



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 7.12.2011
COM(2011) 839 окончателен

2011/0405 (COD)

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за установяване на Европейски инструмент за съседство

{SEC(2011) 1466 окончателен}

{SEC(2011) 1467 окончателен}

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Общ контекст

В член 8 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) се предвижда Европейският съюз (ЕС) да развива привилегирани отношения със съседните държави с оглед установяване на пространство на просперитет и добросъседство на границите на ЕС. Европейската политика за съседство (ЕПС) беше разработена през 2004 г. и обхваща 16 партньори на изток и на юг от ЕС, а именно Алжир, Армения, Азербайджан, Беларус, Египет, Грузия, Израел, Йордания, Ливан, Либия, Република Молдова, Мароко, окупираните палестински територии, Сирия, Тунис и Украйна. В рамките на ЕПС ЕС предоставя на своите съседи привилегировано партньорство, изградено на взаимна ангажираност за зачитане на ценности и принципи, като демокрацията и правата на човека, принципите на правовата държава, доброто управление, принципите на пазарната икономика и устойчивото развитие, включително действията в областта на климата. Политиката предвижда също така политическо асоцииране и по-задълбочена икономическа интеграция, по-голяма мобилност и подобряване на контактите между хората. ЕПС се финансира чрез специален инструмент — Европейски инструмент за съседство и партньорство (ЕИСП), който обхваща горепосочените 16 партньорски държави и Русия.

Основания и цели на предложението

След стартирането на ЕПС и ЕИСП настъпиха редица важни промени.

Като част от стратегическия преглед на ЕПС бяха анализирани и оценени промени в отношенията на ЕС с неговите съседи и развитията след създаването на ЕПС. Затова беше изготвена нова визия за ЕПС, както се посочва в съвместното съобщение на върховния представител на ЕС по въпросите на външните работи и политиката на сигурност и Европейската комисия „Нов отговор на промените в съседните държави“, прието на 25 май 2011 г. и в заключенията на Съвета, приети на 20 юни 2011 г. С новия подход се отправя призив по-специално за повече подкрепа за партньорите, ангажирани с изграждането на демократични общества и предприемането на реформи, в съответствие с принципите за „повече усилия за повече помощ“ и за „взаимна отчетност“, и се предоставя стратегическа и политическа рамка за отношенията на ЕС със съседните държави.

Въпреки че ЕИСП е всеобщо признат като успешен инструмент в подкрепа на политиката на ЕС, насочена към неговите съседи, прегледът на политиката за ЕПС и други оценки, извлечени поуки и допитвания до общественото мнение доведоха до установяването на някои проблеми, които следва да се разрешат в бъдеще чрез адаптиране на инструмента, с цел постигане на още по-ефективен отговор на ЕС, по-специално за:

- Прилагане на принципа за „повече усилия за повече помощ“: Този принцип е важен аспект на обновената политика за съседство. Той предвижда много по-високо ниво на диференциация между отделните партньори в съответствие с техния ангажимент по отношение на съвместно договорени ценности и цели, и

по-специално на партньорството с ЕС, насочено към демокрация и споделено благоденствие. Финансовите стимули за най-амбициозните реформатори са важен аспект на новия подход. Като политически инструмент, бъдещият Европейски инструмент за съседство (ЕИС) следва да отразява този основен принцип, особено относно програмирането и отпускането на помощ за партньорите.

- Сложност и продължителност на процеса на програмиране: Настоящият процес на програмиране включва няколко широки консултации и много други процедурни стъпки и продължава средно около 18 месеца. Продължителността на процеса на програмиране застрашава практическото значение на помощта. Обхватът на документите за програмиране (национални стратегически документи) в рамките на ЕИСП следва формата, използван за сътрудничество за развитие, което означава извършване на обширен анализ на ситуацията в дадена държава и увеличаване на продължителността на процеса. За съседните на ЕС държави обаче действителността е различна и анализът на държавата за повечето партньори (държави, които са сключили план за действие или равностоен набор от съвместни цели с ЕС) е описан ежегодно в специализирани доклади за напредъка, които правят общата част на националния стратегически документ излишна. Следователно е налице както необходимост, така и възможност за рационализиране, намаляване на продължителността и по-добро насочване на процеса на програмиране.
- Приложно поле на инструмента: Приложното поле на ЕИСП според настоящото му определение се отнася до прилагането на споразумения за партньорство и сътрудничество, споразумения за асоцииране или други споразумения от значение, насърчаване на добро управление и справедливо социално и икономическо развитие. Той включва и много обширен списък от 29 тематични области на сътрудничество, посочени подробно и при равни условия, поради което е много трудно да бъдат установени основните цели и фокус на ЕПС. Програмирането отразява този широкообхватен подход и в редица случаи постигането на съгласуваност между политика и сътрудничество се осъществява трудно. Бъдещото законодателно предложение за ЕИС ще помогне за по-доброто рационализиране на обхвата на инструмента и за засилване на връзките със съответните вътрешни политики, като в същото време се запази настоящата гъвкавост.
- Частично остарели разпоредби за прилагане и липса на съгласуваност между инструментите за външна дейност: някои части от раздела за изпълнението на настоящия регламент за ЕИСП не са актуални и поради това вече не отразяват адекватно начина на предоставяне на помощ в съседните държави. Освен това е налице и липса на съгласуваност между разпоредбите за прилагане на ЕИСП и други инструменти за външна дейност. Механизмите за гъвкавост могат да бъдат подобрени, за да съответстват на новия политически контекст. За преодоляването на тези проблеми и за да се постигне още по-пълна хармонизация и опростяване, беше разработен отделен хоризонтален рамков регламент, който включва всички общи и повтарящи се разпоредби. Този нов хоризонтален регламент също така обхваща особеностите на прилагане на ЕИС. Това ще позволи актуализирането на разпоредбите за изпълнение и ще разреши проблема с липсата на съгласуваност между инструментите за външна

дейност. Освен това новият хоризонтален регламент ще допринесе за по-голяма яснота на правилата, за ефикасност и последователност на действията на Съюза.

- Разпоредби за трансгранично сътрудничество: Трансграничното сътрудничество е отличителна черта на отношенията между ЕС, партньорите от ЕПС и Русия, водещо до осъществяване на съвместни инициативи с общ набор от правила от двете страни на границите на ЕС. Системата функционира относително добре, но консултациите със заинтересованите страни установиха нужда от някои промени, оказващи въздействие върху регламента. Те включват разширяване на географския обхват, за да се обхванат важни икономически, социални и културни центрове, които са от значение за правилното функциониране на програмите, пълно прилагане на „споделено управление“ с участието на държави-членки, които са страни по споразумения за финансиране, специфични правила за съфинансиране от партньорските държави, и специалния статут на Русия. В регламента на Комисията относно определянето на правила за прилагане на трансграничното сътрудничество трябва да бъдат направени значителни промени главно по отношение на методите за управление.
- Връзки с инструментите за вътрешна дейност/вътрешните политики: ЕПС предвижда поэтапно политическо асоцииране и постепенна икономическа интеграция от страна на партньорите на ЕС. Вътрешните политики на ЕС и принципите на пазарната икономика са основни ориентири в този процес. За съседните държави редица инициативи са с трансграничен характер, който до този момент беше разглеждан само до ограничена степен. Ясно забелязващо се изключение в това отношение е трансграничното сътрудничество, което дава възможност за преодоляване на общите предизвикателства и постигане на общите цели посредством единен набор от правила и посредством обединяване на средствата, както от външни, така и от вътрешни източници на финансиране на бюджета на ЕС. В други области като инфраструктурата, енергетиката¹, транспорта², развитието на МСП³ и промишленото сътрудничество, включително туризма, ИКТ⁴, трудовата заетост и социалната политика⁵, миграцията и сигурността, съдебната система, борбата срещу наркотиците, висшето образование, културата, научните изследвания и иновациите⁶, околната среда, действията в областта на климата⁷, устойчивостта при бедствия и сътрудничеството по морските въпроси съществува възможност за засилване на връзките между вътрешните политики и инструментите за вътрешна дейност

¹ Комисията представи съобщение относно сигурността на енергийните доставки и международното сътрудничество: „Енергийната политика на ЕС: ангажиране с партньори извън нашите граници“, COM (2011) 539 от 7 септември 2011 г.

² Комисията представи съобщение относно сътрудничество в областта на транспорта: „ЕС и съседните ѝ региони: подновен подход към сътрудничеството в сектора на транспорта“, COM (2011) 415 от 7 юли 2011 г.

³ Малки и средни предприятия.

⁴ Информационни и комуникационни технологии.

⁵ Включително насърчаване на програмата за достойни условия на труд.

⁶ Включително разработване на общи знания и иновационно пространство.

⁷ ЕС следва да насърчава и подкрепя ефективно в съседните държави действия в областта на климата за повече устойчивост по отношение на климата и ефективно развитие по отношение на въглерода.

