и фонд „Вътрешна сигурност“, както и начините, по които те са били отразени в доклада за оценка на въздействието.

Основни съображения на Комитета за регулаторен контрол	Изменения в доклада за оценка на въздействието
В доклада не се обяснява как разширяването на компетентността на ЕС в тези области (вътрешните работи) и на ролята на агенциите ще се отрази на цялостната система.	Докладът беше изменен, за да включи обяснение за това как разширяването на компетентността на ЕС и по-голямата роля на агенциите ще се отразят върху ролята на фонд „Убежище и миграция“, Инструмента за управлението на границите и за визите (като част от Фонда за интегрирано управление на границите) и фонд „Вътрешна сигурност“ (точка 3.2). Агенциите в областта на вътрешните работи, които имат ключово значение в прилагането на политиките в областта на миграцията и сигурността, ще играят важна роля в етапа на програмиране на националните програми, а резултатите от техните дейности по мониторинг ще бъдат включени в междинния преглед. Разширеният мандат на агенциите няма за цел да се заместят настоящите задачи, изпълнявани от държавите членки, а по-скоро да се засилят и оптимизират

	действията на Съюза и държавите членки в областта на миграцията, управлението на границите и сигурността.
Допълнителни съображения и препоръки за подобрения	Изменения в доклада за оценка на въздействието
1) В доклада следва да се представят основните промени в структурата на програмата и приоритетите в сравнение с текущия програмен период. Освен това докладът следва да изясни обхвата на външния компонент на програмата, т.е. нейната степен на допълване с външните инструменти.	Докладът беше изменен, за да представи основните промени в структурата на програмата в сравнение с текущия програмен период (точка 3.2) и да уточни обхвата на външния компонент и взаимното допълване с външните инструменти (точка 3.3). Целите на фондовете са установени въз основа предшестващите ги фондове, чиито обхват по принцип се счита за достатъчно широк, за да подкрепя изпълнението на приоритетите на политиката на ЕС, осигурявайки добавена стойност от ЕС. Промените в приоритетите и действията отразяват развитието на политиките и необходимостта от синергии с други фондове на ЕС. Интервенциите в областта на външното измерение ще бъдат замислени и осъществявани в унисон с външните действия и външната политика на ЕС, по-специално с външния инструмент на ЕС.
2) В доклада следва също да се обясни как разширяването на правомощията на ЕС и по-голямата роля на агенциите засягат ролите на съответните програми. Водят ли до увеличаване на нуждата от действия на национално равнище, от делегиране на агенциите или намаляване на степента на приоритетност на някои интервенции?	Моля, вж. въведените в доклада изменения, с които се отчита основното съображение на Комитета за регулаторен контрол, представено по-горе.
3) Комитетът разбира, че към момента на изготвяне на доклада новият механизъм за резерв за изпълнение беше все още в процес на разработване. Окончателния му вариант обаче следва да актуализира и изясни избрания механизъм и да приведе основания за него с оглед на натрупания опит от други фондове на ЕС (както беше обяснено устно на Комитета).	Докладът бе изменен, за да актуализира и изясни предпочитания механизъм, като беше взет предвид опитът от други фондове на ЕС и промените, настъпили в рамките на подготовката на бъдещия Регламент за общоприложимите разпоредби за споделеното управление (точка 4.1.4). В предпочетения вариант не е представен специален резерв за изпълнение. В техническата корекция в средата на периода е включено минимално равнище на финансово изпълнение за разпределяне на допълнително финансиране, а при отпускането на допълнителни средства чрез тематичния механизъм ще се отчитат определени елементи на качеството на изпълнението.
4) Докладът следва да изясни по какъв начин ще функционира новият механизъм за спешно подпомагане в рамките на финансовите пакети на всеки от трите фонда в областта на миграцията и сигурността, както и че използването на спешното подпомагане следва да бъде ограничено поради новата гъвкавост, предоставена от тематичния механизъм. В доклада би следвало да се обясни предимството	Докладът бе изменен, за да представи пояснения относно начина, по който новият механизъм за спешно подпомагане ще функционира (точка 4.1.3). Предоставеното по линия на фондовете спешно подпомагане следва да допълва резерва за спешна помощ (на равнището на бюджета на ЕС) и да се използва в точно определени случаи. Поради гъвкавостта, заложена в тематичния механизъм, използването

на този механизъм за спешно подпомагане в сравнение със спешното финансиране през предходния програмен период.	на спешното подпомагане се очаква да бъде по-ограничено, отколкото през текущия програмен период. Спешното подпомагане може да се предоставя при споделено, пряко или непряко управление.
5) Мерките за мониторинг не са добре развити. Докладът следва да поясни как ще се определя и измерва успехът на програмите.	Докладът беше изменен (точка 5.1), за да представи начина, по който ще се измерва успешното изпълнение на програмите. Той ще се основава на целите, определени от Комисията и държавите членки в рамките на националните програми, и последваща оценка на реализирането на тези цели чрез показатели за крайните продукти и за резултатите, включени в законодателните предложения. Изискванията за докладване при споделено управление са определени в Регламента за общоприложимите разпоредби.

- **Пригодност и опростяване на законодателството**

Регламентът за общоприложимите разпоредби (който се прилага в няколко области на политиката при споделено управление) ще осигури опростяване на Фонда чрез използването, доколкото е възможно, на общи правила, мониторинг, контрол и одити за изпълнението на програмите, включително чрез по-добро използване на опростените варианти за разходите. Подходът на одита ще бъде рационализиран с цел да се съсредоточи в по-голяма степен върху основани на риска одитни извадки и да се зачита принципът на „единния одит“, за да се намали административната тежест.

Допълнително опростяване при прякото управление ще бъде постигнато чрез използването на общи за Комисията ИТ инструменти (електронна система за управление на безвъзмездните средства).

- **Основни права**

Финансовата подкрепа от бюджета на Съюза е абсолютно необходима за изпълнението на фонд „Убежище и миграция“, за да се подкрепят държавите членки, като се осигуряват общи правила и процедури за приемане на лицата, нуждаещи се от международна закрила, насърчават се повече законни възможности за миграция, подпомага се интеграцията на гражданите на държави извън ЕС и се намаляват стимулите за незаконна миграция чрез устойчива политика за връщане и обратно приемане. Тези цели ще бъдат преследвани в пълно съответствие с ангажиментите на Съюза в областта на основните права. За това ще се следи внимателно по време на изпълнението на Фонда.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Предложението на Комисията за многогодишна финансова рамка включва 10 415 000 000 EUR (по текущи цени) за фонд „Убежище и миграция“ и 865 000 000 EUR (по текущи цени) за съответните децентрализирани агенции за периода 2021—2027 г.

Изпълнението ще се осъществява чрез споделено или пряко/непряко управление. Общите ресурси ще бъдат разпределени по следния начин: 60 % за програмите на

държавите членки, изпълнявани при споделено управление; и 40 % за тематичния механизъм — за конкретни действия на национално или транснационално равнище, действия на Съюза, спешно подпомагане, презаселване, усилия за солидарност и споделяне на отговорност, и Европейската мрежа за миграцията. Пакетът за тематичния механизъм ще бъде използван също и за техническа помощ по инициатива на Комисията.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

• Планове за изпълнение и механизми за мониторинг, оценка и докладване

Финансирането се изпълнява чрез споделено управление от държавите членки и чрез пряко/непряко управление от Комисията.

Рамката за мониторинг и оценка ще бъде усъвършенствана, включително чрез подобрена методика за проследяване на инвестициите по всички съответни фондове на ЕС, за да се стимулира своевременното изпълнение и да се гарантира, че оценките предоставят ефективен принос за всяко бъдещо преразглеждане на интервенциите на политиката. Това ще се осъществи чрез по-добри показатели, по-тясно сътрудничество със съответните партньори и механизъм за стимулиране на качеството на изпълнението. Комисията ще направи междинна оценка и ретроспективна оценка. Тези оценки ще се извършват в съответствие с точки 22 и 23 от Междуинституционалното споразумение от 13 април 2016 г.¹¹, с което трите институции потвърдиха, че оценките на действащото законодателство и политика следва да служат като основа за оценките на въздействието на вариантите за по-нататъшни действия. Оценките ще разглеждат ефектите от Фонда на място въз основа на показателите и целевите стойности и на подробен анализ на степента, в която Фондът може да се счита за целесъобразен, ефективен, ефикасен, осигуряващ достатъчна добавена стойност от ЕС и съгласуван с други политики на ЕС. Те ще включват извлечените поуки, така че да се установят евентуални пропуски, проблеми или потенциал за по-нататъшно подобряване на действията или резултатите от тях, както и да се спомогне за максималното повишаване на тяхното въздействие.

При споделено управление от държавите членки се очаква редовно да докладват за изпълнението на своите програми и да представят окончателен доклад за качеството на изпълнението в края на програмния период.

• Подробно разяснение на отделните разпоредби на предложението

В Глава I — *Общи разпоредби* на предложения регламент се определят неговата цел, обхват и основни определения. Предвидено е изискването всички действия, подпомагани по силата на регламента, да съответстват на приложимото право на Съюза и на националното право. Определят се и целите на регламента. Предложеният обхват на тези разпоредби до голяма степен се основава на настоящия регламент за фонд „Убежище, миграция и интеграция“, като същевременно се вземат предвид новите развития в политиката, като например Европейската програма за миграцията, и необходимостта от бърз отговор на променящите се предизвикателства, свързани с миграцията, както в рамките на ЕС, така и в сътрудничество с други държави.

¹¹ Междуинституционално споразумение между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия за по-добро законотворчество от 13 април 2016 г.; ОВ L 123, 12.5.2016 г., стр. 1—14.

В Глава II — *Финансова рамка и рамка за изпълнение* се определят общите принципи за подкрепата, предоставяна съгласно регламента, и се подчертава значението на съгласуваността и взаимното допълване със съответните инструменти на ЕС за финансиране. В нея се определят начините на изпълнение на дейностите, подпомагани по силата на регламента: споделено, пряко и непряко управление. Предложеното в настоящия регламент съчетание от начини на изпълнение се основава на положителния опит от тази комбинация при изпълнението на действащия инструмент за финансиране.

В първия раздел на главата се установява финансовата рамка. В предложението се посочва размерът на цялостния пакет за Фонда и неговото използване чрез различните механизми за изпълнение.

Във втория, третия и четвъртия раздел се описва рамката за изпълнение на Фонда по начини на изпълнение, например чрез програми на Комисията и държавите членки. В него се установяват подробни разпоредби за междинния преглед и за изпълнението на специфичните действия, действията на Съюза, спешното подпомагане, техническата помощ, финансовите инструменти, бюджетните гаранции и оперативната подкрепа.

В последния раздел се съдържат разпоредбите относно докладите за качеството на изпълнението от страна на държавите членки, както и разпоредби за мониторинга и оценката.

В Глава III — *Преходни и заключителни разпоредби* се съдържат разпоредбите относно делегирането на правомощия на Комисията да приема делегирани актове и относно процедурата на комитет. Тя обхваща и разпоредби относно приложимостта към предложения регламент на Регламента за общоприложимите разпоредби, предлага отмяна на предшестващия инструмент за финансиране и определя редица преходни разпоредби. Посочена е датата на влизане в сила на предложения регламент и е постановено, че Регламентът ще бъде задължителен в своята цялост и ще се прилага пряко във всички държави членки в съответствие с Договорите, считано от 1 януари 2021 г.

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за създаване на фонд „Убежище и миграция“

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взеха предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 78, параграф 2 и член 79, параграфи 2 и 4 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 комитет¹²,

като взеха предвид становището на Комитета на регионите¹³,

в съответствие с обикновената законодателна процедура,

като имат предвид, че:

- (1) В контекста на променящите се миграционни предизвикателства, характеризиращи се с необходимостта да се подкрепят стабилни системи на държавите членки за приемане, убежище, интеграция и миграция, да се предотвратяват и преодоляват по подходящ начин ситуации на натиск, както и да се заменят незаконните и опасни канали на пристигане със законни и безопасни начини на миграция, инвестирането в ефикасно и координирано управление на миграцията в Съюза е от основно значение за осъществяване на целта на Съюза да бъде пространство на свобода, сигурност и правосъдие съгласно член 67, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз.
- (2) Значението на един координиран подход на Съюза и държавите членки е отразено в Европейската програма за миграцията от май 2015 г., която подчерта необходимостта от последователна и ясна обща политика за възстановяване на доверието в способността на Съюза да обедини европейските и националните усилия за справяне с миграцията и за съвместна и ефективна работа в съответствие с принципите на солидарност и справедливо разпределение на отговорността, като това значение бе потвърдено и в средносрочния преглед от септември 2017 г. и доклада за напредъка от март 2018 г. на Европейската програма за миграция.
- (3) В заключенията си от 19 октомври 2017 г. Европейският съвет отново потвърди необходимостта да се постигне всеобхватен, прагматичен и решителен подход

¹² ОВ С , г., стр. .

¹³ ОВ С , г., стр. .

към управлението на миграцията, чиято цел е да се възстанови контролът по външните граници и да се намали броят на незаконно пристигащите мигранти и на смъртните случаи в морето, и който следва да се основава на гъвкаво и координирано използване на всички налични инструменти на Съюза и държавите членки. Освен това Европейският съвет призова да се осигури значително активизиране на връщанията чрез действия на равнище ЕС и на равнище държави членки, като например ефективни споразумения и договорености за обратно приемане.

- (4) В подкрепа на усилията за гарантиране на всеобхватен подход към управлението на миграцията, основан на взаимно доверие, солидарност и споделяне на отговорността между държавите членки и институциите на ЕС, с цел да се гарантира обща устойчива политика на Съюза в областта на убежището и имиграцията, държавите членки следва да се подкрепят с подходящи финансови ресурси под формата на фонд „Убежище и миграция“ (наричан по-нататък „Фондът“).
- (5) Фондът следва да бъде изпълняван при пълно спазване на правата и принципите, залегнали в Хартата на основните права на Европейския съюз, и международните задължения на Съюза относно основните права.
- (6) Фондът следва да се основава на резултатите и инвестициите, постигнати с помощта на предшествениците му: Европейския фонд за бежанци, създаден с Решение 573/2007/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, Европейския фонд за интеграция на граждани на трети страни, създаден с Решение 2007/435/ЕО на Съвета, Европейския фонд за връщане, създаден с Решение 575/2007/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за периода 2007—2013 г., и фонд „Убежище, миграция и интеграция“ за периода 2014—2020 г., създаден с Регламент (ЕС) 516/2014 на Европейския парламент и на Съвета. Едновременно с това той следва да отчита всички нови развития, които са от значение.
- (7) Фондът следва да подпомага ефективното управление на миграционните потоци, наред с другото, чрез насърчаване на общи мерки в областта на убежището, включително усилията на държавите членки за приемане на лица, нуждаещи се от международна закрила, чрез презаселване и прехвърляне между държавите членки на кандидати за международна закрила или лица, на които е предоставена международна закрила, подкрепа на стратегиите за интеграция, както и по-ефективна политика за законна миграция, за да се гарантира дългосрочната конкурентоспособност на Съюза и бъдещето на неговия социален модел, и за да се намалят стимулите за незаконна миграция чрез устойчиви политики за връщане и обратно приемане. Фондът следва да подкрепя засилването на сътрудничеството с трети държави с цел да се подобрят управлението на потоците от лица, кандидатстващи за убежище или други форми на международна закрила, и възможностите за законна миграция, да се противодейства на незаконната миграция и да се гарантира устойчивост на връщането и ефективно обратно приемане в трети държави.
- (8) Миграционната криза подчерта необходимостта от реформиране на общата европейска система за убежище, за да се гарантират ефективни процедури за предоставяне на убежище, които предотвратяват вторичните движения, за да се осигурят еднакви и подходящи условия на приемане за кандидатите за международна закрила, еднообразни стандарти за предоставяне на международна закрила и подходящи права и обезщетения за лицата, на които е

предоставена международна закрила. В същото време реформата беше необходима, за да се изгради по-справедлива и по-ефективна система за определяне на отговорността на държавите членки по отношение на кандидатите за международна закрила, както и рамка на Съюза за усилията на държавите членки за презаселване. Ето защо е целесъобразно Фондът да предоставя по-голяма подкрепа за усилията на държавите членки за пълно и правилно прилагане на реформираната обща европейска система за убежище.

