



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 16.6.2011  
COM(2011) 318 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И  
СЪВЕТА**

**относно средносрочната оценка на рамковата програма „Сигурност и гарантиране  
на свободите“ (2007—2013 г.)**

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящото съобщение съдържа средносрочната оценка на рамковата програма „Сигурност и гарантиране на свободите (2007—2013 г.)“, която се състои от програмите „Предотвратяване и борба с престъпността (ISEC)“ и „Предотвратяване, готовност и управление на последиците от тероризъм и други рискове, свързани със сигурността (CIPS)“.

Програмата ISEC обхваща предотвратяване и борба с организираната или друга престъпност, по-специално тероризма, трафика на хора и престъпленията спрямо децата, нелегалния трафик на наркотици и нелегалния трафик на оръжия, корупцията и измамите. Програмата CIPS обхваща критична инфраструктура и други свързани със сигурността въпроси, включително оперативни въпроси в областта на управлението на кризи, околната среда, общественото здраве, транспорта, изследванията и технологичното развитие.

Съгласно съответните решения на Съвета Комисията представя на Европейския парламент и на Съвета междинен доклад за оценка на получените резултати и за качествените и количествените аспекти на изпълнението на програмите<sup>1</sup>. За изпълнението на това задължение Комисията възложи на Economisti Associati провеждането на проучване<sup>2</sup>. Проучването се основава на интервюта и срещи с участието на 155 насрещни партньори от 23 държави-членки, а в онлайн анкетите са участвали 190 организации от 27-те държави-членки. Освен това Комисията взе предвид препоръките, отправени към програма ISEC в доклада на „Приятелите на председателството“, чието изготвяне започна по време на шведското председателство през есента на 2009 г. с участието на специалисти в множество области от 16 държави-членки.

Настоящият доклад обхваща периода 2007—2009 г., както и предварителни данни за 2010 г., и има за цел да представи оценка на качествените и количествените аспекти на изпълнението на програмите, а така също и на получените резултати. Това предполага изчерпателното представяне на програмните дейности, анализ на резултатите на финансираните проекти и преглед на инструментите и механизмите за изпълнение, за да бъдат набелязани евентуални коригиращи мерки.

### Тип бюджет и управление

Програмите ISEC и CIPS обхващат периода 2007—2013 г., като ISEC разполага със средства с общ размер от близо 600 млн. EUR, а 140 млн. EUR са заделени за програмата CIPS. В периода 2007—2009 г. предоставените на програмата ISEC средства са в размер от **167 млн. EUR**, а програмата CIPS е получила **46 млн. EUR**. Програмите се изпълняват въз основа на годишни работни програми, в които са заложили тематични и/или секторни приоритети. Изпълнението на програмата се извършва чрез т.нар. **пряко централизирано управление** т.е. програмната и оперативната дейност се осъществява от Европейската комисия (ЕК), която носи и пълната отговорност.

---

<sup>1</sup> Решение 2007/125/ПВР, член 15, параграф 3, буква в) и Решение 2007/124/ЕО, Евратом, член 14, параграф 3, буква в), ОВ L 58 от 24.2.2007 г.

<sup>2</sup> Вж. доклад от 21.9.2010 г.

Следва да се отбележи, че средствата са насочвани там, където са установени нужди, а не са предварително разпределени. Поради това отпуснатите бюджетни кредити не отговарят непременно на приоритетите, определени от Комисията в програмните ѝ документи. Това е свързано и с недостатъчните нужди в някои области, като в този случай не е можело първоначално заделеният за тях бюджет да бъде отпуснат в пълен размер, поради което средствата са били съответно преразпределени към други области с по-належащи нужди. От една страна, това показва, че управлението на програмата е достатъчно гъвкаво, за да посрещне нуждите от финансиране. От друга страна, това отразява факта, че невинаги е възможно постигането на пълно съвпадение на финансирането от ЕС с предварително установените приоритети в областта на политиката. Макар поканите за представяне на предложения в рамките на програмите CIPS и ISEC да отразяват приоритетите на политиките, разпределянето на бюджета на практика зависи от тематиката и качеството на представените от кандидатите предложения.

## **Финансови инструменти**

В голямата си част финансирането се предоставя под формата на *безвъзмездни средства за дейности* въз основа на покани за представяне на предложения. Използват се три разновидности на безвъзмездните средства, а именно:

- i) безвъзмездни средства за дейности с цел съфинансиране на конкретни инициативи, предоставени посредством отворени за всички покани за представяне на предложения;
- ii) безвъзмездни средства за дейности, предоставени посредством покани за представяне на предложения, ограничени до организации от публичния сектор, с които са установени рамкови споразумения за партньорство; както и
- iii) оперативни безвъзмездни средства за оказване на подкрепа на дейности на неправителствени организации (НПО) с европейско измерение.

Другите начини за финансиране включват: *договори за обществени поръчки*, свързани с отворени покани за участие в търг и *административни договорености* със Съвместния изследователски център (JRC).

Агенциите на ЕС, финансирани със субсидия на ЕС, нямат право да кандидатстват в рамките на тези програми за дейностите, които ръководят, тъй като това ще доведе до двойно финансиране. Европол обаче получи статут на агенция на ЕС едва на 1 януари 2010 г. Преди тази дата, в качеството ѝ на друг вид правен субект (междуправителствен), службата получаваше финансиране за изпълнението на редица проекти. Същевременно обаче агенциите на ЕС могат да участват в проекти, при условие че покриват собствените си разходи.

## **2. ФИНАНСОВА ПОДКРЕПА**

### **2.1. Дейности**

В периода 2007—2009 г. програмите заедно са предоставили подкрепа на близо **400 проекта** и са финансирани приблизително **150 договора за обществени поръчки** на обща стойност от **213 млн. EUR**. Бюджетът на програма ISEC е възлизал на 167 млн.

EUR, а този на програма CIPS — на 46 млн. EUR. По-голяма част от финансирането е изразходвана за близо 280 на брой суми с безвъзмездни средства, което представлява 61 % от общия размер на ресурсите, а друга част е използвана за 100 на брой суми с безвъзмездни средства по рамкови споразумения за партньорство, което представлява 24 % от средствата. За обществени поръчки са използвани около 10 %.

### **Вид на дейността**

Програмата оказва подкрепа за *широк кръг от дейности*, в чийто обхват влизат обучение и покупка на оборудване, подготовка на технически публикации и помощ при трансгранични полицейски операции (включително съвместните екипи за разследване).