и ЕПС и Европейския инструмент за съседство. В това отношение регламентът за ЕИС ще насърчава взаимното допълване, съгласуваността и включването на приоритетни области на политиката на ЕС в съответствие със стратегията „Европа 2020“, като в същото време остава съсредоточен върху основните цели на ЕПС. Европейската политика за съседство предоставя на партньорите възможност да участват в агенции и програми на ЕС. Поради това въпросът с дългосрочното финансиране на участието на партньорите по ЕПС в европейски агенции и програми следва да бъде разрешен адекватно за релевантни случаи чрез финансово участие от страна на ЕПС, включително създаването на подходящи и устойчиви механизми за предоставяне.

- Развитие на отношенията с Русия: Русия е единственият бенефициер на ЕИСП, който не е обхванат от ЕПС. Като всички останали държави Русия има право да се възползва от двустранно, многонационално и трансгранично финансиране по ЕИСП. Предвид обаче значителните подобрения в областта на данъчната политика на Русия, не е необходима финансова помощ в големи размери. Русия се стреми към равностойни отношения и също стана донор на помощ. В резултат на това в периода 2007—2013 г. страната е получила само незначителни средства, разпределени по двустранния пакет на ЕИСП. Сътрудничеството в рамките на многонационалните програми продължава да следва принципа на съфинансиране от ЕС и Русия. Русия съфинансира най-вече програми за трансгранично сътрудничество. Това отразява променящата се позиция на Русия като стратегически партньор, с когото съфинансираните проекти следва да бъдат в интерес и на двете страни.

Бъдещият Европейски инструмент за съседство следва да бъде приведен в съответствие с новата визия за европейска политика на съседство и да разглежда специфичните предизвикателства и проблеми, определени по-горе.

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

Консултации със заинтересованите страни

Законодателното предложение относно Европейския инструмент за съседство се основава на процес на широка консултация. Процесът включваше обществена консултация относно външното финансиране, предоставяно за всички инструменти на ЕС за външна дейност и конкретни консултации, проведени като част от стратегическия преглед на Европейската политика за съседство и относно трансграничното сътрудничество. Консултации бяха проведени също така относно бъдещето на политиката на ЕС за развитие.

Обществена консултация относно финансирането на външната дейност на ЕС

Между 26 ноември 2010 г. и 31 януари 2011 г. Комисията проведе обществена консултация относно бъдещото финансиране на външна дейност на ЕС. Тази консултация бе въз основа на онлайн въпросник, придружен от предходен документ, озаглавен „Какво ще бъде финансирането на външната дейност на ЕС след 2013 г.?“, изготвен от Комисията и Европейската служба за външна дейност (ЕСВД). 220-те мнения, получени в отговор на тази обществена консултация, отразяват широк и

разнороден спектър от разнообразни структури, гледни точки и традиции, установени в общността за външната дейност.

Повечето от отговорилите потвърждават, че финансовата подкрепа от ЕС придава значима добавена стойност в основните области на политиката на ЕС, финансирани от финансовите инструменти за външна дейност⁸. Критерият за добавената стойност на ЕС беше изтъкнат от много участници в консултацията като основен двигател за бъдещето: ЕС следва да увеличи своето сравнително предимство по отношение на глобалното му присъствие в тази сфера, експертизата му в широк набор от области, свръхнационалния му характер, ролята му за улесняване на координацията и на мащабни икономии.

Почти всички участници подкрепиха по-диференциран подход, съобразен с положението на бенефициерите и основан на солидни критерии за повишаване на въздействието на финансовите инструменти на ЕС. Освен това е налице широка подкрепа за въвеждане на обвързаност с условия по отношение на зачитането на правата на човека, малцинствата, доброто управление и многообразието от форми на културно изразяване или по отношение на качеството на политиките на бенефициерите и тяхната способност и готовност за ги прилагат.

Консултации в рамките на ЕПС и стратегически преглед

Европейската служба за външна дейност проведе конкретни консултации с представителите на държавите-членки на ЕС и на партньорските държави от ЕПС като част от стратегическия преглед на политиката, който започна през юли 2010 г. Консултациите разгледаха въпроса с финансирането на ЕПС, по-специално в рамките на Европейския инструмент за съседство и партньорство, както и въпроси, свързани с визията на ЕПС за дългосрочната политика за съседство и средносрочните цели на политиката.

Консултациите показаха, че ЕИСП се разглежда като качествена промяна в начина, по който се предоставя помощта от ЕС. Те въпреки това посочиха и необходимостта от по-нататъшно подобряване на изпълнението. Много държави-членки подчертаха значението на по-добрата съгласуваност между политиката и финансовата помощ, предоставена от инструмента. Няколко участници подчертаха, че разпределението на средства следва да бъде въз основа на резултатите. Много от тях подчертаха значението на по-бързото, по-ефективното и по-гъвкавото предоставяне на финансова подкрепа в отговор на възникващите нужди.

Партньорските държави подчертаха необходимостта от подпомагане на икономическата интеграция, отварянето на пазара и сближаването на нормативните уредби с подходяща финансова подкрепа. Те също така подчертаха важността на насърчаването на чуждестранни инвестиции.

Консултации със заинтересованите страни относно трансгранично сътрудничество

⁸ Т.е. мира и сигурността, намаляването на бедността, хуманитарната помощ, инвестирането в стабилността и растежа в областта на политиките за разширяване и съседните държави, овладяването на глобалните предизвикателства, насърчаване на международни стандарти и ценности, както и тези на ЕС и подкрепа на растежа и конкурентоспособността в чужбина.

Бяха организирани конкретни консултации относно трансграничното сътрудничество с всички заинтересовани страни. Тези консултации започнаха по време на конференция за трансгранично сътрудничество, проведена в Брюксел през февруари 2011 г., и заинтересованите страни бяха консултирани относно бъдещата регулаторна рамка (включително относно правилата за изпълнение на трансграничното сътрудничество) въз основа на въпросник, изпратен през май/юни 2011 г. Резултатите отразяват необходимостта от адаптиране на някои разпоредби с цел да се подобри ефективността на трансграничното сътрудничество. Целта на предложените изменения е да се отрази по-добре интеграцията между приоритетите на политиката на ЕС в областта на външните отношения с политиката на ЕС на сближаване, особено чрез по-нататъшно привеждане в съответствие на трансграничното сътрудничество на външните граници на ЕС с правилата за европейско териториално сътрудничество. На 20 септември 2011 г. в Брюксел се проведе допълнителни консултативни срещи с държавите-членки, а на 18—19 октомври 2011 г. в Будапеща — с всички заинтересовани страни.

Обществени консултации относно „Политиката на ЕС за развитие“

В допълнение Комисията публикува Зелена книга, озаглавена „Политиката на ЕС за развитие в подкрепа на приобщаващия растеж и устойчивото развитие“, и проведе обществена консултация от 15 ноември 2010 г. до 17 януари 2011 г. Много от участниците подчертаха, че ОПР⁹ представлява само част от финансирането за развитие, което следва да се разглежда като допълнение към средствата, мобилизирани на национално равнище, чуждестранните инвестиции, търговията и паричните преводи. Беше поискана по-голяма съгласуваност в политиката на ЕС за развитие, особено по отношение на държавите със средно висок национален доход. При все че съвместното програмиране на помощта беше подкрепено по принцип, то следва да бъде въведено постепенно, като се започне с държавите, в които би довело до очевидна добавена стойност.

Предложението относно Европейския инструмент за съседство се основава до голяма степен на резултатите от тези консултации. Основните аспекти, които бяха включени в преработения инструмент, включват диференциране и разпределение на средства, основано на постигнатите резултати, нов подход, свързан с програмирането и подобряването на съгласуваността на политиката с помощта, с който се изменят правилата за трансгранично сътрудничество и разпоредбите за подобряване на ефективността и гъвкавостта на подкрепата.

Оценка на въздействието

Европейската служба за външна дейност и Европейската комисия подготвиха съвместно специфична оценка на въздействието за бъдещия ЕИС.

В оценката на въздействието бяха разгледани следните четири варианта:

- **Вариант 0:** „Без действия от страна на ЕС“. ЕС преустановява предоставянето на финансова подкрепа чрез специален инструмент за съседните държави;

⁹ Официална помощ за развитие.

- **Вариант 1: „Без промяна“.** Сътрудничеството със съответните държави остава стриктно в рамките на регламента за ЕИСП;
- **Вариант 2: „Адаптиране на сегашния механизъм“.** Бъдещото законодателно предложение следва да се основава на настоящия регламент за ЕИСП заедно с няколко съществени изменения, съответстващи на новия контекст и конкретните цели на политиката. При този вариант съществуват известен брой подварианти, отнасящи се до: принципа на диференциация, процеса на програмиране; обхвата на инструмента и съгласуваността между политиката и помощта, правилата за трансгранично сътрудничество, разпоредбата за изпълнение, по-специално, за да се придаде по-голяма гъвкавост; връзките с вътрешните политики и инструментите за вътрешна дейност и географския обхват на ЕИС.
- **Вариант 3: „Внасяне на един изцяло нов инструмент“** с различен географски обхват и съсредоточен върху по-широки или различни цели от тези на ЕПС.