- (9) Фондът следва също така да допълва и подсилва дейностите, предприемани от Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището, създадена с Регламент (ЕС)... [Регламент за Агенцията в областта на убежището]¹⁴, с цел да се улесни и подобри функционирането на общата европейска система за убежище, посредством координиране и засилване на практическото сътрудничество и обмена на информация между държавите членки; утвърждаване на правото и оперативните стандарти на Съюза в областта на убежището с цел да се гарантира висока степен на уеднаквяване въз основа на високи стандарти за закрила по отношение на процедурите за предоставяне на убежище, условията на приемане и оценката на нуждите от закрила в Съюза; създаване на условия за устойчиво и справедливо разпределение на молбите за международна закрила; улесняване на сближаването по отношение на оценяването на молбите за международна закрила в Съюза; подкрепа за усилията на държавите членки за презаселване и предоставяне на оперативна и техническа помощ на държавите членки за управлението на техните системи за убежище и приемане, и по-специално на държавите членки, чиито системи са подложени на несъразмерно голям натиск.
- (10) Фондът следва да подкрепя усилията на Съюза и на държавите членки във връзка със засилването на капацитета на държавите членки за разработване, наблюдение и оценка на политиките им в областта на убежището, предвид задълженията им съгласно съществуващото право на Съюза.
- (11) Партньорствата и сътрудничеството с трети държави са особено важен компонент от политиката на Съюза в областта на убежището, целящ да се гарантира подходящо управление на потоците от хора, подаващи молби за убежище или други форми на международна закрила. В изпълнение на целите да се заменят незаконните и опасни канали, по които на територията на държавите членки пристигат граждани на трети държави или лица без гражданство, нуждаещи се от международна закрила, със законни и безопасни начини на миграция, да се изрази солидарност с държавите в региони, в които са преселени голям брой лица, нуждаещи се от международна закрила, като се окаже помощ за облекчаване на натиска върху тези държави, да се подпомогне постигането на целите на политиката на Съюза в областта на миграцията като се увеличи влиянието на Съюза спрямо трети държави и да се даде ефективен принос към глобалните инициативи за презаселване благодарение на единна позиция в рамките на международни форуми и пред трети държави, Фондът следва да осигури финансови стимули за изпълнението на Рамката на Съюза за презаселване [и хуманитарен прием].

¹⁴ Регламент (ЕС) № ... на Европейския парламент и на Съвета ... [Регламент за Агенцията в областта на убежището] (ОВ L ..., [дата] г., стр. ...).

- (12) Предвид на равнищата на миграционните потоци към Съюза през последните години и значението на това да се осигури сближаването на нашите общества, е от решаващо значение да се подкрепят политиките на държавите членки за ранно интегриране на законно пребиваващите граждани на трети държави, включително в приоритетните области, определени в Плана за действие относно интеграцията на граждани на трети държави, приет от Комисията през 2016 г.
- (13) С цел да се повиши ефективността, да се постигне най-голямата добавена стойност за Съюза и да се осигури съгласуваност в отговора на Съюза за насърчаване на интеграцията на граждани на трети държави, дейностите, финансирани по линия на Фонда, следва да бъдат специфични и допълващи действията, финансирани по линия на Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+) и Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР). Мерките, финансирани по линия на Фонда, следва да подкрепят мерките, специално насочени към нуждите на гражданите на трети държави, които обикновено се изпълняват на ранен етап в процеса на интеграция, както и хоризонталните действия в подкрепа на капацитета на държавите членки в областта на интеграцията, докато насочените към граждани на трети държави интервенции с дългосрочно въздействие следва да бъдат финансирани от ЕФРР и ЕСФ+.
- (14) В този контекст от органите на държавите членки, които отговарят за изпълнението на Фонда, следва да се изисква да си сътрудничат и да установяват механизми за координация с органите, определени от държавите членки за целите на управлението на интервенциите по линия на ЕСФ+ и ЕФРР, и при необходимост с техните управляващи органи и управляващите органи на други фондове на Съюза, допринасящи за интеграцията на граждани на трети държави.
- (15) Изпълнението на Фонда в тази област следва да бъде в съответствие с общите основни принципи на Съюза относно интеграцията, посочени в общата програма за интеграция.
- (16) Целесъобразно е да се разреши на държавите членки, които желаят, да предвидят в своите програми, че действията за интеграция могат да включват най-близките роднини на гражданите на трети държави, доколкото това е необходимо за ефективното изпълнение на тези действия. Под „най-близки роднини“ следва да се разбира съпрузите, партньорите и всички лица в преки роднински връзки по низходяща или възходяща линия с гражданина на трета държава, към когото е насочено действието за интеграция, които в противен случай не попадат в обхвата на Фонда.
- (17) Като се има предвид ключовата роля на местните и регионалните органи и организациите на гражданското общество в областта на интеграцията и за да се улесни достъпът на тези субекти до финансиране на равнището на Съюза, Фондът следва да улеснява изпълнението на действия в областта на интеграцията от страна на местни и регионални органи или организации на гражданското общество, включително чрез използването на тематичния механизъм и чрез по-висок процент на съфинансиране за тези дейности.
- (18) Като се имат предвид дългосрочните икономически и демографски предизвикателства, пред които е изправен Съюзът, от решаващо значение е да се създадат добре функциониращи канали за законна миграция към Съюза, за да се запази привлекателността на Съюза като дестинация за мигрантите и да се гарантира устойчивостта на социалните системи и растежа на икономиката на Съюза.

- (19) Фондът следва да подпомага държавите членки при изготвянето на стратегии за организиране на законната миграция, които укрепват капацитета им за разработване, изпълнение, наблюдение и оценяване като цяло на всички стратегии, политики и мерки в областта на имиграцията и интеграцията на законно пребиваващи граждани на трети държави, включително правните инструменти на Съюза. Фондът следва да подпомага също така обмена на информация, най-добрите практики и сътрудничеството между различните структури на администрацията и равнища на управление, както и между държавите членки.
- (20) Ефективната политика в областта на връщането е неразделна част от всеобхватния подход към миграцията, който Съюзът и неговите държави членки следват. Фондът следва да подкрепя и насърчава усилията на държавите членки за ефективно прилагане и по-нататъшно разработване на общи стандарти за връщане, по-специално съгласно посоченото в Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета¹⁵, и на интегриран и координиран подход за управление на връщането. За постигането на устойчиви политики в областта на връщането е необходимо Фондът да подкрепя и свързани с това мерки в трети държави, като например реинтеграцията на завърналите се лица.
- (21) Държавите членки следва да отдават предпочитание на доброволното връщане. За да насърчават доброволното връщане, държавите членки следва да предвидят стимули, като например преференциално третиране под формата на засилена помощ за връщане. Този вид доброволно връщане е в интерес както на връщаните лица, така и на органите, от гледна точка на неговата икономическа ефективност.
- (22) Независимо от това, доброволното и принудителното връщане са взаимосвързани, с взаимно подсилващ се ефект, и поради това държавите членки следва да бъдат насърчавани да засилят взаимното допълване между тези две форми на връщане. Възможността за извеждане е важен елемент, допринасящ за целостта на системите за убежище и законна миграция. Поради това Фондът следва да подкрепя действията на държавите членки за улесняване и извършване на извеждания в съответствие със стандартите, установени в правото на Съюза, когато е приложимо, и при пълно зачитане на основните права и достойнството на връщаните лица.
- (23) Специфични подкрепящи мерки за връщаните лица в държавите членки и в държавите на връщане могат да подобрят условията на връщане и да подпомогнат тяхната реинтеграция.
- (24) Споразуменията и други договорености за обратно приемане са неразделна част от политиката на връщане на Съюза и представляват централен инструмент за ефикасно управление на миграционните потоци, тъй като улесняват бързото връщане на незаконните мигранти. Тези споразумения и договорености са съществен елемент от рамката за диалог и сътрудничество с трети държави на произход и на транзитно преминаване на незаконни мигранти и прилагането им в трети държави следва да бъде подпомагано в интерес на ефективните политики за връщане на национално равнище и на равнище Съюз.

¹⁵ Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 г. относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, 24.12.2008 г., стр. 98).

- (25) Освен подкрепата за връщането на лица, както е предвидено в настоящия регламент, Фондът следва да подкрепя и други мерки, насочени към борба с незаконната миграция, преодоляване на стимулите за незаконна миграция или заобикаляне на съществуващите правила за законна миграция, като по този начин се запазва целостта на имиграционните системи на държавите членки.
- (26) Наемането на работа на незаконни мигранти е притегателен фактор за незаконна миграция и подкопава развитието на политика за трудова мобилност, основана на програми за законна миграция. Ето защо Фондът следва пряко или непряко да подкрепя държавите членки в прилагането на Директива 2009/52/ЕО на Европейския парламент и на Съвета¹⁶, която забранява наемането на работа на незаконно пребиваващи граждани на трети държави и предвижда санкции срещу работодателите, които нарушават тази забрана.
- (27) Фондът следва пряко или непряко да подкрепя държавите членки в прилагането на Директива 2011/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета¹⁷, която определя разпоредби за помощ, подкрепа и защита на жертвите на трафик на хора.
- (28) Фондът следва да допълва и подсилва дейностите, предприемани в областта на връщането от Европейската агенция за гранична и брегова охрана, създадена с Регламент (ЕС) 2016/1624 на Европейския парламент и на Съвета¹⁸, и по този начин да допринася за ефективното европейско интегрирано управление на границите, както е определено в член 4 от същия регламент.
- (29) Следва да се търсят синергии, съгласуваност и ефикасност с другите фондове на Съюза и да се избягва припокриване между действията.
- (30) Подкрепяните по линия на Фонда мерки, осъществявани в трети държави или по отношение на трети държави, следва да допълват други действия извън Съюза, получаващи подкрепа чрез неговите инструменти за външно финансиране. 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 и международните ангажименти на Съюза. Във връзка с външното измерение Фондът следва да насочи подкрепата си към засилване на сътрудничеството с трети държави и укрепване на ключови аспекти от управлението на миграцията в области от интерес за политиката на Съюза в областта на миграцията.
- (31) Финансирането от бюджета на Съюза следва да се съсредоточи върху дейности, при които интервенцията на Съюза може да придаде допълнителна стойност в сравнение със самостоятелни действия на държавите членки. Финансовата подкрепа, предоставяна съгласно настоящия регламент, следва да допринася по-

¹⁶ Директива 2009/52/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 18 юни 2009 г. за предвиждане на минимални стандарти за санкциите и мерките срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава (ОВ L 168, 30.6.2009 г., стр. 24).

¹⁷ Директива 2011/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 г. относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него и за замяна на Рамково решение 2002/629/ПВР на Съвета (ОВ L 101, 15.4.2011 г., стр. 1).

¹⁸ Регламент (ЕС) 2016/1624 на Европейския парламент и на Съвета от 14 септември 2016 г. за европейската гранична и брегова охрана, за изменение на Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕО) № 863/2007 на Европейския парламент и на Съвета, Регламент (ЕО) № 2007/2004 на Съвета и Решение 2005/267/ЕО на Съвета (ОВ L 251, 16.9.2016 г., стр. 1).

специално за повишаването на националния капацитет и капацитета на Съюза в областта на убежището и миграцията.

- (32) Ако държава членка не е изпълнила своите задължения по Договорите в областта на убежището и миграцията, ако има очевиден риск от тежко нарушение на ценностите на Съюза от страна на държавата членка при изпълнението на достиженията на правото в областта на убежището и миграцията или ако в доклад по механизма за оценка и наблюдение по Шенген или на Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището са установени недостатъци в съответната област, тогава може да се счита, че държавата членка не спазва съответните достижения на правото на Съюза по отношение на използването на оперативната подкрепа по линия на Фонда.
- (33) Фондът следва да отразява необходимостта от повече гъвкавост и опростяване, като същевременно отговаря на изискванията за предвидимост и осигурява справедливо и прозрачно разпределение на ресурсите за постигането на стратегическите и специфичните цели, установени в настоящия регламент.
- (34) Настоящият регламент следва да определи първоначалните суми за държавите членки, състоящи се от фиксирана сума и сума, изчислена въз основа на критериите, определени в приложение I, които отразяват нуждите на различните държави членки и натиска, на които са подложени те, в областта на убежището, интеграцията и връщането.
- (35) Тези първоначални суми следва да формират основата за дългосрочните инвестиции на държавите членки. За да се вземат предвид промените в миграционните потоци и да се отговори на нуждите в управлението на системите за убежище и приемане и интеграцията на законно пребиваващите граждани на трети държави, както и да се противодейства на незаконната миграция чрез ефективна и устойчива политика на връщане, в средата на периода на държавите членки следва да бъдат отпуснати допълнителни суми, като се вземат предвид равнищата на усвояване. Тази сума следва да се основава на последните налични статистически данни, съгласно посоченото в приложение I, за да бъдат отразени промените в базовия сценарий на държавите членки.
- (36) За да допринесат за постигането на политическата цел на Фонда, държавите членки следва да гарантират, че техните програми съдържат действия, които са насочени към постигане на специфичните цели на настоящия регламент, че избраните приоритети съответстват на мерките за изпълнение, посочени в приложение II, и че разпределението на ресурсите между целите прави възможно постигането на общата политическа цел.
- (37) Тъй като предизвикателствата в областта на миграцията непрекъснато се променят, необходимо е разпределянето на средствата да се адаптира към промените в миграционните потоци. С цел да се посрещнат належащите потребности, промените в политиката и приоритетите на Съюза и финансирането да се насочва към действия с висока степен на добавена стойност от Съюза, част от финансирането периодично ще се разпределя чрез тематичен механизъм за специфични действия, действия на Съюза, спешно подпомагане, презаселване и допълнителна подкрепа за държавите членки, които допринасят за усилията за солидарност и поемане на отговорност.