При програмата *ISEC* проектите попадат в пет основни области, а именно:

- i) *инструментариум и инфраструктура*, които са основните резултати на 22 % от проектите,
- ii) подкрепа за *операции на правоприлагане* (18 %),
- iii) програми за *обучение* (17 %),
- iv) *публикации* (17 %), и
- v) *конференции* (14 %).

При програмата *CIPS*:

- i) 23 % от проектите имат компонент за *оперативно сътрудничество и координация*,
- ii) 15 % са посветени на *развитието и създаването на мрежи*,
- iii) 49 % от проектите участват в *трансфер на технологии и методологии*, а
- iv) други 44 % се занимават с *аналитични дейности*.

### **Съответствие с целите и приоритетите**

За програмата *ISEC* в правното основание се предвиждат четири цели, две от които се отнасят до оперативните подходи (разработване на хоризонтални методи за предотвратяване на престъпността и развитие на сътрудничеството между правоприлагащите и други органи), а другите две се отнасят до конкретни категории бенефициери (развитие на най-добри практики при защитата и подпомагането на свидетели и жертви на престъпления). Много от проектите изпълняват повече от една цел, като повечето се занимават с хоризонтални методи за предотвратяване на престъпността (79 % от проектите) и/или сътрудничество между правоприлагащите и други органи (74 %). Защитата на жертви на престъпления и защитата на свидетели се характеризират с много по-слаб интерес и са им посветени съответно 14 % и 3 % от проектите.

За програмата *CIPS* са споменати седем цели, групирани в две общи категории, а именно предотвратяване и готовност за рискове и управление на последиците. Три четвърти от проектите са свързани и с двете общи цели. Като цяло на

предотвратяването и готовността са посветени 92 % от проектите, а управлението на последиците е сред целите на 63 % от тях.

И двете програми се характеризират със **силен транснационален елемент**. Транснационални са 80 % от проектите по програма ISEC и 64 % от проектите по програма CIPS. Транснационалният характер на програмите е като цяло високо оценяван от заинтересованите страни, които подчертават значението на възможността да участват в нови споразумения за сътрудничество или, в много от случаите, да поддържат вече установеното дългогодишно сътрудничество. Така например резултати от проучване сочат, че около 90 % от бенефициерите планират **продължаване на транснационалното сътрудничество в бъдеще**, независимо от това дали ще продължат да участват в програмите. Това е положителен знак, тъй като, от една страна, показва оперативното влияние на програмите в държавите-членки, а от друга, приноса им за навлизането на един транснационален подход.

### Целеви групи

Програмите са насочени към разнородна аудитория — служители в областта на правоприлагането, членове на организации на гражданското общество, научни кадри и юристи.

**Служителите в областта на правоприлагането** са основните кандидати и в двете програми, като съставляват съответно 38 % и 41 % от участниците в проектите, финансирани от програмите. Други основни категории кандидати за програмата ISEC включват **НПО и други организации на гражданското общество** (12 % от участниците) и **различни държавни служители** (8 %). Държавните служители (по-специално работещите в агенции в областта на сигурността и безопасността) са сред основните категории кандидати и за програмата CIPS (19 %), след което се нарежда категорията на **представителите на частния сектор** (10 %). Много от проектите, финансирани от програмите, са предназначени едновременно за няколко категории кандидати, като така **допринасят за постигането на по-добро взаимно разбирателство и взаимно черпене от опита на другите**. В това отношение от особено значение са три вида сътрудничество:

- i) сътрудничество между сектора на правоприлагане и съдебната власт, много характерно за проектите по програма ISEC;
- ii) сътрудничество между публичния и частния сектор, особено добре развито в програма CIPS, и
- iii) сътрудничество между теория и практика, което присъства и в двете програми.

Това са всички целеви групи, но посочени проценти отразяват броя и качеството на кандидатурите, получени в отговор на поканите за представяне на предложения.

### Географско покритие

Като цяло разпределението на проектите в географски план е твърде неравномерно, като водещо място имат сравнително малък брой страни. В програма **ISEC** четири страни (Германия, Италия, Нидерландия и Обединеното кралство) участват в близо 48 % от всички проекти и в 51 % от стойността на проектите. Степента на

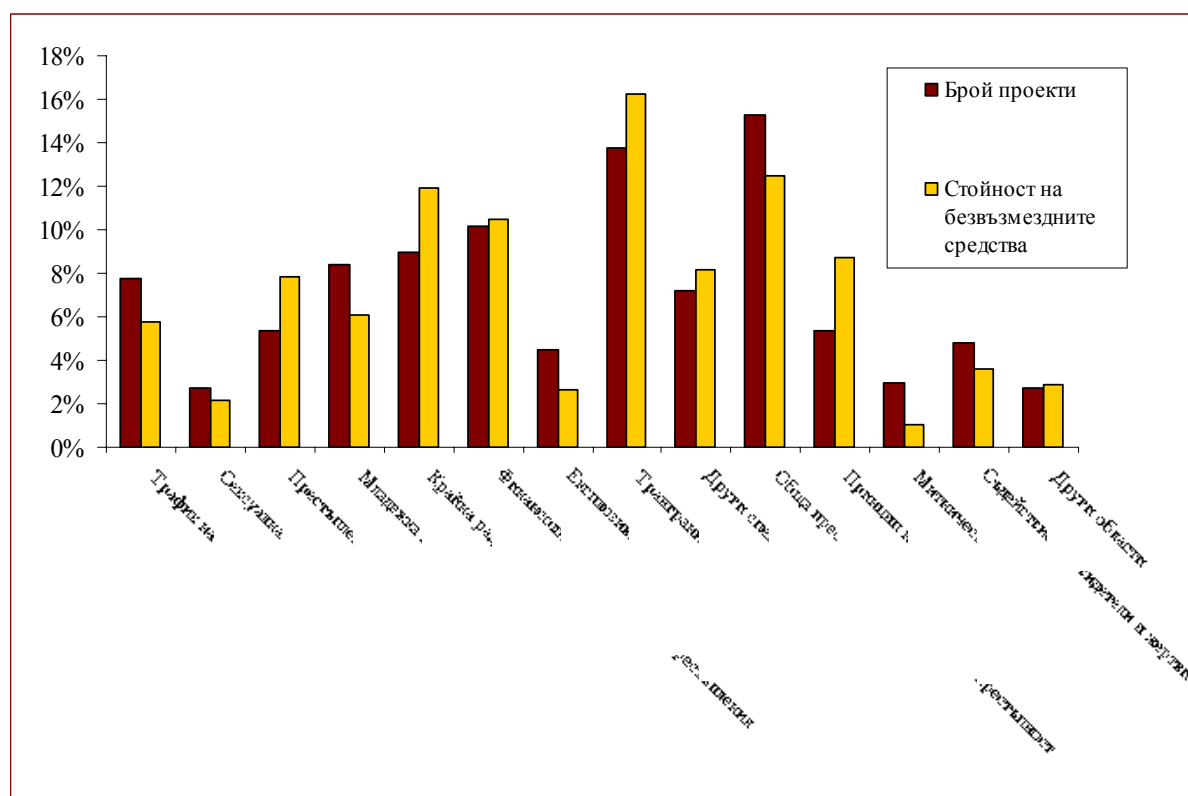
концентрация е дори още по-голяма в програмата *CIPS*, където само две страни (Италия и Испания) участват в 48 % от проектите и в 60 % от стойността им.