От гледна точка на вероятните икономически, социални, екологични и други последици на всеки от вариантите, беше отбелязано следното:

- Преустановяването на действието от страна на ЕС (вариант 0) би довело най-вече до значително намаляване и нарушаване на устойчивостта на въздействията, постигнати до момента. Той също така би повлиял отрицателно на цялостните отношения на ЕС с партньорите от ЕПС.
- Липсата на промяна на настоящия инструмент (вариант 1) би довело до определен брой положителни икономически, социални и екологични въздействия в партньорските държави;
- Изменението на инструмента (вариант 2) би увеличило положителното икономическо, социално и екологично въздействие, постигнато при настоящата структура и следва да доведе до още по-голямо положително въздействие и върху управлението, по-специално чрез прилагане на принципа „повече усилия за повече помощ“.
- Внасянето на един изцяло нов инструмент (вариант 3) би имало отрицателни последици най-вече по отношение на съгласуваността на действията на ЕС с целите на ЕПС и би подкопало доверието в ЕС в региона.

Въз основа на анализа и претеглянето на влиянието на различните въздействия (глобално, икономическо, социално и екологично) вариант 0 и вариант 3 бяха отхвърлени като нежизнеспособни варианти по отношение на постигането на положително въздействие и на целите в рамките на европейската политика за съседство. Вариант 2 би имал най-голям потенциал за реализиране на положително въздействие и за адаптиране на сегашната рамка за сътрудничество към новия контекст, цели и предизвикателства в рамките на европейската политика за съседство, определени чрез оценки и извлечени поуки. Вариант 1 би бил вторият най-добър вариант за запазване на сегашните положителни въздействия, но не могат да бъдат постигнати целите на ЕПС, нито могат да бъдат разгледани предизвикателствата и специфичните проблеми, установени при настоящата структура.

Следователно предпочитаният вариант е вариант 2.

3. ПРАВНИ АСПЕКТИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

В член 8 от Договора за ЕС се предоставя общата насока и основата за ЕПС. Правното основание за финансовия инструмент за подкрепа на ЕПС — бъдещият Европейски инструмент за съседство, е **член 209, параграф 1 от ДФЕС¹⁰** и **член 212, параграф 2 от ДФЕС**.

Субсидиарност

При прилагане на принципа на субсидиарност, действието на равнище ЕС носи съществена добавена стойност, свързана с редица фактори:

- В съседните на ЕС държави, където привеждането в съответствие с правилата и стандартите, насоките и мерките на ЕС е една от ключовите цели на политиката, ЕС е в най-добра позиция за предоставяне на помощ. Определена специфична подкрепа може да бъде предоставена единствено на равнище ЕС, като например насърчаването на икономическото интегриране с вътрешния пазар на ЕС, достъпа до Шенгенското пространство или участието в програми на ЕС. По такъв начин Европейският съюз е водещ партньор за сътрудничество в повечето държави в рамките на ЕПС, роля, широко призната от държавите-членки, от международните финансови институции и от други донори. Подпомагането на съседните на ЕС държави по отношение на привеждането в съответствие с политиките, правилата и стандартите на ЕС е ключов двигател за реформи в партньорските държави от ЕПС.
- С 27 държави-членки, действащи в рамките на общите политики и стратегии, само ЕС разполага с необходимата критична маса, за да отговори на глобалните предизвикателства. Действията на национално равнище могат да бъдат ограничени и разпокъсани, тъй като проектите често са твърде малки, за да се постигнат съществени промени. Рационализирането на работата на държавите-членки посредством ЕС подобрява координацията и ефективността на действията на ЕС.
- В условия на бюджетни ограничения, когато няколко държави-членки предпочетоха да напуснат цели сектори на сътрудничество и да оттеглят подкрепата си за някои държави, ЕС може да играе активна роля за насърчаването на демокрацията, мира, стабилността, просперитета и намаляването на бедността в съседните държави. В този контекст е по-логично от всякога от чисто икономическа гледна точка помощта на равнище ЕС да бъде насочена към области, където може да се постигне реална промяна. Сътрудничеството с ЕС е също така по-евтиният вариант. Административните разходи са по-ниски от средните административни разходи на основните донори за двустранна помощ.

¹⁰ Договор за функционирането на Европейския съюз.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Равнището на финансиране от бюджета на ЕС за новия ЕИС следва да отразява адекватно по-големите стремежи на преразгледаната европейска политика за съседство.

Поради това Европейската комисия в Съобщението си от 29 юни 2011 г., озаглавено „Бюджет за Европа 2020“, предлага за периода 2014—2020 г. разпределение на средства за ЕИС в размер на 16 097 000 000 EUR (18 182 300 000 EUR по текущи цени).

За да се гарантира тяхната предвидимост, средствата за дейности в областта на висшето образование в трети държави в рамките на програмата „Еразъм за всички“ в съответствие с целите на външната дейност на ЕС ще бъдат предоставени под формата на две разпределени многогодишни суми, обхващащи съответно само първите 4 и оставащите 3 години. Финансирането ще бъде отразено в многогодишното индикативно програмиране за ЕИС в съответствие с идентифицираните нужди и приоритети на съответните държави. Разпределението на средства може да бъде преразгледано в съответствие с приоритетите на външната дейност на ЕС в случай на сериозни непредвидени обстоятелства или значителни политически промени. Разпоредбите на Регламент (ЕС) № [–] „Еразъм за всички“ на Европейския парламент и на Съвета за създаване на „Еразъм за всички“¹¹ ще се прилагат за усвояването на тези средства.

Подробното очаквано финансово въздействие на предложението е посочено в отделна законодателна финансова обосновка за ЕИС.

5. ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ

Подробно обяснение на специфичните разпоредби на предложението

Основните елементи на предложението (в сравнение с настоящата структура) и тяхната обосновка са следните:

- прилагане на принципа за „повече усилия за повече помощ“ и взаимна отчетност в съответствие с новата визия за ЕПС, по-специално чрез специфични разпоредби за диференциация на разпределението на финансови средства и за процеса на програмиране, в съответствие с изискванията;
- вземане предвид сложността и продължителността на процеса на програмиране, така че той да се рационализира, съкрати и насочи по-добре, особено за партньорите в рамките на ЕПС, които са одобрили съвместно стратегическите приоритети на ЕС в планове за действие или равностойни документи;
- рационализиране на обхвата на инструмента, като се постигне баланс между гъвкавост на инструмента и ориентация към целите на политиката и основните области на сътрудничество;

¹¹ ОВ L...

- адаптиране на разпоредбите за изпълнение и подобряване на съгласуваността между инструментите за външна дейност;
- усъвършенстване на разпоредбите за трансгранично сътрудничество, за да се улесни ефективното и бързото изпълнение на програмите;
- насърчаване на по-тесни връзки с инструментите за вътрешна дейност и вътрешните политики на ЕС, включително чрез укрепване на сътрудничеството с Комисията на етапа на програмиране и, когато е целесъобразно, насърчаване на механизми за обединяване на средства от външните и вътрешните бюджетни редове на бюджета на ЕС;
- вземане предвид развитието на отношенията с Русия чрез изменение на разпоредбите относно допустимостта на Русия за финансиране по ЕИС, за да се отрази особения статут на Русия като стратегически партньор и съсед на ЕС.

Опростяване

Предложението за бъдещия ЕИС включва разпоредби за опростяване на инструмента по отношение на редица аспекти. Обхватът на инструмента беше рационализиран чрез намаляване на броя на 29-те тематични области, които фигурират в настоящия регламент за ЕИСП, на шест конкретни цели. Беше въведен нов и опростен инструмент за програмиране за повечето съседни държави („единна рамка за подкрепа“). Този нов документ за програмиране ще бъде по-кратък от стратегическите документи и многогодишните индикативни програми, с него ще се избегне дублирането на информация, която се съдържа в правните/политическите документи, които са в основата на отношенията на ЕС с неговите съседи, като така ще бъдат съкратен процеса на програмиране, което ще доведе до намаляване на административните разходи. Разпоредбите от новия член, с които се разрешава обединяването на средства от ЕИС и съответния вътрешен бюджетен ред от бюджета на ЕС в единен набор от правила за мерки за преодоляване на трансгранични предизвикателства, ще подобрят значително ефективността и ще намалят административните разходи за изпълнението на тези мерки.

Приоритетът на Комисията в рамките на новия регламент, тъй като той се отнася и за други програми в контекста на многогодишната финансова рамка (МФР), е да се опрости регулаторната среда и да се подобри достъпът до помощта от ЕС за партньорските държави и региони, организациите на гражданското общество, МСП и др., при условие, че те се стремят да постигнат целите на регламента.

С цел изпълнението на новия регламент за ЕИС опростените и гъвкавите процедури следва да доведат до по-бързо приемане на мерките за изпълнение и по-бързо предоставяне на помощта от ЕС, по-специално в ситуации на кризи или заплахи за демокрацията, принципите на правовата държава, правата на човека и основните свободи, или на природни или предизвикани от човека бедствия. Преразглеждането на Финансовия регламент, в който се съдържат особено важни разпоредби относно външната дейност, също ще улесни участието на организациите на гражданското общество и на малки предприятия в програми за финансиране, например чрез опростяване на правилата, намаляване на разходите за участие и ускоряване на процедурите по възлагане. Комисията възнамерява да приложи настоящия регламент, като използва новите гъвкави процедури, предвидени в новия финансов регламент.