- (38) Държавите членки следва да бъдат насърчавани да използват част от разпределените за техните програми средства за финансирането на дейностите, посочени в приложение IV, които се ползват с по-голям принос от Съюза.
- (39) Част от наличните средства по линия на Фонда биха могли също да се разпределят по програмите на държавите членки за изпълнението на специфични действия в допълнение към първоначално разпределените средства. Тези специфични действия следва да бъдат определени на равнището на Съюза и да се отнасят до действия, които изискват съвместни усилия или когато актуалните събития в Съюза налагат да се предостави допълнително финансиране на една или няколко държави членки.
- (40) Фондът следва да допринася за подпомагането на оперативните разходи в областта на убежището и връщането и да позволява на държавите членки да поддържат капацитет, който е решаващ за предоставянето на тази услуга за Съюза като цяло. Това подпомагане се изразява в пълното възстановяване на определени разходи, свързани с целите на Фонда, и следва да представлява неразделна част от националните програми.
- (41) Като допълнение към изпълнението на политическата цел на Фонда на национално равнище чрез програмите на държавите членки, с Фонда следва да се оказва подкрепа и на действия на равнището на Съюза. Тези действия следва да служат на цялостните стратегически цели в приложното поле на интервенцията на Фонда, свързани с анализа на политиките и иновациите, транснационалното взаимно обучение и партньорства, както и изпробване на нови инициативи и действия в целия Съюз.
- (42) С цел да се укрепи капацитетът на Съюза за незабавен отговор на непредвиден или несъразмерно голям миграционен натиск в една или повече държави членки, характеризиращ се с голям и несъразмерен приток на граждани на трети държави, който създава сериозни и неотложни проблеми за съоръженията за приемане и местата за задържане, за системите и процедурите в областта на убежището и управлението на миграцията, и на силен миграционен натиск в трети държави поради политически събития или конфликти, следва да бъде възможно предоставянето на спешно подпомагане в съответствие с рамката, определена в настоящия регламент.
- (43) С настоящия регламент следва да се гарантира продължаването на Европейската мрежа за миграцията, създадена с Решение 2008/381/ЕО¹⁹ на Съвета, и да се предвиди финансова помощ в съответствие с нейните цели и задачи.
- (44) Политическата цел на Фонда следва да бъде преследвана също така чрез финансови инструменти и бюджетни гаранции в рамките на политическите компоненти на програмата InvestEU. Финансовата подкрепа следва да се използва за преодоляване на случаи на неефективност на пазара или неоптимални инвестиционни ситуации по пропорционален начин, а действията не следва да се дублират, нито да изместват частното финансиране или да нарушават конкуренцията на вътрешния пазар. Действията следва да имат ясна европейска добавена стойност.

¹⁹ 2008/381/ЕО: Решение на Съвета от 14 май 2008 г. за създаване на Европейска мрежа за миграцията (ОВ L 131, 21.5.2008 г., стр. 7).

- (45) С настоящия регламент се определя финансов пакет за целия фонд „Убежище и Миграция“, който представлява основната референтна сума по смисъла на точка 17 от Междунституционалното споразумение от 2 декември 2013 г. между Европейския парламент, Съвета и Комисията относно бюджетната дисциплина, сътрудничеството по бюджетни въпроси и доброто финансово управление²⁰ за Европейския парламент и за Съвета в рамките на годишната бюджетна процедура.
- (46) Към настоящия фонд се прилага Регламент (ЕС) № .../.. [„Финансовият регламент“]. В него са определени правилата относно изпълнението на бюджета на Съюза, включително правилата относно безвъзмездните средства, наградите, обществените поръчки, непрякото изпълнение, финансовата помощ, финансовите инструменти и бюджетните гаранции.
- (47) За целите на изпълнението на действията при споделено управление Фондът следва да бъде част от последователна рамка, включваща настоящия регламент, Финансовия регламент и Регламент (ЕС) .../2021 [Регламента за общоприложимите разпоредби].
- (48) С Регламент (ЕС) .../2021 [Регламент за общоприложимите разпоредби] се създава рамката за действие на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+), Кохезионния фонд, Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР), фонд „Убежище и миграция“ (ФУМ), фонд „Вътрешна сигурност“ (ФВС) и Инструмента за управлението на границите и за визите като част от Фонда за интегрирано управление на границите (ФИУГ) и се определят по-специално правилата относно програмирането, мониторинга и оценката, управлението и контрола на фондовете на ЕС, които се изпълняват при споделено управление. Поради това е необходимо да се определят целите на ФУМ и да се установят специални разпоредби относно вида дейности, които могат да бъдат финансирани по ФУМ.
- (49) Видовете финансиране и методите на изпълнение съгласно настоящия регламент следва да се избират в зависимост от възможностите за осъществяване на специфичните цели на действията и за постигане на резултати, като се вземат предвид по-специално разходите за контрола, административната тежест и очакваният риск от несъответствие. Това следва да включва разглеждане на възможността за използване на еднократни суми, единни ставки и единични разходи, както и финансиране, което не е свързано с разходи, както е посочено в член 125, параграф 1 от Финансовия регламент.
- (50) В съответствие с Финансовия регламент²¹, Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета²², Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета²³, Регламент (Евратом, ЕО) № 2185/96 на Съвета²⁴ и Регламент

²⁰ ОВ С 373, 20.12.2013 г., стр. 1.
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2013.373.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2013%3A373%3ATOC

²¹ ОВ С , г., стр. .

²² ОВ С , г., стр. .

²³ Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 г. относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности (ОВ L 312, 23.12.1995 г., стр. 1).

²⁴ ОВ С , г., стр. .

(ЕС) 2017/1939 на Съвета²⁵ финансовите интереси на Съюза се защитават посредством пропорционални мерки, включително посредством предотвратяване, разкриване, коригиране и разследване на нередности и измами, събиране на изгубени, недължимо платени или неправилно използвани средства и, когато е целесъобразно, налагане на административни санкции. В съответствие по-специално с Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 и Регламент (Евратом, ЕО) № 2185/96 Европейската служба за борба с измамите (OLAF) може да извършва административни разследвания, включително проверки и инспекции на място, за да установи дали е налице измама, корупция или друго престъпление, засягащо финансовите интереси на Съюза. В съответствие с Регламент (ЕС) 2017/1939 Европейската прокуратура може да разследва и да преследва по наказателен ред измами и други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на Съюза, както е предвидено в Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета²⁶. В съответствие с Финансовия регламент всички лица или субекти, получаващи средства на Съюза, оказват пълно сътрудничество за защита на финансовите интереси на Съюза, предоставят необходимите права и достъп на Комисията, на OLAF и на Европейската сметна палата и гарантират, че всички трети страни, участващи в изпълнението на средства на Съюза, предоставят равностойни права.

- (51) По отношение на настоящия регламент се прилагат хоризонталните финансови правила, приети от Европейския парламент и от Съвета на основание член 322 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Тези правила са установени във Финансовия регламент и определят по-специално процедурата за създаване и изпълнение на бюджета чрез безвъзмездни средства, обществени поръчки, награди, непряко изпълнение, и предвиждат проверки на отговорността на финансовите участници. Правилата, приети на основание член 322 от ДФЕС засягат също защитата на бюджета на Съюза в случай на широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава в държавите членки, тъй като зачитането на тези принципи е съществена предпоставка за добро финансово управление и ефективно финансиране от ЕС.
- (52) В съответствие с член 94 от Решение 2013/755/ЕС на Съвета²⁷ физически лица и организации, установени в отвъдморски страни и територии (ОСТ), имат право да получават финансиране при спазване на правилата и целите на Фонда и на евентуалните договорености, приложими по отношение на държавата членка, с която е свързана съответната отвъдморска страна или територия.
- (53) В съответствие с член 349 от ДФЕС и в съответствие със Съобщението на Комисията относно засилено и обновено стратегическо партньорство с най-отдалечените региони на ЕС²⁸, одобрено от Съвета в неговите заключения от 12 април 2018 г., съответните държави членки следва да гарантират, че техните национални стратегии и програми са насочени към преодоляване на

²⁵ Регламент (ЕС) 2017/1371 на Съвета от 12 октомври 2017 г. за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура (ОВ L 283, 31.10.2017 г., стр. 1).

²⁶ Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2017 г. относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред (ОВ L 198, 28.7.2017 г., стр. 29).

²⁷ Решение 2013/755/ЕС на Съвета от 25 ноември 2013 г. за асоцииране на отвъдморските страни и територии към Европейския съюз („Решение за отвъдморско асоцииране“) (ОВ L 344, 19.12.2013 г., стр. 1).

²⁸ COM(2017)623 final.

специфичните предизвикателства в областта на управлението на миграцията, пред които са изправени най-отдалечените региони. Фондът подпомага тези държави членки с достатъчно ресурси, за да се помогне на тези региони да управляват миграцията по устойчив начин и да се справят с възможни ситуации на натиск.

- (54) Съгласно точки 22 и 23 от Междунституционалното споразумение за по-добро законотворчество от 13 април 2016 г. е необходимо фондовете да се оценяват въз основа на информация, събрана чрез специфични изисквания за мониторинг, като същевременно се избягват излишното регулиране и административната тежест, по-специално за държавите членки. По целесъобразност тези изисквания могат да включват измерими показатели като основа за оценка на ефектите на Фонда на място. За да се отчитат постиженията на Фонда, следва да се определят общи показатели и свързани целеви стойности по отношение на всяка специфична цел на Фонда. Чрез тези общи показатели и финансовото отчитане Комисията и държавите членки следва да следят изпълнението на Фонда в съответствие с приложимите разпоредби на Регламент (ЕС) .../2021 на Европейския парламент и на Съвета [Регламент за общоприложимите разпоредби] и настоящия регламент.
- (55) Отразявайки значението на борбата срещу изменението на климата съгласно ангажиментите на Съюза за прилагане на Парижкото споразумение и целите на ООН за устойчиво развитие, Фондът ще допринесе за координиране на действията по климата и постигане на общата цел за изразходване на 25 % от бюджета на ЕС в подкрепа на целите, свързани с климата. Съответните действия ще бъдат определени по време на подготовката и изпълнението на Фонда и ще бъдат преразгледани в рамките на съответните прегледи и оценки.
- (56) С цел да бъдат допълнени и изменени някои несъществени елементи от настоящия регламент на Комисията следва да се делегира правомощието да приема актове в съответствие с член 290 от Договора за функционирането на Европейския съюз по отношение на списъка на действията, отговарящи на условията за по-голям процент съфинансиране, както са изброени в приложение IV, оперативна подкрепа и с оглед на по-нататъшното разработване на рамката за мониторинг и оценка. От особена важност е по време на подготвителната си работа Комисията да проведе подходящи консултации, включително на експертно равнище, и тези консултации да бъдат проведени в съответствие с принципите, заложи в Междунституционалното споразумение от 13 април 2016 г. за по-добро законотворчество.
- (57) За да се гарантират еднакви условия за прилагането на настоящия регламент, на Комисията следва да се предоставят изпълнителни правомощия. Тези правомощия следва да бъдат упражнявани в съответствие с Регламент (ЕС) № 182/2011 на Европейския парламент и на Съвета²⁹. За приемането на актове за изпълнение, които установяват общи задължения за държавите членки, по-специално относно предоставянето на информация на Комисията, следва да се използва процедурата по разглеждане, а за приемането на актове за изпълнение,

²⁹ Регламент (ЕС) № 182/2011 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 Комисията (ОВ L 55, 28.2.2011 г., стр. 13).

свързани с условията и реда за предоставяне на информация на Комисията в рамките на програмирането и докладването, следва да се използва процедурата по консултиране поради чисто техническото им естество.

- (58) Тъй като целта на настоящия регламент, а именно да допринесе за ефективното управление на миграционните потоци в Съюза, в съответствие с общата политика в областта на убежището и международната закрила и общата имиграционна политика, не може да бъде постигната в достатъчна степен от държавите членки, действащи самостоятелно, и може да бъде постигната по-добре на равнището на Съюза, Съюзът може да приема 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.
- (59) В съответствие с член 3 от Протокола относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, и без да се засяга член 4 от този протокол, Ирландия [не участва в приемането на настоящия регламент и не е обвързана от него, нито го прилага/е уведомила за желанието си да участва в приемането и прилагането на настоящия регламент].
- (60) В съответствие с членове 1 и 2 от Протокол № 22 относно позицията на Дания, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, Дания не участва в приемането на настоящия регламент и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане.
- (61) Целесъобразно е срокът на прилагане на настоящия регламент да се съгласува с този на Регламент (ЕС, Евратом) .../2021 [Регламент за многогодишната финансова рамка].

ПРИЕХА НАСТОЯЩИЯ РЕГЛАМЕНТ:

ГЛАВА I

ОБЩИ РАЗПОРЕДБИ

Член 1

Предмет

1. С настоящия регламент се създава фонд „Убежище и миграция“ (наричан по-нататък „Фондът“).
2. С него се определят целите на Фонда, бюджетът за периода 2021—2027 г., формите на финансиране от Съюза и правилата за предоставяне на такова финансиране.

Член 2

Определения

За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

- а) „кандидат за международна закрила“ означава кандидат по смисъла на член 2, точка [х] от Регламент (ЕС) .../. [Регламент за процедурата по предоставяне на убежище]³⁰;
- б) „лице, на което е предоставена международна закрила“ по смисъла на член [2], точка 2 от Регламент (ЕС) .../. [Регламент за условията за предоставяне на международна закрила]³¹;
- в) „операция за смесено финансиране“ означава действия, подкрепени от бюджета на Съюза, включително в рамките на механизми за смесено финансиране по член 2, точка 6 от Финансовия регламент, при които се съчетават форми на неподлежаща на връщане подкрепа или финансови инструменти от бюджета на Съюза с форми на подлежаща на връщане подкрепа от финансови институции в областта на развитието или от други публични финансови институции, както и от търговски финансови институции и инвеститори;
- г) „член на семейството“ означава всеки гражданин на трета държава съгласно определението в рамките на правото на Съюза в областта на политиката, към която се отнася действието, подпомагано от Фонда;
- д) „хуманитарен прием“ по смисъла на член [2] от Регламент (ЕС) .../. [Рамка на Съюза за презаселване и [хуманитарен прием]³²;
- е) „извеждане“ означава извеждането съгласно определението в член 3, точка 5 от Директива 2008/115/ЕО;
- ж) „презаселване“ означава презаселване съгласно определението в член [2] от Регламент (ЕС) .../. [Рамка на Съюза за презаселване и [хуманитарен прием];
- з) „връщане“ означава връщане съгласно определението в член 3, точка 3 от Директива 2008/115/ЕО;
- и) „гражданин на трета държава“ означава всяко лице, което не е гражданин на Съюза според определението в член 20, параграф 1 от ДФЕС. Позоваването на граждани на трети държави се приема, че включва лицата без гражданство и лицата с неопределено гражданство;
- й) „уязвимо лице“ означава всяко лице съгласно определението в рамките на правото на Съюза в областта на политиката, към която се отнася действието, подпомагано от Фонда;

³⁰ ОВ С , г., стр. .

³¹ ОВ С , г., стр. .

³² ОВ С , г., стр. .

Член 3

Цели на Фонда

1. Политическата цел на Фонда е да допринесе за ефективното управление на миграционните потоци в съответствие с имащите отношение достижения на правото на Съюза и с ангажиментите на Съюза по отношение на основните права.
2. В рамките на политическата цел, посочена в параграф 1, Фондът ще допринесе за следните специфични цели:
 - а) укрепване и развиване на всички аспекти на общата европейска система за убежище, включително нейното външно измерение;
 - б) подкрепа за законната миграция към държавите членки, включително принос за интеграцията на гражданите на трети държави;
 - в) принос за борбата с незаконната миграция и осигуряване на ефективност на връщането и обратното приемане в трети държави.
3. В рамките на специфичните цели, изложени в параграф 2, Фондът се изпълнява чрез мерките за изпълнение, изброени в приложение II.