Един от факторите, които позволяват да се обясни географското разпределение на инициативите ISEC/CIPS, особено по отношение на стойността на проектите, се състои в естеството на представените и одобрени предложения. При програмата ISEC например действията, свързани с прилагането на Договора от Прюм (които понякога изискват закупуването на оборудване), оказването на съдействие на съвместните екипи за разследване или установяването на комплексни мрежи (напр. FIU.NET), обикновено изискват по-голям размер на безвъзмездните средства. При програмата CIPS мащабът на проектите е свързан до голяма степен с типа на организацията бенефициер, т.е. по-мащабни проекти обикновено са предлагани от търговски субекти и/или научно-изследователски институти, а проектите от публичния сектор са сравнително малки по мащаб.

## 2.2. Адекватност на финансовата подкрепа на програмите

При програмата ISEC по-долната графика показва нивата на финансова подкрепа в отделните области. За разглеждания период дейностите по програмата напълно отговарят на приоритетите и политиките на ЕС.

**Фигура 1: Безвъзмездни средства по програма ISEC — разпределение на финансовата подкрепа по области за финансираните 334 проекта**



През 2008 г. ЕС прие план за действие относно подобряване на сигурността на експлозивите, който е основанието за финансиране на много от проектите. По проблема с химичните, биологичните, радиологичните и ядрените заплахы по предложение на Комисията през 2009 г. ЕС прие план за действие относно химичните, биологичните, радиологичните и ядрените заплахы, който е основанието за много от инициативите,

финансирани по програма ISEC (проекти и изследвания). Поради стратегическото значение на този план Комисията се ангажира да отдели близо 100 млн. EUR за неговото изпълнение до 2013 г. Наред с това от стратегическо значение за ЕС са и мерките против радикализацията, което се подчертава в стратегията на ЕС против радикализацията и от специалното място, отделено на тази проблематика в Стокхолмската програма.

Първоначално определените приоритети за програмата ISEC *се потвърждават отново* в съобщението на Комисията от 22 ноември 2010 г. относно *стратегията за вътрешна сигурност на ЕС в действие* („Стратегия за вътрешна сигурност“) като част от бъдещите стратегически цели и приоритетни действия в областта на вътрешната сигурност. Комисията ще направи необходимото за това бъдещите работни програми да се придържат във възможно най-голяма степен към стратегията за вътрешна сигурност.

Освен това тези приоритети отговарят до голяма степен на приоритетите, набелязани в плановете за действие в изпълнение на програмата от Хага и Стокхолмската програма. В областта на борбата с престъпността програмата ISEC е финансирала действия, които са допринесли за изпълнението на „стратегическата концепция за борба с организираната престъпност“, приета от Комисията през 2005 г. в контекста на плана за действие в изпълнение на програмата от Хага. През май 2007 г. например Комисията взе решение да предложи серия от мерки за по-добро координиране на борбата срещу престъпленията в кибернетичното пространство както между органите по правоприлагане, така също между тях и частния сектор. По-късно програмата ISEC финансира два проекта в областта на разследването на престъпленията в кибернетичното пространство и различни конференции и семинари на специализирана тематика за служители в областта на правоприлагането. Програмата ISEC финансира създаването на Финансовата коалиция срещу детската порнография, която дава възможност на издателите на кредитни карти, правоприлагащите органи и компаниите за интернет услуги да работят заедно за премахването на детската порнография с търговска насоченост, като предприемат действия по отношение на системите за плащане, използвани за финансирането на тези незаконни операции.

Темата за принципа за наличност, според който информацията, с която разполагат правоприлагащите органи в една държава-членка, следва да се предостави на разположение на съответстващите им в другите държави-членки органи, не привлече толкова кандидатури за проекти, колкото се очакваше. Това може да се обясни с факта, че настоящият доклад обхваща периода 2007—2009 г., което съвпада с началото на прилагането на Решението от Прюм<sup>3</sup> (срок за прилагане август 2011 г.). Все още не могат да бъдат направени категорични заключения относно въздействието на финансирането от програма ISEC в тази област, особено предвид факта, че Решението от Прюм е прието едва през юни 2008 г. и съответните финансирани проекти са все още в ход. Предварителният анализ обаче сочи, че програма ISEC е от полза за прилагането на Решението от Прюм.

Както бе отново подчертано в Стратегията за вътрешна сигурност трансграничното полицейско сътрудничество и особено създаването на съвместни екипи за разследване