Освен това, допълнително опростяване ще бъде постигнато и чрез изготвянето на хоризонтален рамков регламент, който включва всички общи и повтарящи се разпоредби, което ще допринесе за постигане на по-голяма съгласуваност между инструментите за външна дейност.

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за установяване на Европейски инструмент за съседство

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взеха предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 209, параграф 1 и член 212, параграф 2 от него,

като взеха предвид предложението на Европейската комисия,

след предаване на проекта на законодателен 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) Настоящият регламент е един от инструментите, които осигуряват пряка подкрепа за външните политики на Европейския съюз. Той ще замени Регламент № 1638/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 2006 г. за определяне на общи разпоредби относно установяване на Европейски инструмент за съседство и партньорство¹⁴, който изтича на 31 декември 2013 г.
- (2) В член 8 от Договора за Европейския съюз се предвижда установяването на привилегирани отношения със съседните държави с оглед установяване на пространство на просперитет и добросъседство, основано на ценностите на Съюза и характеризиращо се с близки и мирни отношения, изградени на основата на сътрудничеството.
- (3) Съюзът се стреми да насърчава развитието и укрепването на ценности, като свободата, демокрацията, зачитането на правата на човека и основните свободи, принципите на равнопоставеност и принципите на правовата държава, на които той се основава, чрез диалог и сътрудничество с трети държави.

¹² ОВ С, г., стр. .

¹³ ОВ С, г., стр. .

¹⁴ ОВ L 310, 9 ноември 2006 г., стр. 1.

- (4) От началото на своето действие европейската политика за съседство значително укрепи отношенията с партньорските държави и донесе осезаеми ползи както за Съюза, така и за неговите партньори.
- (5) В рамките на европейската политика за съседство Съюзът предлага на съседните държави привилегирани отношения, изградени върху взаимен ангажимент и насърчаване на основните ценности на демокрацията и правата на човека, принципите на правовата държава, доброто управление и принципите на пазарна икономика и устойчиво развитие.
- (6) Две основни политически инициативи оформиха регионалното сътрудничество в съседните на Европейския съюз държави: Източното партньорство между Съюза и неговите източни съседи и Съюзът за Средиземноморието между Съюза и неговите съседи от Южното Средиземноморие. Тези инициативи са значими политически рамки за задълбочаване на отношенията както с партньорските държави, така и между тях, въз основа на принципите за споделяне на ангажираността и отговорността.
- (7) След стартирането на европейската политика за съседство и установяването на Европейския инструмент за съседство и партньорство настъпиха редица важни промени. Сред тях са задълбочаването на отношенията с партньорите, стартирането на регионални инициативи и демократични процеси на преход в региона. Това доведе до нова визия за европейската политика за съседство, подготвена през 2011 г. в резултат на подробен стратегически преглед на политиката. В нея се очертават ключови цели за сътрудничеството на Съюза със съседните държави и се предвижда по-голяма подкрепа за партньорите, които са поели ангажимент за изграждането на демократични общества и предприемането на реформи, в съответствие с принципите за „повече усилия за повече помощ“ и за „взаимна отчетност“.
- (8) Подкрепата по силата на този инструмент и на Европейския фонд за регионално развитие следва да бъде предоставяна на програми за трансгранично сътрудничество по външните граници на Европейския съюз между партньорските държави и държавите-членки, за да се насърчава интегрираното и устойчиво регионално развитие между съседни гранични региони и хармонична териториална интеграция в целия Съюз и със съседните държави.
- (9) Важно е също да се насърчи и улесни сътрудничеството за общата полза на Съюза и неговите партньори, по-специално чрез обединяване на вноски от бюджета на Съюза от инструменти за вътрешна и външна дейност, в частност за трансгранично сътрудничество, инфраструктурни проекти от интерес за Съюза, които ще преминават през съседни държави, и други области на сътрудничество.
- (10) Граничните региони, които са част от държавите от Европейското икономическо пространство (ЕИП), и регионите на Руската федерация, които понастоящем участват в програми за трансгранично сътрудничество, следва да могат да продължат това сътрудничество. Важно е също така съответните региони в държавите, обхванати от Инструмента за предприсъединителна помощ, да могат да участват в трансграничното сътрудничество. Участието на държавите от

Европейското икономическо пространство в програми за трансгранично сътрудничество следва да продължи да се основава на собствените им ресурси.

- (11) Очаква се държавите-членки на ЕС и партньорските държави, участващи в трансгранично сътрудничество, да осигурят национално съфинансиране. Това ще засили ангажираността на държавата, ще увеличи финансовите ресурси на разположение на програмите и ще улесни участието на местни партньори.
- (12) Трансграничното сътрудничество ще подпомогне по подходящ начин изпълнението на съществуващите и бъдещите макрорегионални стратегии.
- (13) Подкрепата, която се предоставя на съседни развиващи се държави в рамката, установена от Европейската политика за съседство, следва да бъде съгласувана с целите и принципите на външните политики на Съюза и по-специално на неговата политика на развитие, включително с приетата на 22 декември 2005 г. от Съвета и представителите на правителствата на държавите-членки, заседаващи в рамките на Съвета, Европейския парламент и Комисията „Съвместна декларация относно европейската политика за развитие: европейският консенсус“.
- (14) Съвместната стратегия ЕС — Африка е от значение за отношенията със средиземноморските съседи от Северна Африка.
- (15) Съюзът и неговите държави-членки следва да подобрят съгласуваността и взаимното допълване на техните съответни политики за сътрудничество със съседните държави. За да се гарантира, че сътрудничеството на Съюза и сътрудничеството на държавите-членки се допълват и подсилват взаимно, е целесъобразно да се предвиди съвместно програмиране, към което следва да се прибегва, когато това е възможно и целесъобразно.
- (16) Подкрепата на Съюза по силата на настоящия регламент следва по принцип да бъде съгласувана със съответните национални, регионални или местни стратегии и мерки на партньорските държави.
- (17) В съседните на ЕС държави, в които привечдането в съответствие с правилата и стандартите на Съюза е една от ключовите цели на политиката, Европейският съюз е в най-добра позиция да предостави такава подкрепа. Някои специфични видове подкрепа могат да бъдат предоставени само на равнището на Съюза.
- (18) Освен това, тъй като целите на настоящия регламент, а именно да насърчава засиленото сътрудничество и постепената икономическа интеграция между Европейския съюз и съседните държави, не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите-членки и могат поради мащаба на действието да бъдат постигнати в по-голяма степен на равнището на Съюза, Съюзът може да приеме мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, както е определен в член 5 от Договора. В съответствие с принципа на пропорционалност, установен в същия член, настоящият регламент не надхвърля необходимото за постигане на тези цели.
- (19) Външната подкрепа от Европейския съюз се характеризира с нарастващи нужди от финансиране, но икономическата и бюджетната ситуация на Съюза

ограничава наличните ресурси за такава подкрепа. Затова Комисията трябва да търси възможно най-ефективния начин за използване на наличните ресурси чрез използване на финансови инструменти с ефект на лоста. Този ефект може да се повиши, като се даде възможност за многократното използване на средствата, инвестирани и генерирани от финансовите инструменти.

- (20) Борбата с изменението на климата е едно от големите предизвикателства, пред които е изправен Съюзът, и са необходими спешни международни мерки. В съответствие с намерението, заявено в съобщението на Комисията за МФР от юни 2011 г., за увеличаване на свързания с климата дял от бюджета на Съюза до поне 20 %, настоящият регламент следва да допринесе за постигането на тази цел.
- (21) Равенството между половете и антидискриминацията следва да бъде хоризонтална цел във всички действия, предприети по силата на настоящия регламент.
- (22) Съюзът се ангажира да насърчава в отношенията с партньорите си по света осигуряването на достойни условия на труд, както и ратифицирането и ефективното прилагане на международно признатите стандарти за труд и многостранните споразумения за околната среда.
- (23) През целия цикъл на разходите финансовите интереси на Европейския съюз следва да бъдат защитавани с пропорционални мерки, включително посредством предотвратяване, установяване и разследване на нередности, възстановяване на изгубени, недължимо платени или неправомерно използвани средства, и , когато е уместно, чрез санкции. Тези мерки ще бъдат осъществени в съответствие с приложимите споразумения, сключени с международни организации и трети държави.
- (24) С цел хармонизиране на терминологията с европейското териториално сътрудничество документите за изпълнение на програмите за трансгранично сътрудничество следва да се наричат съвместни оперативни програми.
- (25) С цел настоящият регламент да отразява бързо резултатите от политическите решения, взети от Съвета, в съответствие с член 290 от Договора за функционирането на Европейския съюз, на Комисията следва да бъде делегирано правомощието да приема актове за актуализиране на списъка на държавите бенефициери в приложението към настоящия регламент.
- (26) С Регламент (ЕС) № .../... на Европейския парламент и на Съвета от [...] г.¹⁵ (наричан по-нататък „Общият регламент за изпълнение“) се установяват общи правила и процедури за изпълнението на инструментите на Съюза за външна дейност, а делегирани правомощия да приема актове в съответствие с член 290 от Договора за функционирането на Европейския съюз следва да бъдат предоставени на Комисията за приемането на конкретни мерки за изпълнение, които се изискват за механизмите на трансгранично сътрудничество, установени в Дял III от настоящия регламент. Особено важно е Комисията да проведе

¹⁵

OB L

подходящи консултации по време на подготвителната си работа, включително на експертно ниво. При подготовката и изготвянето на делегираните актове Комисията следва да осигури едновременното и своевременно предаване на съответните документи по подходящ начин на Европейския парламент и на Съвета.