Член 4

Обхват на подкрепата

1. В рамките на целите, посочени в член 3, и в съответствие с мерките за изпълнение, изброени в приложение II, Фондът по-специално подкрепя действията, изброени в приложение III.
2. За постигане на целите на настоящия регламент Фондът може да подпомага посочените в приложение III действия, отговарящи на приоритетите на Съюза, по отношение на трети държави и в трети държави, когато е целесъобразно, в съответствие с член 5 и член 6.
3. Целите на настоящия регламент подкрепят действия, насочени към една или повече целеви групи в обхвата на членове 78 и 79 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

Член 5

Трети държави, асоциирани към Фонда

Фондът е отворен за участие на трети държави в съответствие с условията, определени в специално споразумение, обхващащо участието на третата държава във фонд „Убежище и миграция“, при условие че споразумението:

- гарантира справедлив баланс по отношение на приноса и ползите за третата държава, участваща във Фонда;
- определя условията за участието във Фонда, включително изчисляването на финансовия принос за Фонда и административните разходи, свързани с това.

Този принос представлява целеви приходи в съответствие с член [21, параграф 5] от Финансовия регламент;

- не предоставя на третата държава правомощия за вземане на решения по отношение на Фонда;
- гарантира правата на Съюза да осигурява добро финансово управление и да защитава своите финансови интереси.

Член 6

Допустими субекти

1. Допустими са следните субекти:
 - а) правни субекти, установени в която и да е от следните държави:
 - (1) държава членка или отвъдморска страна или територия, свързана с нея;
 - (2) трета държава, асоциирана към Фонда;
 - (3) трета държава, включена в работната програма при условията, посочени в нея;
 - б) всеки правен субект, учреден съгласно правото на Съюза, или всяка международна организация.
2. Не са допустими физически лица.
3. Правни субекти, установени в трета държава, са допустими за участие по изключение, когато това е необходимо за постигането на целите на дадено действие.
4. Допустими са правни субекти, участващи в консорциуми от поне два независими субекта, установени в различни държави членки или отвъдморски държави или територии, свързани с тези държави членки или с трети държави.

ГЛАВА II

ФИНАНСОВА РАМКА И РАМКА ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ

РАЗДЕЛ 1

ОБЩИ РАЗПОРЕДБИ

Член 7

Общи принципи

1. Подкрепата, предоставена съгласно настоящия регламент, допълва националната, регионалната и местната интервенция и се съсредоточава върху прибавянето на добавена стойност към целите на регламента.
2. Комисията и държавите членки гарантират, че подкрепата, предоставена съгласно настоящия регламент и от държавите членки, е съгласувана със

съответните дейности, политики и приоритети на Съюза и допълва други инструменти на Съюза.

3. Фондът се изпълнява при споделено, пряко или непряко управление в съответствие с член [62, параграф 1, букви а), б) и в)] от Финансовия регламент.

Член 8

Бюджет

1. Финансовият пакет за изпълнението на Фонда за периода 2021—2027 г. е 10 415 000 000 EUR по текущи цени.
2. Финансовите ресурси се използват, както следва:
 - а) 6 249 000 000 EUR се отпускат за програмите, изпълнявани при споделено управление;
 - б) 4 166 000 000 EUR се отпускат за тематичния механизъм.
3. До 0,42 % от финансовия пакет се отпускат за техническа помощ по инициатива на Комисията, както е посочено в член 29 от Регламент (ЕС).../.. [Регламент за общоприложимите разпоредби].

Член 9

Общи разпоредби относно изпълнението на тематичния механизъм

1. Финансовият пакет, посочен в член 8, параграф 2, буква б), се отпуска по гъвкав начин чрез тематичния механизъм, като се използват споделено, пряко и непряко управление съгласно предвиденото в работните програми. Финансирането по линия на тематичния механизъм се използва за неговите компоненти:
 - а) специфични действия;
 - б) действия на Съюза;
 - в) спешно подпомагане;
 - г) презаселване;
 - д) подпомагане на държавите членки, които допринасят за усилията за солидарност и отговорност; и
 - е) Европейска мрежа за миграцията.От финансовия пакет за тематичния механизъм се подкрепя и техническа помощ по инициатива на Комисията.
2. Финансирането по линия на тематичния механизъм е насочено към приоритети с висока добавена стойност за Съюза или се използва за посрещане на неотложни нужди в съответствие с договорените приоритети на Съюза, посочени в приложение II.

3. Когато финансирането по тематичния механизъм се предоставя на държави членки при пряко или непряко управление, се гарантира, че избраните проекти не са предмет на мотивирано становище на Комисията във връзка с нарушение по член 258 от ДФЕС, което излага на риск законосъобразността и редовността на разходите или качеството на изпълнение на проектите.
4. Когато финансирането по тематичния механизъм се изпълнява при споделено управление, за целите на член 18 и член 19, параграф 2 от Регламент (ЕС) .../... [Регламент за общоприложимите разпоредби] Комисията прави оценка дали предвидените действия са предмет на мотивирано становище на Комисията във връзка с нарушение по член 258 от ДФЕС, което излага на риск законосъобразността и редовността на разходите или качеството на изпълнение на проектите.
5. Комисията определя общата сума, която се предоставя за тематичния механизъм от годишните бюджетни кредити в бюджета на Съюза. Комисията приема решения за финансиране, както е посочено в член [110] от Финансовия регламент, за тематичния механизъм, като определя целите и действията, които да бъдат подкрепяни, и посочва сумите за всеки от компонентите му, както е посочено в параграф 1. В решенията за финансиране се определя, когато това е уместно, общата сума, запазена за операции за смесено финансиране.
6. Тематичният механизъм по-специално подкрепя действия, попадащи в рамките на мярката за изпълнение по точка 2, буква б) от приложение II, които се изпълняват от местни и регионални органи или организации на гражданското общество.
7. След приемането на решението за финансиране, посочено в параграф 5, Комисията може да измени в съответствие с него програмите, изпълнявани при споделено управление.
8. Тези решения за финансиране могат да бъдат едногодишни или многогодишни и могат да обхващат един или повече компоненти от тематичния механизъм.

РАЗДЕЛ 2

ПОДКРЕПА И ИЗПЪЛНЕНИЕ ПРИ СПОДЕЛЕНО УПРАВЛЕНИЕ

Член 10

Приложно поле

1. Настоящият раздел се прилага за частта от финансовия пакет, посочена в член 7, параграф 2, буква а), и за допълнителните ресурси, изпълнявани при споделено управление съгласно решението на Комисията за тематичния механизъм по член 8.
2. Подкрепата по настоящия раздел се изпълнява при споделено управление съгласно член [63] от Финансовия регламент и Регламент (ЕС) .../... [Регламент за общоприложимите разпоредби].

Член 11

Бюджетни ресурси

1. Ресурсите, посочени в член 8, параграф 2, буква а), се отпускат за националните програми, изпълнявани от държавите членки при споделено управление (наричани по-нататък „програмите“), съгласно следното индикативно разпределение:
 - а) 5 207 500 000 EUR на държавите членки в съответствие с приложение I;
 - б) 1 041 500 000 EUR на държавите членки за коригиране на разпределените за програмите средства съгласно посоченото в член 14, параграф 1.
2. Когато посочената в параграф 1, буква б) сума не е разпределена, останалата сума може да бъде добавена към сумата по член 8, параграф 2, буква б).

Член 12

Проценти на съфинансиране

1. Приносът от бюджета на Съюза не може да надхвърля 75 % от общите допустими разходи за даден проект.
2. Приносът от бюджета на Съюза може да бъде увеличен до 90 % от общите допустими разходи за проекти, осъществявани по линия на специфичните действия.
3. Приносът от бюджета на Съюза може да бъде увеличен до 90 % от общите допустими разходи за действията, изброени в приложение IV.
4. Приносът от бюджета на Съюза може да бъде увеличен до 100 % от общите допустими разходи за оперативна подкрепа.
5. Приносът от бюджета на Съюза може да бъде увеличен до 100 % от общите допустими разходи за спешно подпомагане.
6. В решението на Комисията за одобряване на дадена програма се определят процентът на съфинансиране и максималният размер на подкрепата по Фонда за видовете действия, посочени в параграфи 1—5.
7. За всяка специфична цел в решението на Комисията се определя дали процентът на съфинансиране за специфичната цел ще се прилага:
 - а) за общия принос, включително публичния и частния, или
 - б) само за публичния принос.

Член 13

Програми

1. Всяка държава членка взема нужните мерки, така че приоритетите, към които е насочена нейната програма, да отговарят на приоритетите на Съюза и на предизвикателствата пред него в областта на управлението на миграцията, както и да съответстват напълно на приложимите достижения на правото на Съюза и на договорените приоритети на Съюза. При определяне на

приоритетите на програмите си държавите членки следят за това посочените в приложение II мерки за изпълнение да са адекватно застъпени.

2. Комисията следи за това Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището и Европейската агенция за гранична и брегова охрана да бъдат приобщени на ранен етап към процеса на разработване на програмите в областите, свързани с тяхната компетентност. Комисията се консултира с Европейската агенция за гранична и брегова охрана и Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището относно проектите на програмите с цел да се осигури съгласуваност и взаимно допълване на действията на агенциите и тези на държавите членки.
3. Комисията може да приобщава по целесъобразност Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището и Европейската агенция за гранична и брегова охрана в задачите за мониторинг и оценка, както са установени в раздел 5, по-специално с цел да се гарантира, че действията, изпълнявани с подкрепата на Фонда, са съвместими с приложимите достижения на правото на Съюза и договорените приоритети на Съюза.
4. След извършването на мониторинг в съответствие с Регламент (ЕС) [../..] [Регламент за Агенцията в областта на убежището] или приемането на препоръки в съответствие с Регламент (ЕС) № 1053/2013, които попадат в приложното поле на настоящия регламент, засегнатата държава членка, съвместно с Комисията и по целесъобразност с Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището и Европейската агенция за гранична и брегова охрана, разглежда начините да се даде отговор на направените констатации, включително на недостатъците или проблемите, свързани с капацитета и подготвеността, и изпълнява препоръките чрез своята програма.
5. При необходимост съответната програма се изменя, така че в нея да бъдат отразени препоръките, посочени в параграф 4. В зависимост от въздействието на изменението преразгледаната програма може да бъде одобрена от Комисията.
6. В сътрудничество и след консултация с Комисията и съответните агенции в рамките на тяхната компетентност, според случая, ресурси по линия на програмата могат да бъдат преразпределени с цел изпълнение на препоръките, посочени в параграф 4, които имат финансови последици.
7. По-специално държавите членки изпълняват действията, отговарящи на условията за по-голям процент съфинансиране, изброени в приложение IV. В случай на непредвидени или нови обстоятелства или за да се осигури ефективното изпълнение на финансирането, на Комисията се предоставя правомощието да приема делегирани актове в съответствие с член 32, за да изменя списъка с действията, отговарящи на условията за по-голям процент съфинансиране, изброени в приложение IV.
8. Когато държава членка реши да осъществи проекти с трета държава или в трета държава с подкрепата по Фонда, тази държава членка се консултира с Комисията преди началото на проекта.
9. Програмирането, посочено в член 17, параграф 5 от Регламент (ЕС) .././2021 [Регламент за общоприложимите разпоредби], се основава на видовете интервенции, посочени в таблица 1 от приложение VI.

Член 14

Междинен преглед

1. През 2024 г. Комисията разпределя за програмите на съответните държави членки допълнителната сума, посочена в член 11, параграф 1, буква б), съгласно критериите, определени в параграф 1, буква б) до параграф 5 на приложение I. Финансирането влиза в сила, считано от календарната 2025 г.
2. Ако държава членка не е подала заявления за плащане съгласно член [85] от Регламент (ЕС) .../2021 [Регламент за общоприложимите разпоредби] за най-малко 10 % от първоначално разпределената сума за дадена програма, посочена в член 11, параграф 1, буква а), тя няма право да получи за своята програма допълнителната сума по параграф 1.
3. Когато е подходящо, при разпределението на средствата по тематичния механизъм за периода от 2025 г. нататък се вземат предвид реализираният напредък по постигането на междинните цели на рамката за качество на изпълнението, посочена в член [12] от Регламент (ЕС) .../2021 [Регламент за общоприложимите разпоредби], и установените недостатъци при изпълнението.

Член 15

Специфични действия

1. Специфични действия са транснационални или национални проекти в съответствие с целите на настоящия регламент, за които една, няколко или всички държави членки могат да получат допълнително разпределение по своите програми.
2. В допълнение към отпуснатата им сума, изчислена съгласно член 11, параграф 1, държавите членки могат да получат допълнителна сума, при условие че тя бъде целево заделена в програмата и се използва за постигането на целите на настоящия регламент.
3. Това финансиране не може да се използва за други действия, предвидени в програмата, освен при надлежно обосновани обстоятелства и след одобрение от Комисията чрез изменение на програмата.

Член 16

Ресурси за рамката на Съюза за презаселване [и хуманитарен прием]

1. В допълнение към отпуснатата им сума, изчислена съгласно член 11, параграф 1, буква а), държавите членки получават принос в размер на 10 000 EUR за всяко презаселено лице в съответствие с целевата схема на Съюза за презаселване. Този принос е под формата на финансиране, което не е свързано с разходи, в съответствие с член [125] от Финансовия регламент.
2. Посочената в параграф 1 сума се разпределя на държавите членки чрез изменение на тяхната програма, при условие че лицето, по отношение на което е разпределен приносът, действително е презаселено в съответствие с Рамката на Съюза за презаселване [и хуманитарен прием].

3. Това финансиране не може да се използва за други действия, предвидени в програмата, освен при надлежно обосновани обстоятелства и след одобрение от Комисията чрез изменение на програмата.
4. Държавите членки съхраняват необходимата информация, за да се извърши правилна идентификация на презаселените лица и на датата на тяхното презаселване.

Член 17

Ресурси в подкрепа на изпълнението на Регламент ... [Регламент от Дъблин]

1. В допълнение към отпуснатата им сума, изчислена съгласно член 11, параграф 1, буква а), държавите членки получават принос в размер на [10 000] EUR за всеки кандидат за международна закрила, за когото тази държава членка поема отговорност от момента, в който тази държава членка е изправена пред трудни обстоятелства съгласно Регламент (ЕС) №... [Регламент от Дъблин].
2. В допълнение към отпуснатата им сума, изчислена съгласно член 11, параграф 1, буква а), държавите членки получават принос в размер на [10 000] EUR за всеки кандидат за международна закрила, разпределен на тази държава членка, който надхвърля справедливия дял на държавата членка, ползваща се от механизма.
3. Държава членка, посочена в параграфи 1 и 2, получава допълнителен принос в размер на [10 000] EUR за всеки кандидат, на когото е предоставена международна закрила, за изпълнението на мерки за интеграция.
4. Държава членка, посочена в параграфи 1 и 2, получава допълнителен принос в размер на [10 000] EUR за всяко лице, за което държавата членка може да установи въз основа на актуализация на набора от данни, посочен в член 11, буква г) от Регламент №... [Регламент за Евродак], че лицето е напуснало територията на държавата членка, било то принудително или доброволно, при спазване на решение за връщане или заповед за извеждане.
5. В допълнение към отпуснатата им сума, изчислена съгласно член 11, параграф 1, буква а), държавите членки получават принос в размер на [500] EUR за всеки кандидат за международна закрила, прехвърлен от една държава членка към друга, за всеки кандидат, прехвърлен в съответствие с член 34и, параграф 1, буква в) от Регламент (ЕС)... [Регламент от Дъблин], и когато е приложимо, за всеки кандидат, прехвърлен в съответствие с член 34й, буква ж) от Регламент (ЕС)... [Регламент от Дъблин].
6. Сумите, посочени в този член, са под формата на финансиране, което не е свързано с разходи, в съответствие с член [125] от Финансовия регламент.
7. Допълнителните суми, посочени в параграфи 1—5, се отпускат на държавите членки в рамките на техните програми, при условие че лицето, във връзка с което се отпуска приносът, действително е било, според приложимото, прехвърлено към държава членка, върнато или регистрирано като кандидат в държавата членка, която е компетентна в съответствие с Регламент (ЕС)... [Регламент от Дъблин].