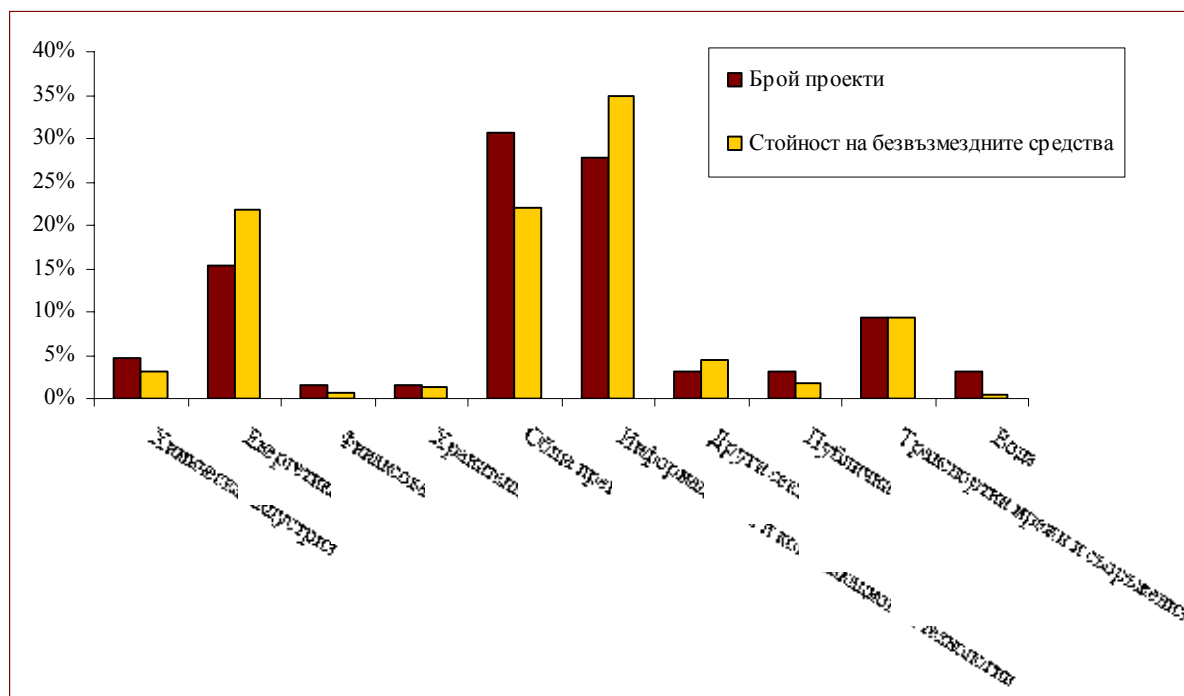
---

<sup>3</sup> Решение 2008/615/ПВР на Съвета от 23 юни 2008 г. относно засилването на трансграничното сътрудничество, по-специално в борбата срещу тероризма и трансграничната престъпност.

са и ще продължават да бъдат от изключително значение в борбата с международната организирана престъпност.

Нивата на финансова интервенция в отделните области на програмата CIPS са както следва:

**Фигура 2: Безвъзмездни средства по програмата CIPS — разпределение на финансовата подкрепа по области за финансираните 65 проекта**



Това отразява приоритетите и политиките, одобрени в областта на защитата на критична инфраструктура<sup>4</sup>, които са потвърдени в Стокхолмската програма. В съобщението на Комисията от 22 ноември 2010 г. отново се подчертава цялостното значение на защитата на критичната инфраструктура, особено в секторите на енергетиката, транспорта и ИКТ.

Комисията ще направи необходимото за това бъдещите работни програми в тази област да се придържат в голяма степен към стратегията за вътрешна сигурност.

### 3. МЕЖДИННИ И КРАЙНИ РЕЗУЛТАТИ: ОСНОВНИ ПОСТИЖЕНИЯ

#### 3.1. Данни и примери

Като цяло проектите, подкрепяни от програмите, **до голяма степен постигат планираните резултати**. Същевременно обаче две трети от проектите вероятно няма напълно да оползотворят наличните средства, най-вече поради първоначалните

<sup>4</sup> Напр. ЕРСІР (Европейска програма за защита на критична инфраструктура), Директива 2008/114/ЕО на Съвета от 8 декември 2008 година относно установяването и означаването на европейски критични инфраструктури и оценката на необходимостта от подобряване на тяхната защита



завишени прогнозни разходи, а така също и поради отпадането на някои от дейностите. Освен това сравнително бавните административни процедури за кандидатстване, които обикновено не са синхронизирани с административните бюджетни процедури в държавите-членки, може да са повлияли отрицателно върху общия брой на получените кандидатури. Поради това *ежегодните доклади за бюджетните кредити за плащания и при двете програми сочат по-ниско от планираното разходване на средства*.

Въпреки това обаче търсените и постигнатите **резултати** отразяват разнородното естество на финансираните проекти, като обхващат както оперативни постижения (напр. арести, залавяне и т.н.), така и не толкова видими резултати като повишаване на осведомеността и разработването на нови подходи. Най-често срещаните видове резултати са *разработването и приемането на нови инструменти и методологии, като например бази данни, и разпространението на най-добри практики*, но множество проекти са допринесли и за *задълбочаването на познанията по специфични въпроси и/или решения*. Често срещан и високо ценен „страничен продукт“ от много проекти, макар рядко да е сред планираните приоритетни цели, представлява постигането на по-добро взаимно разбиране за политиките, съдебните и административните системи на държавите-членки. В някои случаи проекти с оперативна насоченост са постигнали видими в значителна степен резултати (вж. примерите по-долу). Като цяло *нивото на постигнатите резултати е до голяма степен задоволително*, като за 60 % от проектите постигнатите резултати съответстват на първоначалните очаквания, а за други 34 % от проектите ги надминават.

#### Примери за постижения на проекти в различни области

**Полицейско сътрудничество.** Съвместна митническа операция с участието на няколко страни доведе до залавянето на 4,5 тона кокаин. Друг проект оказа съдействие на международна операция срещу трафика на деца. Операцията все още не е приключила, но до средата на 2010 г. са предявени обвинения срещу 26 лица от близо 90 заподозрени лица. По подобен начин друга операция, насочена срещу организирани престъпни групи от Източна Европа, замесени в канали за незаконна имиграция, доведе до ареста на близо 90 лица.

**Взаимно разбирателство.** Обикновено страничен, но все пак важен резултат. Например проектите, имащи за цел осъществяването на дейност в мрежа (като мрежата Атлас на европейските звена за антитероризъм и мрежата на звената за финансово разузнаване) са имали важно значение за повишаване на знанията за различните системи и правни рамки в отделните държави-членки. В тези случаи установяването на контакт и опитите за осъществяване на дейност в мрежа са прераснали в солидни постоянни структури. Същото важи и за изследванията по проблематиката на радикализацията в областта на тероризма.