- (27) С цел да се осигурят еднакви условия за изпълнение на настоящия регламент, на Комисията следва да бъдат предоставени изпълнителни правомощия.
- (28) Изпълнителните правомощия, свързани с член 7, параграфи 1, 2 и 3 и член 9, параграф 1, следва да се упражняват в съответствие с Регламент (ЕС) № 182/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 г. за установяване на правилата и общите принципи относно механизмите за контрол от страна на държавите-членки върху упражняването на изпълнителните правомощия на Комисията¹⁶. Като се има предвид естеството на тези актове за изпълнение, по-специално ориентацията към дадена политика или финансовото им отражение, за тяхното приемане следва по принцип да се ползва процедурата по разглеждане, освен за техническите мерки за изпълнение с малък финансов размер.
- (29) Организацията и функционирането на Европейската служба за външна дейност са описани в Решение на Съвета 2010/427/ЕС.

ПРИЕХА НАСТОЯЩИЯ РЕГЛАМЕНТ:

Дял I. ЦЕЛИ И ПРИНЦИПИ

Член 1

Обща цел и обхват

1. Съюзът има за цел установяването на пространство на просперитет и добросъседство, което включва Европейския съюз и държавите и териториите, изброени в приложението към настоящия регламент (наричани по-долу „партньорски държави“) чрез развиването на привилегировани отношения.
2. Подкрепата от Съюза по силата на настоящия регламент се използва в полза на партньорските държави и може също да се използва за общата полза на ЕС и партньорските държави.
3. Финансирането от Съюза може също да се използва с цел предоставянето на възможност на Руската федерация да участва в трансгранично сътрудничество и в съответните многонационални програми, за да се отчете специфичният статут на Руската федерация като съседна на Съюза държава и като стратегически партньор в региона.

¹⁶ ОВ L 55, 28.2.2011 г., стр. 13.

Член 2

Конкретни цели на подкрепата от Съюза

1. Подкрепата по силата на настоящия регламент насърчава засиленото политическо сътрудничество и постепенната икономическа интеграция между Съюза и партньорските държави и по-специално прилагането на споразуменията за партньорство и сътрудничество, споразуменията за асоцииране или други съществуващи или бъдещи споразумения, както и съвместно договорените планове за действие.
2. Подкрепата от Съюза следва да се насочи по-специално към:
 - а) насърчаване на правата на човека и основните свободи, принципите на правовата държава, принципите на равенство, установяване на широка и устойчива демокрация, насърчаване на доброто управление и развитие на процъфтяващо гражданско общество, което включва социалните партньори;
 - б) постигане на постепенна интеграция във вътрешния пазар на Съюза и засилено секторно и междусекторно сътрудничество, включително чрез сближаване на законодателството и сближаване на нормативните уредби със стандартите на Съюза и други приложими международни стандарти, свързани с институционалното изграждане и инвестициите, особено в междусистемните връзки;
 - в) създаване на условия за добре управлявана мобилност на хора и насърчаване на контактите между хората;
 - г) устойчиво и приобщаващо развитие във всички аспекти, намаляване на бедността, включително чрез развитието на частния сектор; насърчаване на вътрешното икономическо, социално и териториално сближаване, развитието на селските райони, действията в областта на климата и устойчивостта при бедствия;
 - д) насърчаване на изграждането на доверие и други мерки, способстващи за сигурността и предотвратяването и уреждането на конфликти;
 - е) подобряване на подрегионалното и регионалното сътрудничество, на сътрудничеството в целия регион в съседство, както и на трансграничното сътрудничество.
3. Постигането на тези цели се измерва като се използват по-специално съответните периодични доклади за изпълнението на политиката, а за параграф 2, букви а), г) и д) — съответните показатели, определени от международни организации и други съответни органи; за параграф 2, букви б), в) и г) — приемането на регулаторната рамка на ЕС от партньорските държави, когато е уместно; за параграф 2, букви в) и е) — броят на съответните споразумения и действия за сътрудничество. Показателите ще включват, наред с другото, демократични избори, които са били обект на подходящ мониторинг, ниво на

корупцията, търговски потоци, показатели, позволяващи измерването на вътрешните икономически неравенства, включително нивата на заетост.

4. Подкрепата от Съюза може също да бъде използвана и в други области, когато това е в съответствие с общите цели на Европейската политика за съседство.

Член 3

Рамка на политиката

1. Споразуменията за партньорство и сътрудничество, споразуменията за асоцииране и другите съществуващи или бъдещи споразумения, които установяват взаимоотношения с партньорските държави, съответните съобщения, заключения на Съвета и резолюции на Европейския парламент, както и съответните заключения от срещи на ниво министри с партньорските държави представляват общата рамка на политиката за програмиране и изпълнение на подкрепата от Съюза по силата на настоящия регламент.
2. Съвместно договорените планове за действие или други равностойни документи между партньорските държави и Съюза следва да предоставят ключова опорна точка за определяне на приоритетите за подкрепата от Съюза.
3. Когато посочените в параграф 1 споразумения между Съюза и партньорските държави не съществуват, подкрепа от Съюза може да се предоставя, когато е от полза за постигането на целите на политиката на Съюза, и се програмира въз основа на тези цели, като се вземат предвид нуждите на съответната държава.

Член 4

Диференциация, партньорство и съфинансиране

1. Подкрепата от Съюза, предоставена по силата на настоящия регламент на всяка партньорска държава, е диференцирана по форма и размер в съответствие с ангажимента за реформи на партньорската държава и нейния напредък в провеждането на тези реформи. Такава диференциация следва да отговаря на по-големите стремежи на партньорството на държавата със Съюза, нейния напредък в изграждането на широка и устойчива демокрация, нейния напредък в постигането на договорените цели на реформата, нуждите и възможностите на държавата и потенциалното въздействие на подкрепата от Съюза.
2. Подкрепата от Съюза по силата на настоящия регламент по принцип се определя в партньорство с бенефициерите. В партньорството участват, според случая, национални, регионални и местни власти, други заинтересовани страни, гражданското общество, социалните партньори и други недържавни участници при изготвянето, прилагането и мониторинга на подкрепата от Съюза.
3. Подкрепата от Съюза по силата на настоящия регламент по принцип се съфинансира от партньорските държави посредством публични средства,

финансово участие на бенефициерите или от други източници. Същият принцип се прилага за сътрудничеството с Руската федерация, особено по отношение на програмите, посочени в член 6, параграф 1, буква в). Изискванията за съфинансиране могат да бъдат отменени в надлежно обосновани случаи и когато това е необходимо, за да се подкрепи развитието на гражданското общество и на недържавните участници, без да се нарушава съответствието с другите условия, определени във Финансовия регламент.

Член 5

Съгласуваност и координация на донорите

1. При изпълнението на настоящия регламент следва да се гарантира съгласуваност с други области на външната дейност на Съюза, както и със съответните други политики на Съюза. За тази цел мерките, финансирани по силата на настоящия регламент, включително тези, управлявани от Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), се основават на стратегическите документи за сътрудничество, описани в член 3, параграфи 1 и 2, както и на специфичните интереси, приоритети на политиката и стратегии на Съюза. С подобни мерки се спазват ангажиментите съгласно многостранните споразумения и международните конвенции, по които Съюзът и партньорските държави са страни.
2. Комисията, държавите-членки и Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) гарантират съгласуваност между подкрепата, предоставена по силата на настоящия регламент, и друга подкрепа, предоставена от Съюза, държавите-членки и Европейската инвестиционна банка.
3. Съюзът и държавите-членки координират съответните си програми за подкрепа с цел да се увеличат ефективността и ефикасността на постиганите благодарение на подкрепата резултати и да се засили диалога в областта на политиката, в съответствие с установените принципи за укрепване на оперативната координация в областта на външната подкрепа и за хармонизиране на политиките и процедурите. Координацията включва редовни консултации и чест обмен на съответна информация през различните фази на цикъла на предоставяне на подкрепа, по-специално консултации на място, и може да доведе до съвместно програмиране, делегирано сътрудничество и/или процедури за трансфер.
4. Съюзът, заедно с държавите-членки, предприема необходимите стъпки, за да гарантира адекватно ниво на координация и сътрудничество с многостранни и регионални организации и органи, включително европейски финансови институции, международни финансови институции, агенции на ООН, фондове и програми, частни и политически фондации и донори извън Европейския съюз.