8. Това финансиране не може да се използва за други действия, предвидени в програмата, освен при надлежно обосновани обстоятелства и след одобрение от Комисията чрез изменение на програмата.

Член 18

Оперативна подкрепа

1. Оперативната подкрепа е част от средствата, отпуснати на държава членка, която може да се използва в подкрепа на публичните органи, отговарящи за изпълнението на задачи и услуги, които представляват обществена услуга за Съюза;
2. Всяка държава членка може да използва до 10 % от сумата, отпусната по линия на Фонда за националната ѝ програма, за финансиране на оперативна подкрепа по целите в член 3, параграф 2, буква а) и буква в).
3. Държавите членки, които използват оперативна подкрепа, спазват достиженията на правото на Съюза в областта на убежището и връщането.
4. Държавите членки обосновават използването на оперативна подкрепа за постигане на целите на настоящия регламент в програмата и в годишния доклад за качеството на изпълнението по член 30. Преди да одобри програмата, заедно с Агенция на Европейския съюз в областта на убежището и Европейската агенция за гранична и брегова охрана в съответствие с член 13, Комисията оценява първоначалната ситуация в държавите членки, заявили намерение да използват оперативна подкрепа. Комисията взема предвид предоставената от тези държави членки информация и когато е приложимо — наличната информация в контекста на мониторинга, попадащ в приложното поле на настоящия регламент и извършен в съответствие с Регламент (ЕС) .../[Регламент за Агенцията в областта на убежището] и Регламент (ЕС) № 1053/2013.
5. Оперативната подкрепа се съсредоточава върху специфичните задачи и услуги, посочени в приложение VII.
6. За справяне с непредвидени или нови обстоятелства или за да се осигури ефективното изпълнение на финансирането, на Комисията се предоставя правомощието да приема делегирани актове в съответствие с член 32, с които да изменя списък със специфични задачи и услуги в приложение VII.

РАЗДЕЛ 3

ПОДКРЕПА И ИЗПЪЛНЕНИЕ ПРИ ПРЯКО И НЕПРЯКО УПРАВЛЕНИЕ

Член 19

Приложно поле

Подкрепата по настоящия раздел се изпълнява пряко от Комисията в съответствие с член 62, параграф 1, буква а) от Финансовия регламент или непряко — в съответствие с буква в) от посочения член и параграф.

Член 20

Действия на Съюза

1. Действията на Съюза са транснационални проекти или проекти от особен интерес за Съюза, които се изпълняват в съответствие с целите на настоящия регламент.
2. По инициатива на Комисията Фондът може да се използва за финансиране на действия на Съюза, свързани с целите, посочени в член 3 от настоящия регламент, както и в съответствие с приложение III.
3. С действията на Съюза може да се предоставя финансиране чрез всяка една от формите, предвидени във Финансовия регламент, по-специално безвъзмездни средства, награди и обществени поръчки. С тях може да се предоставя също така финансиране под формата на финансови инструменти в рамките на операции за смесено финансиране.
4. Безвъзмездните средства, изразходвани при пряко управление, се отпускат и управляват в съответствие с [Дял VIII] от Финансовия регламент.
5. Комитетът за оценка, който оценява предложенията, може да бъде съставен от външни експерти.
6. Вноските във взаимен застрахователен механизъм могат да покрият риска, свързан със събирането на дължими от получателите средства, и се смятат за достатъчна гаранция по Финансовия регламент. Прилагат се разпоредбите на член [X] от Регламент (ЕС)... [приемник на Регламента относно Гаранционния фонд].

Член 21

Европейска мрежа за миграцията

1. Фондът подпомага Европейската мрежа за миграцията и предоставя финансовата помощ, необходима за нейните дейности и бъдещето ѝ развитие.
2. Сумата, предоставена за Европейската мрежа за миграцията от годишните бюджетни кредити на Фонда, и работната програма, определяща приоритетите за дейностите ѝ, се приемат от Комисията, след одобрение от управителния съвет, в съответствие с член 4, параграф 5, буква а) от измененото Решение 2008/381/ЕО. Решението на Комисията представлява решение за финансиране съгласно член [110] от Финансовия регламент. За да гарантира своевременната наличност на средства, Комисията може да приеме работната програма за Европейската мрежа за миграцията в отделно решение за финансиране.
3. Финансовата помощ, предоставяна за дейностите на Европейската мрежа за миграцията, се отпуска по целесъобразност под формата на безвъзмездни средства за националните звена за контакт, посочени в член 3 от Решение 2008/381/ЕО, и на обществени поръчки, в съответствие с Финансовия регламент.

Член 22

Операции за смесено финансиране

Операциите за смесено финансиране по линия на Фонда се изпълняват в съответствие с [Регламента за InvestEU] и дял X от Финансовия регламент.

Член 23

Техническа помощ по инициатива на Комисията

Фондът може да подкрепя мерки за техническа помощ, изпълнявани по инициатива на Комисията или от нейно име. Тези мерки могат да бъдат финансирани на 100 %.

Член 24

Одити

Одитите относно използването на приноса от Съюза, проведени от лица или субекти, включително различни от тези, на които институции или органи на Съюза са възложили извършването на одити, съставляват основата на общата увереност по член 127 от Регламент (ЕС) [Регламент относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза].

Член 25

Информация, комуникация и публичност

1. Получателите на финансиране от Съюза посочват неговия произход и гарантират видимостта на финансирането от Съюза, по-специално когато популяризират действията и резултатите от тях, като предоставят последователна, ефективна и пропорционална целева информация на различни видове публика, включително медиите и обществеността.
2. Комисията осъществява информационни и комуникационни дейности по отношение на Фонда и неговите действия и резултати. Финансовите ресурси, отпуснати на Фонда, допринасят също така за институционалната комуникация на политическите приоритети на Съюза, доколкото те са свързани с целите на настоящия регламент.

РАЗДЕЛ 4

ПОДКРЕПА И ИЗПЪЛНЕНИЕ ПРИ СПОДЕЛЕНО, ПРЯКО И НЕПРЯКО УПРАВЛЕНИЕ

Член 26

Спешно подпомагане

1. Фондът предоставя финансова помощ за посрещане на неотложни и специфични нужди в случай на извънредна ситуация, произтичаща от един или повече от следните елементи:
 - а) силен миграционен натиск в една или повече държави членки, характеризиращ се с голям и несъразмерен приток на граждани на трети държави, който създава сериозни и неотложни проблеми за съоръженията за приемане и местата за задържане, за системите и процедурите за убежище и управление на миграцията;
 - б) прилагане на механизми за временна закрила по смисъла на Директива 2001/55/ЕО³³;
 - в) силен миграционен натиск в трети държави, включително когато лицата, нуждаещи се от закрила, могат да бъдат блокирани вследствие на политически събития или конфликти, по-специално когато това може да окаже въздействие върху миграционните потоци към ЕС.
2. Спешното подпомагане може да бъде под формата на безвъзмездни средства, предоставени пряко на децентрализираните агенции.
3. Спешното подпомагане може да бъде отпуснато за програми на държавите членки в допълнение към отпуснатите им средства, изчислени съгласно член 11, параграф 1 и приложение I, при условие че то бъде целево заделено в програмата. Това финансиране не може да се използва за други действия, предвидени в програмата, освен при надлежно обосновани обстоятелства и след одобрение от Комисията чрез изменение на програмата.
4. Безвъзмездните средства, изразходвани при пряко управление, се отпускат и управляват в съответствие с [Дял VIII] от Финансовия регламент.

Член 27

Кумулативно, допълващо и комбинирано финансиране

1. За действие, за което е предоставен принос по Фонда, може да бъде предоставян и принос по която и да било друга програма на Съюза, включително фондовете под споделено управление, при условие че приносът не обхваща едни и същи разходи. За всеки принос от програма на Съюза към действието се прилагат правилата на съответната програма. Кумулативното

³³ Директива 2001/55/ЕО на Съвета от 20 юли 2001 г. относно минималните стандарти за предоставяне на временна закрила в случай на масово навлизане на разселени лица и за мерките за поддържане на баланса между държавите членки в полагането на усилия за прием на такива лица и понасяне на последиците от този прием (ОВ L 212, 7.8.2001 г., стр. 12).

финансиране не може да превишава общия размер на допустимите разходи за действието, а подкрепата от различните програми на Съюза може да бъде изчислена пропорционално в съответствие с документите, в които се определят условията за предоставяне на подкрепата.

2. Действия, които са получили сертификата „Печат за високи постижения“ или отговарят на следните кумулативни съпоставими условия:
 - а) оценени са в рамките на покана за представяне на предложения по инструмента;
 - б) отговарят на минималните изисквания за качество по въпросната покана за представяне на предложения;
 - в) възможно е те да не бъдат финансирани в рамките на посочената покана за представяне на предложения поради бюджетни ограничения,

могат да получават подкрепа от Европейския фонд за регионално развитие, Кохезионния фонд, Европейския социален фонд плюс или Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони съгласно член [67], параграф 5 от Регламент (ЕС) .../... [Регламент за общоприложимите разпоредби] и член [8] от Регламент (ЕС) .../... [финансиране, управление и мониторинг на общата селскостопанска политика], при условие че отговарят на целите на съответната програма. Прилагат се правилата на фонда, предоставящ подпомагането.

РАЗДЕЛ 5

МОНИТОРИНГ, ДОКЛАДВАНЕ И ОЦЕНКА

ПОДРАЗДЕЛ 1 ОБЩИ РАЗПОРЕДБИ

Член 28

Мониторинг и докладване

1. В съответствие със задължението си за докладване съгласно член [43, параграф 3, буква з), подточки i) и iii)] от Финансовия регламент Комисията представя на Европейския парламент и на Съвета информация относно качеството на изпълнението съгласно приложение V.
2. На Комисията се предоставя правомощието да приема делегирани актове в съответствие с член 32, с които да изменя приложение V, за да бъдат извършени необходимите корекции в информацията относно качеството на изпълнението, която се представя на Европейския парламент и на Съвета.
3. Показателите за докладване относно напредъка на Фонда по отношение на постигането на целите на настоящия регламент се съдържат в приложение VIII. По отношение на показателите за крайния продукт за базовите стойности се задава нула. Междинните цели, определени за 2024 г., и целевите стойности, определени за 2029 г., са кумулативни.
4. Системата за отчитане на качеството на изпълнението трябва да гарантира ефикасното, ефективно и навременно събиране на данните за мониторинга на изпълнението на програмата и на нейните резултати. За тази цел на

получателите на средства от Съюза и, където е приложимо, на държавите членки се налагат пропорционални изисквания за докладване.

5. С цел да се гарантира ефикасна оценка на напредъка на Фонда по отношение на постигането на неговите цели, на Комисията се предоставя правомощието да приема делегирани актове в съответствие с член 32, за да изменя приложение VIII с цел да преразгледа и допълни показателите, когато това е необходимо, и за да допълни настоящия регламент с разпоредби относно създаването на рамка за мониторинг и оценка, включително във връзка с информация по проекти, която държавите членки следва да представят.

Член 29

Оценка

1. Комисията извършва междинна оценка и ретроспективна оценка на настоящия регламент, включително на осъществените по линия на Фонда действия.
2. Междинната и ретроспективната оценка се провеждат своевременно, така че да послужат в процеса на вземане на решения.

ПОДРАЗДЕЛ 2 ПРАВИЛА ПРИ СПОДЕЛЕНО УПРАВЛЕНИЕ

Член 30

Годишни доклади за качеството на изпълнението

1. До 15 февруари 2023 г. и до същата дата на всяка следваща година до 2031 г. включително държавите членки представят на Комисията годишен доклад за качеството на изпълнението, както е посочено в член 36, параграф 6 от Регламент (ЕС) .../2021 [Регламент за общоприложимите разпоредби]. Докладът, който се представя през 2023 г., обхваща изпълнението на програмата в периода до 30 юни 2022 г.
2. Годишният доклад за качеството на изпълнението дава по-конкретно информация за:
 - а) напредъка в изпълнението на програмата и в постигането на междинните цели и на целевите стойности въз основа на последните данни съгласно изискването на член [37] от Регламент (ЕС) .../2021 [Регламент за общоприложимите разпоредби];
 - б) всякакви въпроси, които засягат качеството на изпълнение на програмата, и предприетите за тяхното разрешаване действия;
 - в) взаимното допълване между действията, подкрепяни чрез Фонда, и подкрепата, предоставяна от други фондове на Съюза, по-конкретно тези в трети държави или свързани с трети държави;
 - г) приноса на програмата за прилагането на съответните достижения на правото на Съюза и планове за действие;

- д) изпълнението на действията за комуникация и видимост;
 - е) изпълнението на приложимите благоприятстващи условия и тяхното прилагане за целия програмен период;
 - ж) броя на презаселените с помощта на Фонда лица в съответствие със сумите, посочени в член 16, параграф 1;
 - з) броя на кандидатите за международна закрила или на лицата, на които е предоставена международна закрила, прехвърлени от една държава членка в друга в съответствие с член 17;
3. Комисията може да направи коментари по годишния доклад за качеството на изпълнението в срок до два месеца от датата на неговото получаване. Ако Комисията не представи коментарите си в този срок, докладът се счита за приет.
4. За да се гарантират еднакви условия за прилагането на настоящия член, Комисията приема акт за изпълнение за установяване на образец на годишния доклад за качеството на изпълнението. Този акт за изпълнение се приема в съответствие с процедурата по консултиране, посочена в член 33, параграф 2.

Член 31

Мониторинг и докладване

1. В съответствие с дял IV от Регламент (ЕС)/... [Регламент за общоприложимите разпоредби] мониторингът и докладването се основават на видовете интервенции, посочени в таблици 1, 2 и 3 от приложение VI. За справяне с непредвидени или нови обстоятелства или за гарантиране на ефикасното изпълнение на финансирането, на Комисията се предоставя правомощието да приема делегирани актове за изменение на видовете интервенции в съответствие с член 32.
2. Тези показатели се използват в съответствие с член 12, параграф 1, член 17 и член 37 от Регламент (ЕС) .../2021 [Регламент за общоприложимите разпоредби].

ГЛАВА III

ПРЕХОДНИ И ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

Член 32

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 членове 13, 18, 28 и 31, се предоставя на Комисията до 31 декември 2028 г.

3. Делегирането на правомощия, посочени в членове 13, 18, 28 и 31, 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. Оттеглянето поражда действие в деня след публикуването на решението в Официален вестник на Европейския съюз или на по-късна дата, посочена в решението. То не засяга действителността на делегираните актове, които вече са в сила.
4. Преди приемането на делегиран акт Комисията се консултира с експерти, определени от всяка държава членка в съответствие с принципите, залегнали в Междуинституционалното споразумение от 13 април 2016 г. за по-добро законотворчество.
5. Веднага след като приеме делегиран акт, Комисията уведомява едновременно Европейския парламент и Съвета.
6. Делегиран акт, приет в съответствие с членове 13, 18, 28 и 31, влиза в сила единствено ако нито Европейският парламент, нито Съветът не са представили възражения в срок от два месеца след нотифицирането му или ако преди изтичането на този срок са уведомили Комисията, че няма да представят възражения. Този срок се удължава с два месеца по инициатива на Европейския парламент или на Съвета.