**Трансгранично сътрудничество.** Пример за **съвместен екип за разследване** е проектът „COSPOL FII“, който е посветен на намирането на решения за неправомерната миграция от Източна Европа и унищожаването на участващите в нея престъпни групи. Проектите обхващаха четири операции и изискваха координирани действия в 10 страни, което доведе до извършването на повече от 90 ареста, задържането на външните граници на ЕС на незаконно въведени имигранти и залавянето на пари в наличност, превозни средства, подправени документи, оборудване и др. Пример за трансгранична координирана дейност, насочена срещу незаконния трафик на наркотици, е проектът „MAOC-N“ (Морски център за анализи и операции — наркотици), който от 2007 г. насам е допринесъл за задържането на 52 тона кокаин и 47 тона канабис. Освен това бяха постигнати важни резултати в областта на **обмена на разузнавателни данни и информация** посредством различните проекти, свързани с договора

от Прюм, като например „Въвеждане на договореностите от Прюм в законодателството на ЕС“, „Разработване на софтуерни приложения с цел осъществяване и подобряване на автоматичния обмен и сравнение на ДНК данни и данни за идентифициране на превозни средства“ и „Разширяване на националния комуникационен интерфейс NG SIS II“.

**Подпомагане на жертвите.** Проектът „Мрежа за подпомагане на жертвите на престъпления“ е изградил 15 центъра в страната, които са осъществили приблизително 37 000 интервенции (правна помощ, подкрепа от психолог и др.) По подобен начин проектът „Въвеждането на съобщения в цялостна система за наблюдение в случаи на насилие въз основа на пола и домашно насилие“ допринесе за ефективно предотвратяване на насилие въз основа на пола. Статистическите данни сочат значителен спад на броя на жертвите на насилие въз основа на пола във всяка страна.

**Осведоменост по конкретни въпроси на заинтересованите лица и лицата, участващи в изработването на политики.** Множество проекти имаха за цел най-вече организирането, понякога ежегодно, на конференции, форуми и симпозиуми. Сред примерите могат да бъдат посочени международните симпозиуми за персонал, натоварен с разследване и унищожаване на бомби, форумите за престъпления в кибернетичното пространство и лятно училище за антикорупция. Тази категория постижения включва също изследвания, имащи за цел задълбочаването на познанията по специфични въпроси. Някои изследвания на JRC са със значителна стойност, а именно: i) изследване, озаглавено „Установяване и оценка на европейски критични инфраструктури“; и ii) „Програма за оценка на откриването на незаконен трафик на радиоактивни материали“.

Програма CIPS е финансирала подготвителните дейности за създаването и функционирането на мрежата CIWIN (**Информационна мрежа за критична инфраструктура**). За тази цел са отделени близо 0,7 млн. EUR, предназначени за договори за обществени поръчки.

**Въздействие.** Повечето финансирани от програмите проекти са все още в процес на изпълнение или току-що са приключили, което неминуемо води до неокончателен характер на оценката на въздействието. Постигането на **промени в оперативните процедури/практики** се оказва сред най-често срещаните въздействия (очаквано в 87 % от проектите), като също се очаква по-голямата част от проектите да доведат до **изграждане на капацитет** и да са от полза за **оформянето на дебата на ниво политика**. От особено значение е приносът на множество проекти за **прилагането на конкретни политики или законодателни актове на ЕС**. Сред тях могат да бъдат посочени решението от Прюм (получило значителна подкрепа в рамките на програмата ISEC), Рамково решение 2004/68/ПВР на Съвета относно насилието над деца<sup>5</sup> (подкрепата е оказана посредством изследвания и оперативни проекти), решение относно финансовото разузнаване<sup>6</sup> (подкрепата е оказана посредством финансирането на FIU.NET)<sup>7</sup> и Европейската програма за защита на критичната инфраструктура<sup>8</sup> (за която са допринесли няколко проекта по програма CIPS).

<sup>5</sup> РАМКОВО РЕШЕНИЕ 2004/68/ПВР НА СЪВЕТА от 22 декември 2003 г. относно борбата със сексуалната експлоатация на деца и детската порнография

<sup>6</sup> Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2005 година за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризъм

<sup>7</sup> FIU.NET е сигурна децентрализирана компютърна мрежа между звената за финансово разузнаване в ЕС за обмен на фактически данни. FIU.NET насърчава сътрудничеството и дава възможност на звената за финансово разузнаване да осъществяват бърз, сигурен и ефективен обмен на разузнавателни данни. Основната цел на това сътрудничество е подобряване на борбата срещу изпирането на пари и финансирането на тероризъм.

**Устойчивост.** 70 % от бенефициерите на безвъзмездни средства смятат, че без понататъшното предоставяне на финансиране от ЕС осигуряването на устойчивостта на проектните резултати ще е трудно. Това се дължи до голяма степен на неотдавнашната финансова криза, която подлага на натиск *бюджета на множество субекти от публичния сектор* и която може да не позволи разходването на средства за поддържане и/или продължаване на постигнатото с подкрепата на програмите.

**Видимост и репутация.** Програма ISEC, и особено програма CIPS са *добре познати в съответните професионални среди*, макар че близо една четвърт от анкетираните лица да посочват, че информацията за програмите продължава да е откъслечна и не достига в достатъчна степен до евентуално заинтересованата аудитория. Проведените през 2008 г. и 2009 г. информационни дни допринесоха за разпространението на информацията относно програмите макар бенефициерите да изразяват мнението, че ще е от полза осъществяването на повече дейности за повишаване на видимостта.

### **Въпроси, свързани с изпълнението**

Близо 75 % от проучените проекти посочват наличието на трудности от различно естество по време на изпълнението на проекта, което е засегнало в нееднаква степен постигането на планираните резултати, напр. закъснения с одобряването на проектите и финализирането на споразуменията за безвъзмездни средства, което е повлияло на *планирането на ресурсите и на графика на изпълнението*, осъществявани от бенефициерите. Други срещани от бенефициерите трудности включват повишени/неочаквани разходи, недостатъчна ангажираност от страна на проектните партньори, грешни допускания и други възникнали при изпълнението промени, които са изисквали преразглеждането на дейностите и/или на планираните постижения.