Дял II. ИНДИКАТИВНО ПРОГРАМИРАНЕ И РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА СРЕДСТВА

Член 6

Видове програми

1. Подкрепата от Съюза по силата на настоящия регламент се програмира посредством:
 - а) двустранни програми, обхващащи подкрепа за една партньорска държава;
 - б) многонационални програми, отнасящи се до проблеми, общи за всички или за определен брой партньорски държави, и до регионално и подрегионално сътрудничество между две или повече партньорски държави, които могат да включват сътрудничество с Руската федерация;
 - в) програми за трансгранично сътрудничество, отнасящи се до сътрудничество между една или повече държави-членки, от една страна, и една или повече партньорски държави и/или Руската федерация, от друга страна, които се провеждат по протежението на общата им част от външната граница на ЕС.
2. Подкрепата от Съюза по силата на настоящия регламент се изпълнява в съответствие с Общия регламент за изпълнение.

Член 7

Програмиране и индикативно разпределение на средства за национални и многонационални индикативни програми

1. За държавите, за които съществуват документите, посочени в член 3, параграф 2, се приема всеобхватна многогодишна единна рамка за подкрепа в съответствие с процедурата по разглеждане, посочена в член 15, параграф 3 от Общия регламент за изпълнение. Единната рамка за подкрепа прави преглед на постигнатия напредък във връзка с рамката на политиката и представя списък с приоритети за подкрепа от Съюза, избрани главно сред включените в документите, посочени в член 3, параграф 2, и в стратегиите или плановете на партньорските държави, и за които редовните оценки на Съюза показват нуждата от подкрепа. В нея са формулирани също така индикативни равнища за финансирането им. Периодът на действие на единната рамка за подкрепа съответства на периода на действие на съответния документ, посочен в член 3, параграф 2.
2. За държавите, за които не съществуват документите, посочени в член 3, параграф 2, се приема всеобхватен документ за програмиране, включващ стратегия и многогодишна индикативна програма, в съответствие с

процедурата по разглеждане, посочена в член 15, параграф 3 от Общия регламент за изпълнение. В него се определя ответната стратегия на Съюза въз основа на анализ на ситуацията на съответната държава и на отношенията ѝ със Съюза, стратегиите или плановете на партньорските държави, приоритетите за подкрепа от Съюза и индикативното ниво на финансиране с разбивка по приоритети. Той е с подходящ многогодишен период на действие.

3. За многонационалните програми се приема всеобхватен документ за програмиране, включващ стратегия и многогодишна индикативна програма, в съответствие с процедурата по разглеждане, посочена в член 15, параграф 3 от Общия регламент за изпълнение. В документа се определят приоритетите за подкрепата от Съюза към региона или подрегиона и индикативното ниво на финансиране с разбивка по приоритети. Той е с подходящ многогодишен период на действие.
4. Документите на Единната рамка за подкрепа, посочени в параграф 1, се преразглеждат, когато е необходимо, и могат да бъдат преработени в съответствие с процедурата по разглеждане, посочена в член 15, параграф 3 от Общия регламент за изпълнение. Документите за програмиране, посочени в параграфи 2 и 3, се преразглеждат в средата на техния период на действие или когато е необходимо и могат да бъдат преработени в съответствие със същата процедура.
5. Разпределението на финансови средства за националните и многонационалните програми се определят като се използват прозрачни и обективни критерии, които отчитат принципа на диференциация, посочен в член 4, параграф 1.
6. Когато е необходимо по-ефективното прилагане на мерки за общата полза на Съюза и партньорските държави в области като например транснационалното сътрудничество и междусистемните връзки, финансирането по силата на настоящия регламент може да бъде групирено с финансиране, обхванато от съответни други регламенти на Съюза за установяване на финансови инструменти. В този случай Комисията решава кой единен набор от правила следва да се прилага за изпълнението.
7. Държавите-членки и други донори, които са се ангажирали да програмират своята подкрепа съвместно с ЕС, участват в процеса на програмиране. Документите за програмиране могат също да обхващат тяхното финансово участие, както е подходящо.
8. Когато държавите-членки и други донори са се ангажирали съвместно да програмират своята подкрепа, единната рамка за подкрепа, посочена в параграф 1, и документите за програмиране, посочени в параграфи 2 и 3, могат да бъдат заменени от документ за съвместно многогодишно програмиране, при условие че последният отговаря на изискванията, определени в тези разпоредби.
9. В случаите на кризи или заплахи за демокрацията, принципите на правовата държава, правата на човека и основните свободи или в случаите на природни или предизвикани от човека бедствия, може да бъде проведено ad hoc

преразглеждане на документите за програмиране. Такова извънредно преизглеждане гарантира, че се запазва съгласуваността между подкрепата от Съюза, предоставена по силата на настоящия регламент, и подкрепата, предоставена по силата на други финансови инструменти на Съюза. Извънредното преизглеждане може да доведе до приемането на преработени документи за програмиране. В такъв случай Комисията изпраща преработените документи за програмиране до Европейския парламент и до Съвета за информация в рамките на един месец от тяхното приемане.

Дял III. ТРАНСГРАНИЧНО СЪТРУДНИЧЕСТВО

Член 8

Допустимост по географски признак

1. Програмите за трансгранично сътрудничество, посочени в член 6, параграф 1, буква в), могат да бъдат установени:
 - а) за сухоземни граници, обхващащи териториални единици, отговарящи на NUTS ниво 3 или на еквивалентно ниво, по дължината на сухоземните граници между държави-членки и партньорски държави и/или Руската федерация;
 - б) за морски граници, обхващащи териториални единици, отговарящи на NUTS ниво 3 или на еквивалентно ниво, по дължината на морските граници между държави-членки и партньорски държави и/или Руската федерация, отделени от максимум 150 км, без да се засягат потенциалните корекции, необходими за осигуряване на съгласуваност и последователност на действията за сътрудничество;
 - в) около морски басейн на територията на крайбрежни териториални единици, отговарящи на NUTS ниво 2 или на еквивалентно ниво, които граничат с морски басейн, общ за държави-членки и партньорски държави и/или Руската федерация.
2. За да се осигури продължаването на съществуващите схеми за сътрудничество и в други обосновани случаи, на териториални единици, граничещи с посочените в параграф 1, може да се позволи да участват в трансгранично сътрудничество.
3. В надлежно обосновани случаи основните икономически, социални или културни центрове, които не са съседни на териториални единици, които отговарят на условията за допустимост, могат да бъдат включени, при условие че такова участие допринася за постигането на целите, посочени в документа за програмиране.
4. Когато са установени програми съгласно параграф 1, буква б), Европейската комисия може, в съгласие с партньорите, да предложи допустимостта по

географски признак да бъде разширена, за да обхване цялата териториална единица на NUTS ниво 2, в чиито предели е разположена териториалната единица на NUTS ниво 3.

Член 9

Програмиране и разпределение на средства за трансгранично сътрудничество

1. Документът за програмиране се подготвя с цел определяне на:
 - а) стратегически цели, които трябва да бъдат постигнати чрез трансгранично сътрудничество;
 - б) списък на съвместните оперативни програми, които ще бъдат установени;
 - в) индикативна разбивка на ресурсите между програмите за сухоземни и морски граници, посочени в член 8, параграф 1, букви а) и б), и програмите за морски басейни, посочени в член 8, параграф 1, буква в);
 - г) индикативни многогодишни разпределения на средства за всяка съвместна оперативна програма;
 - д) териториални единици, които отговарят на условията за участие във всяка съвместна оперативна програма, и региони и центрове, посочени в член 8, параграфи 2, 3 и 4;
 - е) индикативно разпределение на средства за подкрепа, съобразно случая, хоризонтални действия по изграждане на капацитет, работа в мрежа и обмен на опит между програмите;
 - ж) финансово участие в транснационални програми, създадени по силата на Регламент (ЕС) № [...] на Европейския парламент и Съвета от [...] г. относно специфични разпоредби за подкрепа от Европейския фонд за регионално развитие по цел „Европейско териториално сътрудничество“¹⁷, в които участват партньорските държави и/или Руската федерация.

Документът за програмиране обхваща период от седем години и се приема от Комисията в съответствие с процедурата по разглеждане, посочена в член 15, параграф 3 от Общия регламент за изпълнение. Той се преразглежда в средата на периода на действие или когато е необходимо и може да бъде преработен в съответствие със същата процедура, посочена в споменатия член.
2. Съвместните оперативни програми са съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие. Общата сума на финансовото участие на Европейския фонд за регионално развитие се определя в съответствие с член 4, параграф 4 от Регламент (ЕС) № [...] на Европейския парламент и Съвета от [...] г. относно специални разпоредби за подкрепа от Европейския фонд за регионално

¹⁷

ОВ L

развитие по цел „Европейско териториално сътрудничество“¹⁸.] Разпоредбите на настоящия регламент се прилагат по отношение на използването на това финансово участие.