Член 33

Процедура на комитет

1. Комисията се подпомага от Комитет за координация на фонд „Убежище и миграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и Инструмента за управлението на границите и за визите. Този комитет е комитет по смисъла на Регламент (ЕС) № 182/2011.
2. При позоваване на настоящия параграф се прилага член 4 от Регламент (ЕС) № 182/2011.
3. Когато комитетът не даде становище, Комисията не приема проекта за акт за изпълнение. Това не се прилага за акта за изпълнение, посочен в член 30, параграф 4.

Член 34

Преходни разпоредби

1. Настоящият регламент не засяга продължаването или изменението на съответните действия, изпълнявани по линия на фонд „Убежище, миграция и интеграция“ за периода 2014—2020 г., създаден с Регламент (ЕС) № 516/2014, който продължава да се прилага за съответните действия до тяхното приключване.
2. Финансовият пакет за Фонда може да обхваща и разходи за техническа и административна помощ, необходими, за да се гарантира преходът между Фонда и мерките, приети по неговия предшественик — фонд „Убежище, миграция и интеграция“, създаден с Регламент (ЕС) № 516/2014.

Член 35

Влизане в сила и прилагане

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

Той се прилага от 1 януари 2021 г.

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

Съставено в Страсбург на [...] година.

За Европейския парламент
Председател

За Съвета
Председател

ЗАКОНОДАТЕЛНА ФИНАНСОВА ОБОСНОВКА

1. РАМКА НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО/ИНИЦИАТИВАТА

- 1.1. Наименование на предложението/инициативата
- 1.2. Съответни области на политиката (*програмен клъстер*)
- 1.3. Естество на предложението/инициативата
- 1.4. Мотиви за предложението/инициативата
- 1.5. Срок на действие и финансово отражение
- 1.6. Планирани методи 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. Съответни функции от многогодишната финансова рамка и разходни бюджетни редове
- 3.2. Очаквано отражение върху разходите
 - 3.2.1. *Обобщение на очакваното отражение върху разходите*
 - 3.2.2. *Очаквано отражение върху бюджетните кредити за административни разходи*
 - 3.2.3. *Финансов принос от трети страни*
- 3.3. Очаквано отражение върху приходите

ЗАКОНОДАТЕЛНА ФИНАНСОВА ОБОСНОВКА

1. РАМКА НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО/ИНИЦИАТИВАТА

1.1. Наименование на предложението/инициативата

Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на фонд „Убежище и миграция“ (ФУМ).

1.2. Съответни области на политиката (програмен клъстер)

Функция 4 (Миграция и управление на границите). Дял 10. Миграция

1.3. Предложението/инициативата е във връзка с:

- ново действие
- ново действие след пилотен проект/подготвително действие³⁴
- продължаване на съществуващо действие
- сливане или пренасочване на едно или няколко действия към друго/ново действие

1.4. Мотиви за предложението/инициативата

1.4.1. Изисквания, които трябва да бъдат изпълнени в краткосрочна или дългосрочна перспектива, включително подробен график за изпълнението на инициативата

През програмния период 2021—2027 г. ЕС ще продължи да е изправен пред сериозни предизвикателства в областта на миграцията. В рамките на Програмата за миграцията³⁵, както се потвърждава от редовните доклади за изпълнението ѝ³⁶, бяха установени действия за намаляване на стимулите за незаконна миграция, положени усилия за спасяване на човешки живот в морето и за гарантиране на сигурността на външните граници на Съюза, както и действия в подкрепа на силна обща политика в областта на убежището и на нова политика в областта на законната миграция. Що се отнася до външното измерение, продължаващото изпълнение на изявлението на ЕС и Турция³⁷, рамката за партньорство³⁸ и съвместните действия, предприети по маршрута през Централното Средиземноморие, намалиха броя на пристигащите с почти 30 % в сравнение с 2014 г.

За да бъдат консолидирани тези тенденции, Комисията започна реформа на общата европейска система за убежище, с компонент за солидарност и отговорност в Дъблинската система³⁹, и предложение за създаване на постоянна рамка на ЕС за презаселване⁴⁰, в процес на преговори. През 2016 г. и 2017 г. съответно бяха стартирани План за действие относно интеграцията на граждани на трети държави⁴¹ и Обновен

³⁴ Съгласно член 58, параграф 2, буква а) или б) от Финансовия регламент.

³⁵ COM(2015) 240 final, 13 май 2015 г.

³⁶ COM(2017) 558 final, 27 септември 2017 г. и COM(2018) 250 final, 14 март 2018 г.

³⁷ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

³⁸ COM(2016) 385 final, 7 юли 2016 г.

³⁹ COM(2016) 270 final, 4 май 2016 г.

⁴⁰ COM(2016) 468 final, 13 юли 2016 г.

⁴¹ COM(2016) 377 final, 7 юни 2016 г.

план за действие, насърчаващ ефективна политика на Европейския съюз в областта на връщането⁴². Комисията също така направи предложения в областта на законната миграция с преразглеждането на Директивата за синята карта⁴³, която е в процес на договаряне, и извършва оценка на нормативната уредба за законната миграция, за да установи слабостите, както и възможни начини за опростяване и рационализиране на тази уредба.

По линия на Фонда ще се оказва подкрепа за продължаващите нужди в областта на убежището, интеграцията и връщането, като неговият обхват се адаптира, за да подкрепя имащите отношение бъдещи законодателни промени и мандатите на Европейската агенция за гранична и брегова охрана и на бъдещата Агенция на Европейския съюз в областта на убежището. Сътрудничеството с държави извън ЕС и с международни организации е от решаващо значение за постигането на тези цели. Фондът ще може да подкрепя действия, свързани с външното измерение, които допълват действията, подкрепяни от бъдещия външен инструмент.

Без да се засяга бъдещото развитие на политиката, всяко бъдещо предложение в тази област ще включва отделна законодателна финансова обосновка, като съответните финансови ресурси за нея биха могли да бъдат покрити от финансовия пакет на Фонда или друго налични допълнително финансиране в пакета по МФР.

1.4.2. Добавена стойност от участието на Съюза (може да е в резултат от различни фактори, например ползи по отношение на координацията, правна сигурност, по-добра ефективност или взаимно допълване). За целите на тази точка „добавена стойност от участието на Съюза“ е стойността, която е резултат от намесата на ЕС и е допълнителна спрямо стойността, която би била създадена само от отделните държави членки.

Основания за действие на европейско равнище (*ex-ante*)

По своята същност предизвикателствата в областта на убежището и миграцията са взаимосвързани, транснационални явления и не могат да бъдат преодолені по подходящ начин от държавите членки, действащи самостоятелно. Член 80 от ДФЕС гласи, че общите политики в областта на убежището, миграцията и външните граници се ръководят от принципа на солидарност и на справедливо разпределение на отговорностите между държавите членки. Финансирането от ЕС е механизмът, чрез който се посрещат финансовите последици от този принцип. Интегрираното управление на външните граници на ЕС и завършването на Общата европейска система за убежище са най-ефективните начини за справедливо поделение на тези отговорности и за тяхното финансово отражение между държавите членки. Финансирането от ЕС в областта на интеграцията на граждани на трети държави е абсолютно необходимо, за да се повиши качеството на подкрепата за новодошлите в ранните етапи след тяхното пристигане, което е ключов елемент за гарантиране на пълното им включване в европейските общества в дългосрочен план, ако те получат постоянна закрила. Правото на ЕС да предприема действия в областта на вътрешните работи произтича основно от дял V от ДФЕС („Пространство на свобода, сигурност и правосъдие“): обща политика в областта на убежището, субсидиарната закрила и временната закрила, включително партньорство и сътрудничество с трети държави (член 78 от ДФЕС) и обща

⁴² COM(2017) 200 final, 2 март 2017 г.

⁴³ COM(2016) 378 final, 7 юни 2016 г.

имиграционна политика и политика за връщане, включително сключване на споразумения за обратно приемане с трети държави (по-специално член 79, параграфи 2 и 4 от ДФЕС).

Очаквана генерирана добавена стойност от ЕС (*ex-post*)

Междинната оценка на фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ) показва, че финансирането от ЕС, като част от ответните мерки на политиката, допринесе за постигането на резултати в областта на политиката и осигури добавена стойност. Въпреки сравнително малкия им размер в сравнение с предизвикателствата, породени от кризата, средствата от ЕС имат добавена стойност, като подкрепят действия с транснационално измерение, повишават националния капацитет и оптимизират процедурите, свързани с управлението на миграцията, и засилват солидарността и споделянето на отговорност между държавите членки, по-специално чрез спешно подпомагане и механизма за преместване. Очакваната добавена стойност за Съюза от Фонда обхваща сходни области на интервенция, като същевременно е в състояние да подкрепя прилагането на бъдещите достижения на правото на ЕС, както и развитието на политиката в областта на убежището, законната миграция, интеграцията и връщането.

1.4.3. Изводи от подобен опит в миналото

Междинните оценки на ФУМИ за програмния период 2014—2020 г., както и последващите оценки на фондовете през програмния период 2007—2013 г. (инструменти по програмата „Солидарност и управление на миграционните потоци“ (SOLID)), доведоха до следните констатации:

Целесъобразност, приложно поле и размер

Широкото приложно поле на действащия ФУМИ гарантира, че той може да подкрепя изпълнението на необходимите действия на равнище ЕС в областта на миграцията. Поради миграционната криза беше необходимо значително увеличение на бюджета. Възможността за предоставяне на спешно подпомагане при пряко управление допринесе за гарантиране на целесъобразността на Фонда, като увеличи неговата гъвкавост, но тя беше използвана в значително по-голям мащаб от първоначално предвидения, за да се отговори адекватно на безпрецедентните предизвикателства, свързани с миграцията. Освен това разпределените суми, фиксирани в началото на програмния период въз основа на статистически данни, не отразяват промените в нуждите на държавите членки по време на периода на изпълнение. При предоставянето на допълнителна финансова подкрепа по време на програмния период схемата за разпределение на средствата, определена в началото на програмния период, не позволява гъвкавост, а това потенциално може да се отрази на ефикасността и ефективността на Фонда.

Ефективност

Счита се, че действащият ФУМИ е ефективен и допринася за постигането на своите цели. Миграционната криза оказва влияние върху неговата ефективност, тъй като предизвикателствата, на които Фондът трябва да отговори, нараснаха. Като цяло възможността за използване на спешно подпомагане беше изтъкната като особено важна, за да се гарантира, че фондовете отговарят на променящите се обстоятелства. Оценките показват, че съчетанието от начини на изпълнение в областта на миграцията, управлението на границите и сигурността е дало възможност за ефективно постигане на целите на фондовете. Общият замисъл на механизмите за постигане на резултати следва да се запази.

От друга страна, от оценките е видно, че тяхната ефективност страда от продължаващата липса на гъвкавост, която трябва да се балансира с предсказуемост, тъй като отговорните органи и бенефициерите се нуждаят от финансова и правна сигурност, за да планират изпълнението на Фонда през целия програмен период. Действащият ФУМИ не включва финансов пакет, който да бъде разпределен между националните програми в рамките на междинния преглед, и това ограничава възможността за предоставяне на допълнително финансиране на националните програми. Друго ограничение е свързано с факта, че междинният преглед може да се направи само в предварително определен момент в периода на изпълнение. Миграционната криза и кризата със сигурността показаха необходимостта от гъвкавост след началото на програмния период, за да може да се реагира на промените на място.

От междинните оценки стана ясно, че е необходима ясна интервенционната логика, че по-голямата целенасоченост на националните програми би повишила ефективността, тъй като ще бъде възможно да се отдава приоритет на дадени цели, както и че е от значение наличието на пълноценна система за наблюдение и оценка както при пряко, така и при споделено управление. Разработена на ранен етап, тя осигурява последователно и хармонизирано наблюдение на напредъка и ефективността от самото начало.

Ефикасност (включително опростяване и намаляване на административната тежест)

Заинтересованите страни отчетоха напредък в опростяването на процедурите. Новаторските мерки (опростени варианти за разходите, многогодишно програмиране) се считат за полезни. Създаването на общи правила за изпълнението на ФУМИ и фонд „Вътрешна сигурност“ (ФВС) е подкрепило връзките в управлението на трите инструмента за финансиране и е довело до тясно сътрудничество между субектите, отговорни за управлението на двата фонда, а в някои случаи — и до обединяването им.

Административната тежест обаче все още се смята за прекалено голяма както от администраторите, така и от бенефициерите, и подрива ефикасността на фондовете. Например, въпреки че използването на национални правила за допустимост потенциално би могло да намали административната тежест, прилаганите понякога правила за допустимост остават твърде обременяващи. Опростените варианти за разходите не се прилагат в пълна степен. За държавите членки и за Комисията съществува и сравнително голяма административна тежест при предоставянето на спешно подпомагане при условията на пряко управление. Това налага изготвянето на подробно споразумение за предоставяне на безвъзмездни средства в кратък период от време и налагането на бенефициерите на по-обстойни изисквания за отчитане пред Комисията (в сравнение с условията на споделено управление). Необходима е техническа помощ на задоволително равнище, за да се способства за успешното управление на Фонда и за по-нататъшните усилия за опростяване на достъпа до фондовете за потенциални бенефициери посредством предоставяне на информация относно действията и възможностите за финансиране. Освен това в действащия ФУМИ няма механизъм, насочен към подобряване на качеството на изпълнението, например система от стимули, които биха повишили допълнително ефективността и ефикасността на Фонда. При отсъствието на такъв механизъм държавите членки, които постигат добри резултати в изпълнението на Фонда, не могат да бъдат възнаграждавани, а това би могло да увеличи ефективността на Фонда в постигането на неговите цели.

Съгласуваност

В последващите оценки се подчертава, че според някои държави членки би могло да се подобри взаимното допълване с ЕСФ по отношение на мерките за интеграция и с външните инструменти по отношение на дейностите за реинтеграция. Изпълнението на действащите фондове показва, че стъпките, предприети по време на проектирането, планирането и програмирането, са улеснили тяхната съгласуваност и взаимно допълване с други инструменти на ЕС за финансиране. Форматът на фондовете (национални програми, насочени към дългосрочен капацитет, спешно подпомагане с цел облекчаване на непосредствения натиск и действия на Съюза, създадени за подкрепа на транснационалното сътрудничество) е считан за положителен. Независимо от това осигуряването на съгласуваност и синергии продължава да е предизвикателство в три основни области: подкрепата за целите в областта на убежището и интеграцията чрез европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), подкрепата за управлението на границите и мерките за връщане и реинтеграция, включително разработването на системи за закрила в трети държави, и гарантирането на съгласуваност между интервенциите на фондовете на ЕС в областта на сигурността.

1.4.4. Съгласуваност и евентуална синергия с други актове

Целите на Съюза в областта на убежището и миграцията ще бъдат подкрепени посредством напълно координиран набор от инструменти за финансиране, включително техните вътрешни и външни аспекти. Важно е да не се допускат припокривания с финансирането, което се предоставя по линия на други инструменти на ЕС, чрез създаване на разделителни линии и ефективни механизми за координация. Бъдещият фонд „Убежище и миграция“ ще действа като специалния инструмент на Съюза в областта на убежището и миграцията, в допълнение към други имащи отношение инструменти за финансиране, които въз основа на собствените си перспективи и области на подкрепа спомагат за постигане на целите на политиката в областта на убежището и миграцията. Той ще гарантира допълване с другите инструменти за финансиране в областта на вътрешните работи, включително компонентите за управлението на границите и за визите на Фонда за интегрирано управление на границите, който ще подпомага управлението на миграцията в контекста на управлението на външните граници на Съюза.