### **3.2. Адекватност на резултатите и постиженията на програмите**

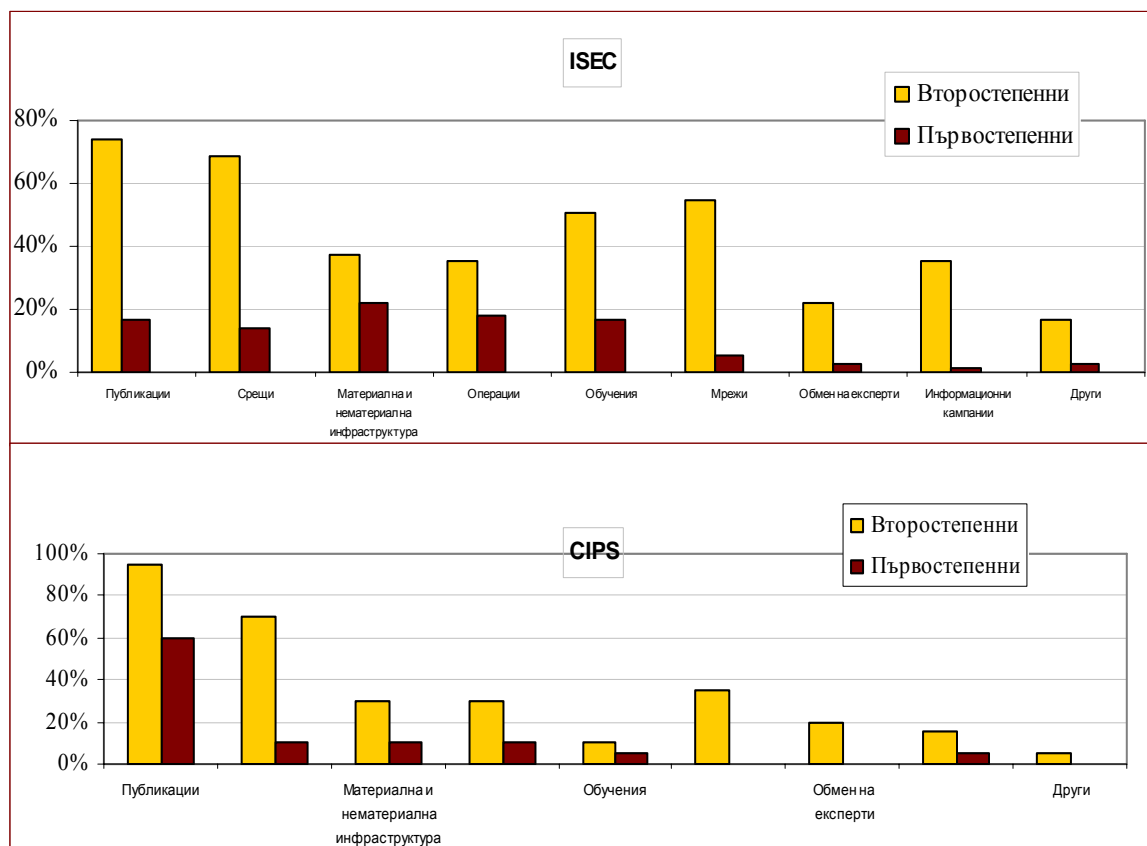
Програмите ISEC и CIPS са осъществили желаните постижения в достатъчна степен. Графиката по-долу показва различните резултати под формата или на първостепенно (желано), или второстепенно (странично) постижение.

---

<sup>8</sup>

Съобщение на Комисията от 12 декември 2006 г. относно Европейска програма за защита на критичната инфраструктура [COM(2006) 786 окончателен]

**Фигура 3: Класификация на резултатите от проектите по програмите ISEC и CIPS**



Процентите са изражение на дела на проектите, насочени към съответния конкретен резултат.

При второстепенните (странични) резултати са възможни повече от един вариант, поради което общият сбор не е 100 %.

Посредством програмата ISEC Комисията допринася за:

- Пълното прилагане от държавите-членки на решението от Прюм (Решение 2008/615/ПВР на Съвета и Решение 2008/616/ПВР на Съвета) относно засилването на трансграничното сътрудничество, по-специално в борбата срещу тероризма и трансграничната престъпност;
- По-доброто сътрудничество в областта на правоприлагането посредством създаването и оперативното разгръщане на центрове за полицейско и митническо сътрудничество<sup>9</sup>;
- Прилагането на Плана на ЕС за периода 2005—2009 г. за най-добри практики, стандарти и процедури за борба и предотвратяване на трафика на хора посредством проекти, насочени към насърчаването на обмен на най-добри практики и информация, изследвания и проучвания на различни аспекти на феномена трафик, кампании за повишаване на осведомеността, обучение, събиране на данни и намирането на по-добри форми на международно сътрудничество.

<sup>9</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета: подобряване на полицейското и митническото сътрудничество в Европейския съюз, COM (2004) 376 окончателен

- Борбата срещу престъпленията в кибернетичното пространство и сексуална злоупотреба с деца в интернет посредством проекти за техники на разследване на престъпления в кибернетичното пространство, кампании за повишаване на осведомеността относно защитата на децата жертви, установяването на международен обмен на най-добри практики и ноу-хау.

- Насърчаването на хоризонтален подход при предотвратяването на престъпления посредством прояви, насочени към обмен на най-добри практики, проучвания и изследвания на техниките за предотвратяване на престъпления; трансфер на знания и оперативно сътрудничество в областта на предотвратяването на престъпления.

- Предотвратяването и борбата с финансовите престъпления, включително изпирането на пари, измамите и подобряване на знанията за техники на финансово разузнаване посредством срещи на експерти, насочени към обмена на най-добри практики и информация, оперативно сътрудничество; програми за обучение в областта на финансовия анализ и изследвания и проучвания на нови форми на финансови престъпления и техники.

- Създаването на съвместните екипи за разследване, участващи в борбата срещу трансграничната организирана престъпност.

Посредством програмата CIPS Комисията допринася по много начини за изпълнението на *Европейската програма за защита на критичната инфраструктура (EPCIP)*<sup>10</sup> и за прилагането на секторните правила на ЕС като Директивата на Съвета относно установяването и означаването на европейски критични инфраструктури и оценката на необходимостта от подобряване на тяхната защита<sup>11</sup>.

Програмите ISEC и CIPS се оказват по-успешни при намирането на решения за отстраняване на инфраструктурните слабости, като например установяването на връзка между силите за сигурност на държавите-членки в контекста на решението от Прюм и/или SIENA<sup>12</sup>, отколкото при съдействието за оперативно полицейско сътрудничество. При все това обаче справянето с този дисбаланс не зависи от изменението на сегашните цели на програмата, а изисква един по-задълбочен, цялостен и последователен анализ на процедурните и административните решения за целите на програмата, нуждите на ниво политика и исканията на заинтересованите страни, като се вземат предвид наличието на човешки ресурси и спазването на финансовите правила.