3. Инструментът за предприсъединителна помощ може да съфинансира съвместни оперативни програми, в които участват държави, които отговарят на условията за допустимост в рамките на този инструмент. Разпоредбите на настоящия регламент се прилагат по отношение на използването на това съфинансиране.
4. Индикативното разпределение на средства за съвместните оперативни програми взема предвид главно населението в областите, които отговарят на условията за допустимост. При определянето на индикативното разпределение на средства могат да се правят корекции за отразяване на нуждата от баланс между финансовото участие на Европейския фонд за регионално развитие и финансовото участие, предоставено от бюджета на този инструмент, както и други фактори, които засягат интензивността на сътрудничеството, като например специфичните характеристики на граничните области и капацитета им да управляват и усвояват подкрепата от Съюза.

Член 10

Съвместни оперативни програми

1. Трансграничното сътрудничество се изпълнява чрез многогодишни съвместни оперативни програми, които обхващат сътрудничество за граница или група граници и включват многогодишни мерки, които целят да постигнат последователен набор от приоритети и които могат да бъдат изпълнени с подкрепата от Съюза. Съвместните оперативни програми се основават на документа за програмиране, посочен в член 9. Те включват кратко описание на системите за управление и контрол по отношение на елементите, посочени в член 11, параграф 2 и член 12, параграф 2.
2. Съвместни оперативни програми за сухоземни и морски граници се установяват за всяка граница на уместното териториално ниво и включват териториални единици, които отговарят на условията за допустимост и които принадлежат към една или няколко държави-членки и една или няколко партньорски държави и/или Руската федерация.
3. Съвместните оперативни програми за морски басейни са многостранни, установени на уместното териториално ниво, и включват териториални единици, които отговарят на условията за допустимост и които граничат с морски басейн, общ за няколко участващи държави, включително поне една държава-членка и една партньорска държава и/или Руската федерация. Те могат да включват двустранни дейности, които подкрепят сътрудничеството между една държава-членка и една партньорска държава и/или Руската федерация.

¹⁸ ОВ L

4. В рамките на една година след одобрението на документа за програмиране, посочен в член 9, участващите държави съвместно представят на Комисията предложения за съвместни оперативни програми. Комисията приема всяка съвместна оперативна програма след оценка на нейната съгласуваност с настоящия регламент, документа за програмиране и правилата за изпълнение.
5. Региони в държави, различни от партньорските държави, Руската федерация или държавите-членки, които са съседни на регионите, които отговарят на условията за допустимост, както е определено в член 8, параграф 1, букви а) и б) или граничат с общ морски басейн, в който се установява обща оперативна програма, могат да бъдат обхванати от съвместна оперативна програма и да се ползват от подкрепа от Съюза при условията, определени в документа за програмиране, посочен в член 9.
6. Комисията и участващите държави предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че програми за морски басейни, установени по силата на настоящия регламент, и програми за транснационално сътрудничество, установени по силата на Регламент (ЕС) № [...], които имат частично припокриващ се географски обхват, изцяло ще се допълват и взаимно ще се подсилват.
7. Съвместните оперативни програми могат да бъдат преработвани по инициатива на участващите държави или на Комисията по причини като:
 - промени в приоритетите за сътрудничество, социално-икономически промени,
 - резултати от прилагането на съответните мерки и резултати от процеса на мониторинг и оценка,
 - необходимост от адаптиране на размера на наличните средства и преразпределяне на ресурсите.
8. След приемането на съвместните оперативни програми Комисията сключва споразумение за финансиране с партньорските държави и/или Руската федерация. Споразумението за финансиране включва правните разпоредби, необходими за изпълнението на съвместната оперативна програма, и може също така да бъде подписано от другите участващи държави и от управителния орган, посочен в член 12, параграф 2, буква в).

Когато е необходимо, се сключва меморандум за разбирателство между участващите държави и управителния орган, за да се определят конкретните финансови отговорности на държавите.
9. Съвместна оперативна програма с участието на повече от една партньорска държава се установява, ако поне една партньорска държава подписва споразумението за финансиране. Други партньорски държави, обхванати от дадена установена програма, могат да се присъединят към програмата по всяко време чрез подписване на споразумението за финансиране.

10. Ако участваща държава поеме ангажимент съвместно да съфинансира дадена програма, в съвместната оперативна програма се уточняват мерките за предоставяне, използване и мониторинг на съфинансирането. Съответното споразумение за финансиране се подписва от всички участващи държави.
11. Съвместните оперативни програми може също така да предоставят финансово участие от инструменти и на инструменти, с които могат да се комбинират безвъзмездни средства, като се спазват на правилата на тези инструменти, при условие че това допринася за постигане на приоритетите на програмите.
12. Съгласно принципа на партньорство участващите държави избират съвместно действия, които да получат подкрепа от Съюза и които са съгласувани с приоритетите и мерките на съвместната оперативна програма.
13. В специфични и надлежно обосновани случаи, когато:
 - а) не може да бъде представена съвместна оперативна програма, поради проблеми в отношенията между участващите държави или между Европейския съюз и партньорска държава,
или
 - б) най-късно до 30 юни 2017 г. участващите държави все още не са представили на Комисията съвместна оперативна програма,
или
 - в) никоя от партньорските държави, обхванати от програмата, не е подписала съответното споразумение за финансиране до края на годината, следваща приемането на програмата,Комисията, след консултации със съответната/ните държава/и-членка/и, предприема необходимите стъпки, за да се позволи на съответната/ните държава/и-членка/и да използва/т финансовото участие на Европейския фонд за регионално развитие в съвместната оперативна програма съгласно член 4, параграфи 7 и 8 от Регламент (ЕС) № [...].
14. Поетите бюджетни задължения, свързани с действия или програми за трансгранично сътрудничество, които се отнасят за период, надхвърлящ една финансова година, могат да се разделят на годишни вноски за няколко финансови години.

Член 11

Управление на съвместни оперативни програми

1. Съвместните оперативни програми се изпълняват по принцип при споделено управление с държавите-членки. Участващите държави могат също така да предложат изпълнение при непряко управление от образуване, посочено във

Финансовия регламент, и в съответствие с правилата за изпълнение, посочени в член 12, параграф 2.

2. Комисията се уверява въз основа на наличната информация, че държавата-членка в случаите на споделено управление или партньорската държава, или международната организация в случаите на непряко управление, са установили и използват системи за управление и контрол, които са в съответствие с разпоредбите на Финансовия регламент, настоящия регламент и правилата за неговото изпълнение, посочени в член 12, параграф 2.

Съответните държави-членки, партньорски държави и международни организации гарантират ефективното функциониране на техните системи за управление и контрол, законосъобразността и редовността на съответните операции и спазването на принципа на добро финансово управление. Те отговарят за управлението и контрола на програмите.

Комисията може да поиска от съответната държава-членка или партньорска държава или международна организация да разгледа жалба, подадена до Комисията, относно подбора или изпълнението на операциите, получили подкрепа по силата на настоящия дял, или относно функционирането на системата за управление и контрол.

3. За да се позволи съвместните оперативни програми да бъдат подготвени адекватно за изпълнение, разходите, направени след представянето на съвместните оперативни програми пред Комисията, са приемливи най-рано от 1 януари 2014 г.
4. Когато допустимостта се ограничава в съответствие с член 8, параграф 7 от Общия регламент за изпълнение, образуването, посочено в параграф 1, което може да публикува покана за представяне на предложения и тръжни оферти, има право в такъв случай да приеме като отговарящи на условията за допустимост оферентите и кандидатите от държави, които не отговарят на условията за допустимост, или стоките с произход, който не отговаря на условията за допустимост, в съответствие с член 9, параграф 3 от Общия регламент за изпълнение.

Член 12

Правила за изпълнение на трансгранично сътрудничество

1. Правилата за изпълнение, които определят специфични разпоредби за изпълнението на настоящия дял, се приемат посредством делегиран акт в съответствие с член 14.
2. Темите, обхванати от правилата за изпълнение, съдържат разпоредби относно:
 - а) процента и методите на съфинансиране;
 - б) изготвянето, изменението и приключването на съвместни оперативни програми;

- в) ролята и функцията на програмните структури: съвместен мониторингов комитет, управителен орган и съвместен технически секретариат, съвместни комисии за подбор, включително техният статут, конкретна насоченост, отчетност и отговорност, описание на системите за управление и контрол и условия за техническото и финансовото управление на подкрепата от Съюза, включително приемливост на разходите;
- г) процедурите за възстановяване; мониторинга и оценката;
- д) видимостта и информационните дейности;
- е) споделеното и непрякото управление, както е посочено в член 6, параграф 2 от Регламента за изпълнение.

Дял IV. ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

Член 13

Актуализиране на приложението

Списъкът на държавите бенефициери в приложението към настоящия регламент може да бъде актуализиран след политическо решение, взето от Съвета, относно обхвата на политиката за съседство. Изменение на приложението се приема чрез делегиран акт в съответствие с член 14.