Бъдещите ЕФРР и ЕСФ + ще подкрепят миграцията в рамките на своя обхват на интервенция и в дългосрочна перспектива, като я включат в набор от цели на политиката.

Подкрепата за интеграцията на граждани на трети държави е дългосрочен процес. Нуждата да се инвестира в тази област ще продължи или дори ще нарасне през периода 2021—2027 г. Групите, които се нуждаят в най-голяма степен от подкрепа за интеграция, са кандидатите за убежище, които е вероятно да се нуждаят от международна закрила, лицата, на които е предоставена международна закрила, и мигрантите, които пристигат в ЕС чрез процедурите за събиране на семейството. Тези групи лица имат специфични нужди. Продължава да е необходимо специално финансиране в полза на тези целеви групи, особено в ранните етапи на интеграционния процес.

Ето защо Фондът ще предоставя специално финансиране за действия, насочени конкретно към гражданите на трети държави, по-специално в ранния етап на интегриране, с цел да се постигне социално и икономическо приобщаване на гражданите на трети държави, включително като се предоставя подкрепа за образованието на децата, както и за хоризонтални мерки в помощ на интеграционните политики и стратегии на държавите членки. По отношение на кандидатите за убежище,

обхванати от реформираната схема от Дъблин, ФУМ ще обхваща мерки за първоначално приемане, основна помощ и обучение, както и ще предоставя подкрепа за лицата, които подлежат на връщане. Интервенциите в различни тематични области за дългосрочни мерки като интеграция в трудовия пазар и подкрепа за социално приобщаване за интегрирането на граждани на трети държави ще бъдат подпомагани по-специално чрез бъдещия ЕФРР, бъдещия ЕСФ + и други имащи отношение фондове на ЕС.

Що се отнася до **външното измерение**, Фондът ще може да подкрепя външното измерение на вътрешните политики на ЕС. Тази подкрепа ще допълва бъдещия външен инструмент, който ще подпомага управлението на миграцията чрез своите географски и тематични компоненти. Фондът ще продължи да подкрепя презаселването, изграждането на капацитет на трети държави за управление на миграционните потоци и да гарантира защита на мигрантите и мерките преди заминаване от страна на държавите членки, насочени към улесняване на интеграцията на граждани на трети държави в ЕС. В областта на връщането той ще продължи да подкрепя прилагането на споразуменията за обратно приемане с трети държави и реинтеграцията на завърналите се лица, както и действия за предотвратяване на незаконната миграция (т.е. информационни кампании, събиране на данни и проследяване на потоците и маршрутите и т.н.). Като новост Фондът ще предостави възможност за подпомагане на разработването на схеми за законна миграция в ЕС и възможност за предоставяне на стимули и подкрепа за трети държави да приемат и реинтегрират връщаните лица от ЕС в областта на връщането.

Необходимостта от взаимно допълване между инструментите на ЕС за финансиране ще включва позоваване на външното измерение в член 10, параграф 2.

1.5. Срок на действие и финансово отражение

ограничен срок на действие

в сила от 1.1.2021 г. до 31.12.2027 г.

Финансово отражение от 2021 г. до 2027 г. за бюджетни кредити за поети задължения и от 2014 г. до 2021 г. за бюджетни кредити за плащания.

неограничен срок на действие

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

1.6. Планирани методи на управление⁴⁴

Пряко управление от Комисията

от нейните служби, включително от нейния персонал в делегациите на Съюза;

от изпълнителните агенции

Споделено управление с държавите членки

Непряко управление чрез възлагане на задачи по изпълнението на бюджета на:

трети държави или на органите, определени от тях;

международни организации и техните агенции (да се уточни);

ЕИБ и Европейския инвестиционен фонд;

органите, посочени в членове 70 и 71 от Финансовия регламент;

публичноправни органи;

частноправни органи със задължение за обществена услуга, доколкото предоставят подходящи финансови гаранции;

органи, уредени в частното право на държава членка, на които е възложено осъществяването на публично-частно партньорство и които предоставят подходящи финансови гаранции;

лица, на които е възложено изпълнението на специфични дейности в областта на ОВППС съгласно дял V от ДЕС и които са посочени в съответния основен акт.

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

Забележки

Предлаганият фонд ще се изпълнява при споделено или при пряко или непряко управление. Най-голямата част от ресурсите ще бъдат отпуснати за националните програми при споделено управление. Останалата част ще бъде отпусната за тематичен механизъм и би могла да се използва за специфични действия (изпълнявани от държавите членки на национално или транснационално равнище), действия на Съюза (пряко/непряко управление), спешно

⁴⁴

Подробности във връзка с методите на управление и позоваванията на Финансовия регламент могат да бъдат намерени на уебсайта BudgWeb:

<https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx>

подпомагане (споделено или пряко или непряко управление), прехвърляне и презаселване (споделено управление), както и за Европейската мрежа за миграцията (пряко управление).

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

2. МЕРКИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ

2.1. Правила за мониторинг и докладване

Да се посочат честотата и условията.

Пряко/непряко управление:

Комисията ще наблюдава пряко изпълнението на действията в съответствие с процедурите и правилата, описани в съответните споразумения за предоставяне на безвъзмездни средства, делегирани споразумения с международни организации, ако е приложимо, и договори с бенефициерите.

Споделено управление:

Всяка държава членка създава системи за управление и контрол за своята програма и гарантира качеството и надеждността на системата за мониторинг и на данните за показателите в съответствие с Регламента за общоприложимите разпоредби (ROP). За да се способства за бързото започване на изпълнението, е възможно „пренасяне“ на съществуващите добре функциониращи системи за управление и контрол в следващия програмен период.

В тази връзка от държавите членки ще бъде поискано да създадат мониторингов комитет, в който Комисията ще участва със съветателна функция. Мониторинговият комитет ще заседава поне веднъж годишно. Той ще разглежда всички въпроси, които засягат напредъка на програмата в постигането на нейните цели.

Държавите членки изпращат годишен доклад за качеството на изпълнението, който следва да съдържа информация за напредъка в изпълнението на програмата и постигането на междинните цели и целевите стойности. Той следва да съдържа и всички проблеми, засягащи качеството на изпълнението на програмата, и да описва предприетите действия за тяхното преодоляване.

В края на периода всяка държава членка представя окончателен доклад за качеството на изпълнението. Окончателният доклад следва да е съсредоточен върху отбелязания напредък в постигането на целите на програмата и да представя обзор на основните проблеми, които са засегнали качеството на изпълнението на програмата, предприетите мерки за тяхното преодоляване и оценка на ефективността на тези мерки. Освен това той следва да представи приноса на програмата за преодоляване на предизвикателствата, установени в съответните препоръки на ЕС, отправени към държавата членка, постигнатия напредък в постигането на целевите стойности, определени в рамката за качество на изпълнението, констатациите от съответните оценки, последващите действия във връзка с тези констатации и резултатите от комуникационните действия.

В съответствие с проекта на предложение за ROP държавите членки ежегодно изпращат пакет от документи за получаване на увереност, който включва годишните отчети, декларацията за управлението и становището на одитния орган относно отчетите, системата за управление и контрол, както и законосъобразността и редовността на разходите, декларирани в годишните отчети. Комисията ще използва този пакет от документи за получаване на увереност, за да определи сумата, изискуема от Фонда за счетоводната година.

На всеки две години ще се организира среща за преглед между Комисията и всяка държава членка с цел да бъде разгледано качеството на изпълнението на всяка програма.

Държавите членки изпращат шест пъти в годината данни за всяка програма с разбивка по специфични цели. Тези данни се отнасят за разходите за операциите и стойностите на общите показатели за крайните продукти и резултатите.

Като цяло:

Комисията извършва междинна и ретроспективна оценка на действията, осъществени по линия на Фонда, в съответствие с Регламента за общоприложимите разпоредби. Междинната оценка следва да се основава по-конкретно на междинната оценка на програмите, която държавите членки представят на Комисията до 31 декември 2024 г.

2.2. Системи за управление и контрол

2.2.1. Обосновка на предложените начини за управление, механизми за финансиране на изпълнението, начини за плащане и стратегия за контрол

Както последващите оценки на фондовете на ГД „Миграция и вътрешни работи“ за периода 2007—2013 г., така и междинните оценки на действащите фондове на ГД „Миграция и вътрешни работи“ показват, че съчетанието от начини на изпълнение в областта на миграцията, управлението на границите и сигурността е дало възможност за ефективно постигане на целите на фондовете. Общият замисъл на механизмите за постигане на резултати се запазва, като се включват споделеното, прякото и непрякото управление.

Чрез споделеното управление държавите членки изпълняват програми, които допринасят за постигането на целите на политиките на Съюза и които са специално адаптирани към техния национален контекст. Със споделеното управление се гарантира наличието на финансова подкрепа във всички участващи държави. Освен това споделеното управление осигурява предвидимост на финансирането и дава възможност на държавите членки — които познават най-добре предизвикателствата, пред които са изправени — да планират съобразно обстоятелствата отпуснатите им в дългосрочен план средства. Допълващото финансиране за специфични действия (които изискват съвместно усилие на държавите членки или когато актуалните събития в Съюза изискват предоставянето на допълнително финансиране на една или повече държави членки) и за дейности по презаселване и прехвърляне може да се изпълнява при споделено управление. Като новост Фондът може да предоставя също и спешно подпомагане при споделено управление, в допълнение към прякото и непрякото управление.

Чрез прякото управление Комисията подкрепя други действия, които допринасят за общите цели на политиката на Съюза. С тези действия се осигурява възможност за специално адаптирана подкрепа за спешни и специфични нужди в отделни държави членки („спешно подпомагане“), подкрепят се транснационалните мрежи и дейности, изпробват се новаторски дейности, мащабът на чието приложение може да бъде разширен по национални програми, и се обезпечават проучвания в интерес на Съюза като цяло („действия на Съюза“).

При непрякото управление Фондът си запазва възможността да делегира на международни организации и агенции в областта на вътрешните работи, наред с други субекти, задачи по изпълнението на бюджета за конкретни цели.

Като се имат предвид различните цели и нужди, се предлага създаването на тематичен механизъм в рамките на Фонда като начин за установяване на баланс между предвидимостта на многогодишното разпределяне на средства за националните програми и гъвкавостта при периодичното отпускане на средства за действия с висока степен на добавена стойност за Съюза. Тематичният механизъм ще се използва за специфични действия във или между държавите членки, за действия на Съюза, за спешно подпомагане и за презаселване и преместване. Той ще направи възможно разпределянето и прехвърлянето на средства между различните режими на управление, споменати по-горе, на базата на двугодишен програмен цикъл.

Условията за извършване на плащания при споделено управление са описани в проекта на предложение за РОР, в който се предвижда годишно предварително финансиране, следвано от най-много четири междинни плащания за програма и година въз основа на заявленията за плащане, изпратени от държавите членки през счетоводната година. Съгласно проекта на предложение за РОР предварителното финансиране се уравнива в рамките на последната счетоводна година на програмите.

Стратегията за контрол ще се основава на новия Финансов регламент и на РОР. С новия Финансов регламент и проекта на предложение за РОР следва да се разшири използването на опростени форми на безвъзмездни средства като еднократни суми, единни ставки и единични разходи. С тях се въвеждат и нови форми на плащания, основаващи се на постигнатите резултати вместо на разходите. Бенефициерите ще имат възможност да получат фиксирана парична сума, ако докажат, че са били осъществени определени дейности като обучения или предоставяне на спешно подпомагане. Очаква се по този начин да се опрости контролът както на ниво бенефициер, така и на ниво държава членка (напр. проверка на сметки и разходни документи).

За споделеното управление в проекта на предложение за РОР се взема като отправна точка съществуващата стратегия за управление и контрол за програмния период 2014—2020 г., но се въвеждат някои мерки, целящи да се опростят изпълнението и контролът както на ниво бенефициери, така и на ниво държави членки. Новостите включват:

- премахването на процедурата за определяне на органите (което следва да способства за ускоряване на изпълнението на програмите);
- проверки на управлението (административни и на място), които се извършват от управляващия орган въз основа на риска (в сравнение с изискването за 100 % административен контрол през програмния период 2014—2020 г.). Освен това при определени условия управляващите органи могат да прилагат пропорционални контролни механизми в съответствие с националните процедури;
- условия за избягването на многократните одити на една и съща операция/разход.

Програмните органи ще представят на Комисията искания за междинни плащания въз основа на направените от бенефициерите разходи. Проектът на предложение за РОР позволява на управляващите органи да извършват проверки на управлението въз основа на риска и освен това предвижда специфични мерки за контрол (напр. проверки на място от управляващия орган и одити на операции/разходи от одитния орган) след деклариране на съответните разходи пред Комисията в исканията за междинно плащане. За да се ограничи рискът от възстановяване на недопустими разходи, в проекта на предложение за РОР се предвижда за междинните плащания от Комисията да бъде определен таван от 90 %, предвид факта, че на този етап са извършени само част от националните мерки за контрол. Комисията ще плати останалата сума след годишното уравниване на сметките, при получаване на пакета от документи за

получаване на увереност от програмните органи. Евентуалните нередности, установени от Комисията или от Европейската сметна палата след предаването на пакета от документи за получаване на увереност, могат да доведат до нетна финансова корекция.

Информацията относно установените рискове и системите за вътрешен контрол, създадени с цел намаляването им

Споделено управление:

ГД „Миграция и вътрешни работи“ не се е сблъсквала със значителни рискове от грешки в своите разходни програми. Това се потвърждава от периодичната липса на съществени констатации в годишните доклади на Сметната палата. Освен това ГД „Миграция и вътрешни работи“ вече преразглежда своето правно основание (Регламент (ЕС) 2015/378 и Делегиран регламент (ЕС) № 1042/2014) с цел да го съгласува в по-голяма степен с рамката за контрол по ЕСИФ и нейния модел за получаване на увереност и да запази ниското ниво на грешки в разходните си програми. Това привеждане в съответствие продължава с настоящото предложение, като предвидената в него рамка за контрол е съгласувана с генералните дирекции, занимаващи се с ЕСИФ.

При споделеното управление общите рискове за изпълнението на текущите програми са свързани с непълното усвояване на средствата по Фонда от държавите членки и с възможните грешки, произтичащи от сложността на правилата и от слабостите в системите за управление и контрол. С проекта на POP регулаторната рамка се опростява чрез хармонизиране на правилата и системите за управление и контрол за различните фондове, изпълнявани при споделено управление. С него също така се дава възможност за прилагане на диференцирани съобразно риска изисквания за контрол (например проверки на управлението, основани на риска, възможност за пропорционални механизми за контрол въз основа на националните процедури, ограничения на одитната дейност по отношение на сроковете и/или специфични операции).

Пряко/непряко управление:

Последният анализ на основните видове грешки, установени при последващи одити, и на най-честите причини за тях сочи, че неспазването на изискванията е свързано най-вече с лошо финансово управление на безвъзмездните средства, предоставени на бенефициерите, липсващи или неподходящи оправдателни документи, опорочени процедури за възлагане на обществени поръчки и невключени в бюджета разходи.