#### **4. ПО-ДОБРО ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРОГРАМАТА**

Въз основа на констатациите, посочени в предходните раздели, може да се твърди, че изпълнението и на двете програми е сравнително успешно. Тъй като механизмите за изпълнение са от ключово значение за успеха на програмата, настоящият раздел

---

<sup>10</sup> COM(2006) 786 окончателен

<sup>11</sup> ДИРЕКТИВА 2008/114/ЕО НА СЪВЕТА

<sup>12</sup> SIENA оказва подкрепа на европейски инициативи за разпределена компютърна инфраструктура (Distributed Computing Infrastructure) и на Европейската комисия в усилията им за изграждането на бъдеща пътна карта за електронните инфраструктури, която да е съобразена с нуждите на европейските и националните инициативи.

разглежда оперативните аспекти, които според Комисията или заинтересованите страни е важно да бъдат подобрени, и посочва някои вече осъществени положителни промени.

**1. Трябва да се даде възможност на потенциалните кандидати да планират участието си в покани за представяне на предложения по отношение на необходимите човешки ресурси за подготовка на предложенията и особено по отношение на по-успешното осигуряване на съфинансиране.** За тази цел Комисията **ще подобри планирането на поканите си за представяне на предложения** като направи необходимото те да бъдат публикувани според съдържанието на годишната работна програма. Това следва да гарантира, че потенциалните кандидати са информирани и могат да подготвят предложенията си в съответствие с посочените дати и собственото си програмиране. Като цяло трябва да се положат усилия за **подобряването на времевата рамка на поканите за представяне на предложения**, за да се избегне обявяването на покани на много кратки интервали една от друга, а така също и покани, чиито срокове изтичат в последните месеци на годината и на които не могат да се отзоват субекти от публичния сектор. С други думи трябва да бъдат положени повече усилия на етапа на първоначалното планиране и неговото спазване.

В това отношение проведените през 2008 г. и 2009 г. *информационни дни* допринесоха за разпространението на информация за програмите и особено за по-доброто разбиране на практическите аспекти на поканите за представяне на предложения, като например изпълнението на проекта, финансовите аспекти и др. Същевременно се признава фактът, че посещенията в Брюксел изискват немалко средства по отношение на време и пътни разходи, което неминуемо ще ограничи участието на потенциално заинтересованите кандидати от различните страни в ЕС. В това отношение могат да бъдат постигнати по-добри резултати посредством **организирането на поредица от информационни дни в отделните страни**. В съответствие с необходимостта от по-голямо участие на държавите-членки в дейностите на програмите **информационните дни следва да бъдат организирани в тясно сътрудничество с органите на държавите-членки**, от които следва да се поиска да разпространят информацията в съответните среди, да изпратят покани на конкретни заинтересовани страни и да осигурят логистично съдействие.

**2. Практиката на преразглеждане на проектния бюджет.** Първоначалната практика на сериозно преразглеждане на предложения от кандидатите бюджет, след обявяването на резултатите от подбора и преди финализирането на споразуменията за безвъзмездни средства, изискваше много време, което забавяше процеса. Тази практика на сериозно преразглеждане на бюджета не е безсмислена, тъй като в миналото е водила до намаляването на някои суми до по-реалистични нива и/или до установяването на недопустими разходи, особено като се има предвид, че предвижданията в близо 2/3 от проектните бюджети са завишени. Същевременно обаче съображенията за икономическа ефективност диктуват необходимостта от ускоряване на процеса и даже коренна промяна на подхода. **От 2010 г. насам беше въведен нов механизъм**, за да се отговори на тези съображения, при който разглеждането на бюджета се провежда в рамките на процеса на оценка, така че едновременно с уведомяването им дали са одобрени или не бенефициерите са информирани и за преценката относно качеството на бюджета им. Комисията предлага на кандидата промени (като това не се отнася само до грешки или несъответствия), които, ако се приемат, ще бъдат включени в споразумението за безвъзмездни средства, което от своя страна може да бъде изпратено **в рамките на дни/седмици** (вместо месеци, както се случваше при предишната по-горе описана практика). Целият процес на оценка сега позволява сключването на договор с

бенефициера *в рамките на 6 месеца* след крайния срок на поканата за представяне на предложения, а не 12 или 10 месеца, както беше съответно през 2008 г. и 2009 г.

Тъй като 6 месеца все пак е дълъг период от време за одобряването на проекти, особено за малки проекти, и може да се отрази на наличието на съфинансиране от страна на държавата-членка, Комисията разглежда възможности за *допълнителното съкращаване на периодите на разглеждане* и за улесняването на изпълнението на дейностите по програмата в съответствие с очакванията на заинтересованите страни и в отговор на необходимостта от по-добра координация с програмирането на бюджета в държавите-членки. Във връзка с това Комисията е стартирала тясно насочени покани за представяне на предложения в някои области на политиката и разглежда възможността да се разрешат опростени процедури чрез подписването на **рамкови споразумения** със специализирани заинтересовани страни или национални администрации, за да се улесни финансирането на проекти в определени области на политиката.

В бъдеще Комисията ще анализира и доколко осъществимо е по-нататъшното опростяване на процеса на кандидатстване, особено по отношение на бюджетите. Идеята е да се въведе използването на *еднократни цели суми* за такива бюджетни позиции, които обхващат множество по-малки разходни подпозиции и за които е безсмислено да се изисква предварително подробна информация. Освен това, когато проектите налагат изпълнението на определени типове стандартни дейности, като например ателиета/семинари и конференции, следва да се даде възможност да се използват *фиксираны ставки* (т.е. определен размер на сумата за участник на ден).

**3. Система за наблюдение.** Отсъствието в момента на механизъм за наблюдение на проекта не позволява навременното приемане на коригиращи действия. Евентуалното изменение на споразуменията за безвъзмездни средства, така че да включват задължение за бенефициерите да представят периодични *доклади от наблюдението*, бе обсъдено и може да бъде прието от 2011 г. За да са в състояние да постигнат желаната цел без да създават прекомерна тежест за кандидатите, докладите за наблюдение следва да бъдат относително *кратки документи*, чието съдържание се отнася *най-вече до основните аспекти* и които се представят на *определени интервали от време* (напр. ежегодно). За да се избегне задължението за наблюдение да се превърне в чисто административна стъпка, прегледът на докладите от наблюдението следва *да се изготвят от длъжностни лица на Комисията или упълномощени експерти*. Това вероятно трябва да включва *посещения на място при бенефициерите* с цел постигане на по-ясна представа за дейностите, които са в ход/в процес на разработване, или за постиженията. Освен това представител на Комисията може евентуално да обсъди срещаните от бенефициерите трудности и да им даде съответния съвет.

**4. Съдържание на информацията на уебсайта.** Общото мнение за уебсайта на ГД „Вътрешни работи“ е, че не съдържа полезна информация, като това се отнася и до раздела „Финансиране“, който следва да представя информация относно програмите ISEC и CIPS. Представените материали за двете програми в основни линии съдържат само обяви за покани за представяне на предложения и годишния работен план. В това отношение две промени ще бъдат особено полезни:

*Навременно публикуване на уебсайта на резултатите от поканите за представяне на предложения.* Навременното публикуване на резултатите от поканите се смята за важно от държавите-членки, които са на мнение, че това е важна стъпка към по-голяма

прозрачност в управлението на програмите. Това лесно може да се осъществи на практика, тъй като изисква само качването на уебсайта на вече съществуващ документ.

**Публикуване на информация на уебсайта относно проекти и бенефициери.** Тази информация се счита за полезна от много бенефициери, тъй като ще позволи по-лесното разпознаване на **потенциални партньори** за представяне на кандидатури, а така също и за установяването на възможни полезни взаимодействия или дублиране. Това може да бъде осъществено на практика като на уебсайта на ГД „Вътрешни работи“ се включи **база данни с проекти**, в която се съдържа информацията относно определени аспекти, като например наименованието на бенефициера, описанието на проекта, естеството на предприетите дейности, участващите страни и т.н. В момента съществува прототип на такава база данни, която съдържа тези елементи. Комисията планира да качи тази полезна информация на своя уебсайт през 2011 г.

5. Изборът от **налични инструменти** е като цяло достатъчен, за да позволи постигането на целите на програмите, а същото важи и по отношение на бюджета, заделен за различните инструменти. Във всеки случай някои промени изглеждат наложителни при два инструмента на програмата ISEC:

- **Прекратяване на безвъзмездните средства за оперативни разходи, отпускани по програма ISEC.** До момента този инструмент не е показал добри резултати, като за период от три години само един път са били предоставени безвъзмездни средства за оперативни разходи. Това все пак е породило значителни разходи в човешки ресурси, използвани за анализа на кандидатурите. Фактите сочат, че само незначителен брой НПО са в състояние да изпълнят критериите за допустимост и за възлагане, което води до извода, че е вероятно в близко бъдеще интересът да остане слаб. Това категорично **налага прекратяването на поканите за представяне на предложения за безвъзмездни средства за оперативни разходи.**
- **Усъвършенстване на концепцията за рамково партньорство.** Концепцията за „рамково споразумение за партньорство“ получава еднозначно висока оценка от страна на заинтересованите страни, а бенефициерите и представителите на държавите-членки почти единодушно подчертават колко важно е установяването на дългосрочни отношения с Европейския съюз. Когато обаче става въпрос за действащата оперативна уредба, оценката като цяло не е толкова положителна, като оставя впечатлението, че рамковите споразумения за партньорство не се различават от „класическите“ безвъзмездни средства за дейности. През 2010 г. бяха въведени някои подобрения (напр. опростяване на формулярите за кандидатстване, повече възможности за използването на подизпълнители).

Това налага разработването на „усъвършенствана“ версия на рамковото споразумение за партньорство, която да позволява повече гъвкавост по отношение на планираните дейности и на използването на ресурси. Този инструмент може да се насочи само към проекти, зад които стои група от организации от публичния сектор, които желаят да участват в провеждането на поредица от транснационални разследвания и които могат да бъдат автоматично одобрени като рамкови партньори. Нарасналата гъвкавост следва да бъде отразена в договореностите, които следва изрично да предвиждат:

- i) по-широка дефиниция на обхвата на дейностите, за да се позволи бързо адаптиране към променящите се нужди,



- ii) също толкова широка дефиниция на бюджетните позиции, за да се улесни преразпределянето на ресурсите,
- iii) примерно разпределение на финансирането между партньорите, което също цели по-лесното преразпределяне на средствата в зависимост от нуждите, и
- iv) възможност за промени без ограничения в списъка на персонала, участващ в операциите.

## 5. ПЕРСПЕКТИВИ

До момента финансовата подкрепа от програмите ISEC и CIPS е била насочена към множество области. Тази подкрепа подчертава нарастващото значение на политиките на Съюза в областта на свободата, сигурността и правосъдието с влизането в сила на Договора от Лисабон и с насоките, предоставяни от Стокхолмската програма и плана за действие за нейното изпълнение. Неотдавнашното съобщение на Комисията от 22 ноември 2010 г. „*Стратегията на ЕС за вътрешна сигурност в действие: пет стъпки към една по-сигурна Европа*“ предлага за следващите четири години пет стратегически цели за вътрешна сигурност и набелязва конкретни действия за всяка от тези цели. Настоящото съобщение, по-специално, ще формира приоритетите за финансова подкрепа на Съюза в рамките на съществуващите програми ISEC и CIPS.

Въз основа на сравнително добрата успешност на двете програми Комисията предлага продължаването на програмите за остатъка от периода до края на 2013 г. без промяна на сегашното правно основание, като същевременно, за да се оптимизира разходването на бюджетите на двете програми и за да се насърчи представянето на проекти с високо качество, се обърне внимание на опасенията, изразени в доклада за оценка, и се подобрят процедурата за одобрение на безвъзмездни средства и процесът на оценяване.

При все това обаче, при обсъждането на следващата многогодишна финансова рамка за периода 2014—2020 г. и на новите предизвикателства, на които трябва да се намират решения с ограничени човешки ресурси, ще трябва да се намерят нови подходи. Понастоящем Комисията се занимава с бъдещата структура на финансирането на ЕС в областта на вътрешните работи и по-специално с приоритетите на финансирането, механизмите за постигане на резултати и разпределението на бюджета. При разглеждането на различните варианти за бъдещото финансиране от ЕС от 2014 г. нататък следва да се вземе предвид полезният опит, натрупан от изпълнението на програмите ISEC и CIPS, включително набелязаните решения за справяне със слабостите, установени при изпълнението на програмите. За момента Комисията възнамерява да продължи с изпълнението на сегашните програми, като вземе предвид доклада за оценка и като насочи вниманието си към новите приоритети на политиката в областта на вътрешните работи, както посочва по-специално в съобщението си „*Стратегията на ЕС за вътрешна сигурност в действие: пет стъпки към една по-сигурна Европа*“, доколкото тези приоритети не са обхванати от други механизми и програми за секторно финансиране.