С оглед на това може да се заключи, че рисковете се отнасят главно до:

- осигуряването на качеството на избраните проекти и тяхното последващо техническо изпълнение, неясни или непълни насоки, дадени на бенефициерите, или недостатъчен мониторинг;
- неефикасното или неикономичното използване на предоставените средства — както при безвъзмездните средства (сложност на възстановяването на действителните допустими разходи, съчетана с ограничени възможности за документни проверки на допустимите разходи), така и при възлагането на обществени поръчки (понякога броят на доставчиците с необходимите специализирани познания е малък, което не дава достатъчна възможност за сравняване на ценови оферти);
- капацитета на (предимно) по-малките организации да контролират ефективно разходите, както и да гарантират прозрачността на извършваните дейности;
- репутацията на Комисията, ако бъдат открити измами или престъпни дейности; на системите за вътрешен контрол, с които разполагат третите страни, може да се разчита

само отчасти поради наличието на сравнително голям брой различни изпълнители и бенефициери, всеки от които работи със своя собствена система за контрол, често с малки мащаби.

Очакванията са повечето от тези рискове да бъдат намалени благодарение на подобренията при изготвянето на поканите за представяне на предложения, указанията за бенефициерите и насочването на предложенията, както и вследствие на по-доброто използване на опростени разходи и взаимно използване на одити и оценки съгласно новия Финансов регламент.

2.2.2. Оценка и обосновка на разходната ефективност на проверките (съотношение „разходи за контрол ÷ стойност на съответните управлявани фондове“) и оценка на очакваната степен на риска от грешки (при плащане и при приключване)

Споделено управление:

Очаква се разходите на държавите членки за контрол да останат същите или да намалееят. Що се отнася до настоящия цикъл на програмиране (2014—2020 г.), към 2017 г. общите разходи за контрол от държавите членки възлизат на около 5 % от общия размер на плащанията, поискани от тях за 2017 г.

Очаква се този процент да намалее вследствие на по-ефикасното изпълнение на програмите и на увеличаването на плащанията за държавите членки.

Основаният на рисковите подход към управлението и контрола, въведен в проекта на РОР, и по-широкото използване на опростени варианти за разходите би трябвало да доведат до допълнително намаляване на разходите на държавите членки за контрол.

Пряко/непряко управление:

Разходите за контрол възлизат на приблизително 2,5 % от плащанията, извършени от ГД „Миграция и вътрешни работи“. Очаква се този размер да се запази или леко да намалее, ако използването на опростени варианти за разходите нарасне през следващия период на програмиране.

2.3. Мерки за предотвратяване на измами и нередности

Да се посочат съществуващите или планираните мерки за превенция и защита, например от стратегията за борба с измамите.

Предотвратяването и откриването на измамите са една от целите на вътрешния контрол, както е посочено във Финансовия регламент, и основен елемент от управлението, на който Комисията трябва да обръща внимание през целия цикъл на разходите.

Освен това стратегията на ГД „Миграция и вътрешни работи“ за борба с измамите е насочена главно към предотвратяването и откриването на измамите и към предприемането на коригиращи действия спрямо тях. С тази стратегия се гарантира, наред с другото, че вътрешният контрол на ГД „Миграция и вътрешни работи“ във връзка с борбата с измамите е напълно съгласуван със стратегията на Комисията за борба с измамите и че нейният подход към управлението на риска от измами позволява да се установят областите, в които съществува такъв риск, и да се определят адекватни ответни мерки.

Що се отнася до споделеното управление, държавите членки ще следят за законността и редовността на разходите, включени в техните отчети, представени на Комисията. В този контекст държавите членки ще предприемат всички необходими действия за

предотвратяване, откриване и коригиране на нередностите, включително измамите. Както и в настоящия цикъл на програмиране (2014—2020 г.)⁴⁵, държавите членки са длъжни да въведат процедури за откриване на нередности и за борба с измамите и да докладват на Комисията за нередностите, включително за подозренията за измами и за установените измами в областта на споделеното управление. Мерките за борба с измамите ще продължат да са общовалиден принцип и задължение за държавите членки.

3. ОЧАКВАНО ФИНАНСОВО ОТРАЖЕНИЕ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО/ИНИЦИАТИВАТА

3.1. Функция от многогодишната финансова рамка и предложени нови разходни бюджетни редове

Функция от многогодишната финансова рамка	Бюджетен ред	Вид на разхода	Финансов принос			
			от държави от ЕАСТ ⁴⁷	от държави кандидатки ⁴⁸	от трети държави	по смисъла на член [21, параграф 2, буква б)] от Финансовия регламент
	Функция 4: „Миграция и управление на границите“	Многогод./едногод ⁴⁶				
4	10.02.01 — Фонд „Убежище и миграция“ (ФУМ)	Многогод.	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
4	10.01.01 — Разходи за подпомагане за фонд „Убежище и миграция“ (техническа помощ)	Едногод.	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ

⁴⁵ Делегиран регламент (ЕС) № 1042/2014 на Комисията от 25 юли 2014 г., приложение I; Делегиран регламент (ЕС) 2015/1973 на Комисията от 8 юли 2015 г.

⁴⁶ Многогод. = многогодишни бюджетни кредити / Едногод. = едногодишни бюджетни кредити.

⁴⁷ ЕАСТ: Европейска асоциация за свободна търговия.

⁴⁸ Държави кандидатки и, ако е приложимо, потенциални кандидатки от Западните Балкани.

3.2. Очаквано отражение върху разходите

3.2.1. Обобщение на очакваното отражение върху разходите

млн. евро (до 3-тия знак след десетичната запетая)

Функция от многогодишната финансова рамка	4	„Миграция и управление на границите“
--	---	--------------------------------------

			2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.	2027 г.	След 2027 г.	ОБЩО
Бюджетни кредити за оперативни разходи (разбити по бюджетните редове, изброени в точка 3.1)	Поети задължения	(1)	917.755	1 438.910	1 457.632	1 611.404	1 630.882	1 650.750	1 665.667	—	10 373.000
	Плащания	(2)	91,058	200,725	432,040	1.106,189	1.557,395	1.557,783	1.539,379	3.888,431	10 373.000
Бюджетни кредити за административни разходи, финансирани от пакета на програмата ⁴⁹	Поети задължения = Плащания	(3)	5.654	5.767	5.882	6.000	6.120	6.242	6.335	—	42.000
ОБЩО бюджетни кредити за финансовия пакет на програмата	Поети задължения	=1+3	923.409	1 444.677	1 463.514	1 617.404	1 637.002	1 656.992	1 672.002	—	10 415.000
	Плащания	=2+3	96,712	206,492	437,922	1.112,189	1.563,515	1.564,025	1.545,714	3.888,431	10 415.000

⁴⁹ Техническа и/или административна помощ и разходи в подкрепа на изпълнението на програми и/или дейности на ЕС (предишни редове ВА), непреки научни изследвания, преки научни изследвания.

Функция от многогодишната финансова рамка	7	„Административни разходи“
--	---	---------------------------

Тази част следва да бъде попълнена, като се използва таблицата за бюджетни данни от административно естество, която най-напред се въвежда в [приложението към финансовата обосновка](#)), което се качва в DECIDE за провеждането на вътрешни консултации между службите.

млн. евро (до 3-тия знак след десетичната запетая)

		2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.	2027 г.	След 2027 г.	ОБЩО
Човешки ресурси		10.329	11.473	13.046	13.046	13.046	13.046	13.046		87.032
Други административни разходи		0.202	0.202	0.202	0.202	0.202	0.202	0.202		1.412
ОБЩО бюджетни кредити за функция 7 от многогодишната финансова рамка	(Общо задължения = поети плащания) = Общо	10.531	11.675	13.248	13.248	13.248	13.248	13.248		88.444

млн. евро (до 3-тия знак след десетичната запетая)

		2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.	2027 г.	След 2027 г.	ОБЩО
ОБЩО бюджетни кредити по всички функции от многогодишната финансова рамка	Поети задължения	933.940	1456.352	1476.762	1630.652	1650.250	1670.240	1685.250	-	10 503.444
	Плащания	107,242	218,167	451,170	1.125,437	1.576,763	1.577,272	1.558,962	3.888,431	10 503.444

3.2.2. Резюме на очаквано отражение върху бюджетните кредити за административни разходи

Предложението/инициативата не налага използване на бюджетни кредити за административни разходи

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

млн. евро (до 3-тия знак след десетичната запетая)

Година	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.	2027 г.	ОБЩО
--------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	------

ФУНКЦИЯ 7 от многогодишната финансова рамка								
Човешки ресурси	10.329	11.473	13.046	13.046	13.046	13.046	13.046	87.032
Други административни разходи	0.202	0.202	0.202	0.202	0.202	0.202	0.202	1.412
Междинен сбор за ФУНКЦИЯ 7 от многогодишната финансова рамка	10.531	11.675	13.248	13.248	13.248	13.248	13.248	88.444

Извън ФУНКЦИЯ 7 ⁵⁰ от многогодишната финансова рамка								
Човешки ресурси								
Други разходи с административен характер	5.654	5.767	5.882	6.000	6.120	6.242	6.335	42.000
Междинен сбор извън ФУНКЦИЯ 7 от многогодишната финансова рамка	5.654	5.767	5.882	6.000	6.120	6.242	6.335	42.000

ОБЩО	16.185	17.442	19.130	19.248	19.368	19.490	19.583	130.444
-------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	----------------

Бюджетните кредити, необходими за човешки ресурси и други разходи с административен характер, ще бъдат покрити от бюджетни кредити на ГД, които вече са определени за управлението на действието и/или които са преразпределени в рамките на ГД, при необходимост заедно с допълнително отпуснати ресурси, които могат да

⁵⁰

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

бъдат предоставени на управляващата ГД в рамките на годишната процедура за отпускане на средства и като се имат предвид бюджетните ограничения.

[For guidance related to possible delegation of programme implementation tasks to executive agencies, see p. 8/9 above].

3.2.2.1. Очаквани нужди от човешки ресурси

- Предложението/инициативата не налага използване на човешки ресурси
- Предложението/инициативата налага използване на човешки ресурси съгласно обяснението по-долу:

Оценката се посочва в еквиваленти на пълно работно време

Година	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.	2027 г.
• Длъжности в щатното разписание (длъжностни лица и срочно наети служители)							
Централа и представителства на Комисията	65	73	84	84	84	84	84
Делегации	3	3	3	3	3	3	3
Научни изследвания							
• Външен персонал (в еквивалент на пълно работно време — ЕПРВ) — ДНП, МП, КНЕ, ПНА, МЕД⁵¹							
Функция 7							
Финансирани от ФУНКЦИЯ 7 от многогодишната финансова рамка	- в централата	8	8	8	8	8	8
	- в делегациите						
Финансирани от финансовия пакет на програмата	- в централата	1.					
	- в делегациите	2.					
Научни изследвания							
Други бюджетни редове (да се посочат)							
ОБЩО	76	84	95	95	95	95	95

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.

Описание на задачите, които трябва да се изпълнят:

Длъжностни лица и срочно наети служители	<p>Общата численост на персонала, необходим за изпълнението и управлението на Фонда, възлиза на 95 ЕПРВ за периода до 2027 г. Този персонал се състои от служители, които вече работят в ГД „Миграция и вътрешни работи“ за ФУМ (базова численост: 66 ЕПРВ = 6 ДНП, 22 АСТ, 36 АД, в т.ч. 1 АД в делегация, 1 КНЕ, 1 ПНА) към април 2018 г., и от допълнителен персонал (+ 6 АСТ, + 23 АД, от които 2 за делегациите). Описание на задачите на този допълнителен персонал:</p> <p>Планиране, програмиране, отношения с агенции (+ 1 АСТ, + 1 АД):</p> <ul style="list-style-type: none"> - предоставяне на данни, които да бъдат използвани в бюджетната процедура, - осъществяване на връзка между фондове и агенции (напр. споразумения за безвъзмездни средства/споразумения за делегиране на агенции).
--	---

⁵¹ ДНП = договорно нает персонал; МП = местен персонал; КНЕ = командирован национален експерт; ПНА = персонал, нает чрез агенции за временна заетост; МЕД = младши експерт в делегация.

	<p>Одити, OLAF, ЕСП (+5 AD):</p> <ul style="list-style-type: none"> - упражняване на контрола, описан по-горе (предварителна проверка, комитет за обществените поръчки, последващ и вътрешен одит, уравниване на сметките), - последващи действия по одитите, ръководени от СВО и ЕСП. <p>Пряко управление (+2 AST, +3 AD):</p> <ul style="list-style-type: none"> - изготвяне на годишни работни програми/решения за финансиране, установяване на годишни приоритети, - осъществяване на контакти със заинтересованите страни (потенциални/настоящи бенефициери, държави членки и др.), - управление на покани за представяне на предложения и на процедури за възлагане на обществени поръчки, както и на последващите процедури за подбор, - оперативно управление на проекти. <p>Споделено управление (вкл. тематичния механизъм) (+1 AST, +6 AD):</p> <ul style="list-style-type: none"> - провеждане на диалог за политиките с държавите членки, - управление на национални програми, - изготвяне на насоки за държавите членки, - разработване и управление на информационни продукти за управление на безвъзмездни средства и на национални програми. <p>Синергия с други фондове (+2 AD):</p> <ul style="list-style-type: none"> - координация с фондовете във връзка с външното измерение, - координация в контекста на POP, - синергия и взаимно допълване с други фондове. <p>Финансово управление (+2 AST):</p> <ul style="list-style-type: none"> - финансово инициране и финансова проверка, - счетоводна отчетност, - мониторинг и докладване във връзка с постигането на целите, включително в годишния отчет за дейността и в докладите на вторично оправомощения разпоредител с бюджетни кредити. <p>Персонал на други дирекции, отговарящ за финансирането (+ 4 AD):</p> <ul style="list-style-type: none"> - служители по политиките, участващи в изпълнението на средствата (напр. оценка на технически доклади от бенефициери на средства при пряко управление, преглед на годишни доклади за изпълнението при споделено управление).
Външен персонал	Задачите са сходни с тези на длъжностните лица и на срочно наетите служители, с изключение на задачите, които не могат да се изпълняват от външен персонал.
Персонал в делегациите	+ 2 AD: 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 достатъчен експертен капацитет в тази област. Това може да бъде персонал на Европейската комисия и/или на Европейската служба за външна дейност.

3.2.3. Финансов принос от трети страни

Предложението/инициативата:

- не предвижда съфинансиране от трети страни
- предвижда следното съфинансиране от трети страни, като оценките са дадени по-долу:

Бюджетни кредити в млн. евро (до 3-тия знак след десетичната запетая)

Година	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.	2027 г.	ОБЩО
Да се посочи съфинансиращият орган	ДЧ	ДЧ	ДЧ	ДЧ	ДЧ	ДЧ	ДЧ	
ОБЩО съфинансирани бюджетни кредити	Предсто и да бъде определено	Предсто и да бъде определено	Предсто и да бъде определено	Предсто и да бъде определено	Предсто и да бъде определено	Предсто и да бъде определено	Предсто и да бъде определено	

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
- Моля, посочете дали приходите са записани по разходни бюджетни редове.

млн. евро (до 3-тия знак след десетичната запетая)

Приходен бюджетен ред:	Отражение на предложението/инициативата ⁵²						
	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.	2027 г.
Статия							

За целевите приходи да се посочат съответните разходни бюджетни редове.

[...]

Други забележки (например метод/формула за изчисляване на отражението върху приходите или друга информация).

[...]

⁵²

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 съответните разходи по събирането.