Член 14

Упражняване на делегираните правомощия

1. Делегирането на правомощия, посочено в членове 12 и 13, се извършва за периода на валидност на настоящия регламент.
2. Европейският парламент или Съветът могат да отменят делегираните правомощия по всяко време. С решение за оттегляне се прекратява делегирането на правомощията, посочени в това решение. То влиза в сила в деня след публикуването му в Официален вестник на Европейския съюз или на посочена в него по-късна дата. То не засяга валидността на делегираните актове, които вече са в сила.
3. Веднага след като приеме делегиран акт, Комисията нотифицира акта едновременно на Европейския парламент и Съвета.
4. Приетият делегиран акт влиза в сила единствено ако нито Европейският парламент, нито Съветът са представили възражения в срок от 2 месеца след нотифицирането на акта на Европейския парламент и на Съвета, или ако преди изтичането на този срок и Европейският парламент, и Съветът са уведомили

Комисията, че няма да представят възражения. Този срок се удължава с 2 месеца по инициатива на Европейския парламент или на Съвета.

Член 15

Комитет

Комисията се подпомага от Комитет по европейския инструмент за съседство. Този комитет е комитет по смисъла на Регламент (ЕС) № 182/2011.

Член 16

Участие на трета държава, неизброена в приложението

1. При надлежно обосновани обстоятелства и за да се гарантира последователност и ефективност на финансирането от Съюза или за да се улесни регионалното и трансрегионалното сътрудничество, Комисията може да реши да разшири обхвата на допустимите за финансиране действия, за да бъдат включени държави, територии и региони, които в противен случай не биха отговаряли на условията за допустимост за финансиране. Независимо от разпоредбите на член 8, параграф 1 от Общия регламент за изпълнение, физически и юридически лица от съответните държави, територии и региони могат да участват в процедурите за изпълнение на тези действия.
2. Може да се предвиди такава възможност в документите за програмиране, посочени в член 7.

Член 17

Преустановяване на подкрепата от Съюза

Без да се засягат разпоредбите за преустановяване на помощта в споразуменията за партньорство и сътрудничество и споразуменията за асоцииране с партньорски държави и региони, когато партньорска държава не спазва принципите на демокрацията, принципите на правовата държава и зачитането на правата на човека и основните свободи, Съюзът поканва съответната държава за провеждането на консултации с оглед намирането на решение, приемливо за двете страни, освен в особено спешни случаи. Когато консултацията със съответната държава не доведе до решение, приемливо за двете страни, или ако консултациите бъдат отказани или в особено спешен случай, Съветът може да предприеме съответните мерки в съответствие с член 215, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз, които могат да включват пълно или частично преустановяване на подкрепата от Съюза.

Член 18

Референтна стойност на финансовите средства

1. Финансовият пакет за изпълнение на настоящия регламент за периода от 2014 г. до 2020 г. е в размер на 18 182 300 000 EUR (по текущи цени). До 5 % от финансовия пакет се разпределят за програмите за трансгранично сътрудничество, посочени в член 6, параграф 1, буква в).
2. Бюджетният орган дава разрешение за отпускането на годишните бюджетни кредити в границите на финансовата рамка.
3. Както се посочва в член 13, параграф 2 от Регламента „Еразъм за всички“ — с цел да се насърчи международното измерение във висшето образование се разпределя сума с ориентировъчен размер от 1 812 100 000 EUR от различни инструменти за външна дейност (Инструмента за сътрудничество за развитие, Европейския инструмент за съседство, Инструмента за предприсъединителна помощ, Инструмента за партньорство и Европейския фонд за развитие) за действия по мобилността с учебна цел към или от държави, които не са членки на ЕС, и за действия по сътрудничеството и диалога в областта на политиката с органи/институции/организации от тези държави. Разпоредбите на Регламент „Еразъм за всички“ ще се прилагат за използването на тези средства.

Средствата ще бъдат предоставени под формата на две разпределени многогодишни суми, обхващащи съответно само първите 4 и оставащите 3 години. Финансирането ще бъде отразено в многогодишното индикативно програмиране за тези инструменти в съответствие с идентифицираните нужди и приоритети на съответните държави. Разпределението на средства може да бъде преразгледано в съответствие с приоритетите на външната дейност на ЕС в случай на сериозни непредвидени обстоятелства или значителни политически промени.

Член 19

Европейска служба за външна дейност

Прилагането на настоящия регламент е в съответствие с Решение на Съвета (ЕС) № 2010/427/ЕС за определяне на организацията и функционирането на Европейската служба за външна дейност.

Член 20

Влизане в сила

Настоящият регламент влиза в сила на третия ден след публикуването му в Официален вестник на Европейския съюз. Той се прилага от 1 януари 2014 г.

Настоящият регламент е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави-членки.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Европейския парламент
Председател

За Съвета
Председател

ПРИЛОЖЕНИЕ

Партньорски държави, посочени в член 1

Алжир

Армения

Азербайджан

Беларус

Египет

Грузия

Израел

Йордания

Ливан

Либия

Република Молдова

Мароко

окупираните палестински територии (ОПТ)

Сирия

Тунис

Украйна

ЗАКОНОДАТЕЛНА ФИНАНСОВА ОБОСНОВКА ЗА
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИНСТРУМЕНТ ЗА СЪСЕДСТВО

1. РАМКА НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО/ИНИЦИАТИВАТА

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

2. МЕРКИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ

- 2.1. Правила за мониторинг и докладване
- 2.2. Система за управление и контрол
- 2.3. Мерки за предотвратяване на измами и нередности
- 2.4. Прогноза за разходите и ползите от проверките

**3. ОЧАКВАНО ФИНАНСОВО ОТРАЖЕНИЕ НА
ПРЕДЛОЖЕНИЕТО/ИНИЦИАТИВАТА**

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

3.3. Очаквано отражение върху приходите

1. РАМКА НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО/ИНИЦИАТИВАТА

1.1 Наименование на предложението/инициативата

Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета (ЕО) № XXX за създаване на Европейски инструмент за съседство (ЕИС);

1.2. Съответна(и) област(и) на политиката в структурата на УД/БД¹⁹

Дял 19: Външни отношения

Дейност 19 08: Европейска политика за съседство и инструмент за съседство и отношения с Русия

Заглавието на тази бюджетна глава 19 08 съответства на настоящата структура на финансовите инструменти за 2007—2013 г. Предлага се да се запази същата дейност 19 08, но да бъде променено наименованието на тази глава за периода 2014—2020 г., както следва:

19 08 : Европейски инструмент за съседство

1.3. Естество на предложението/инициативата

X Предложението/инициативата е във връзка с **нова дейност**

Предложението/инициативата е във връзка с **нова дейност вследствие на пилотен проект/подготвителна дейност²⁰**

Предложението/инициативата е във връзка с **продължаване на съществуваща дейност**

Предложението/инициативата е във връзка с **дейност, пренасочена към нова дейност**

1.4. Цели

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

Европа в света: придаване на по-голяма тежест на световната сцена

¹⁹

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

²⁰

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

1.4.2. Конкретна(и) цел(и) и съответна(и) дейност(и) във връзка с УД/БД

Европейската политика за съседство има за цел установяването на пространство на просперитет и добросъседство на границите на ЕС, по-специално чрез засилено политическо асоцииране и икономическа интеграция и тясно сътрудничество в редица сектори. През периода 2014—2020 г. тези цели ще продължат да бъдат подкрепяни от ЕС чрез специален финансов инструмент — Европейският инструмент за съседство (ЕИС), който ще замени Европейския инструмент за съседство и партньорство, създаден през 2006 г. ЕИС ще осигури основната част от финансирането от бюджета на ЕС за партньорите.

Подкрепата по силата на настоящия регламент насърчава засиленото политическо сътрудничество и постепенната икономическа интеграция между Европейския съюз и партньорските държави и по-специално прилагането на споразуменията за партньорство и сътрудничество, споразуменията за асоцииране или други съществуващи или бъдещи споразумения, както и съвместно съгласуваните планове за действие.

Подкрепата от Съюза следва да бъде насочена по-специално към:

а) насърчаването на правата на човека и основните свободи, принципите на правовата държава, принципите на равнопоставеност, създаването на силна и устойчива демокрация, насърчаването на доброто управление и развитието на преуспяващо гражданското общество, което включва социалните партньори;

б) постигането на постепенна интеграция на вътрешния пазар на ЕС и засилено секторно и междусекторно сътрудничество, включително чрез сближаване на законодателството и сближаване на нормативните уредби със стандартите на Съюза и други приложими международни стандарти, свързани с институционалното изграждане и инвестициите, особено в междусистемните връзки;

в) създаването на условия за добре управлявана мобилност на хора и за подобряване на контактите между хората на различни равнища;

г) устойчивото и приобщаващо развитие във всички аспекти, намаляване на бедността, създаване на работни места, включително чрез развитието на частния сектор, насърчаването на вътрешното икономическо, социално и териториално сближаване, развитието на селските райони, действията в областта на климата, както и на устойчивостта на бедствия;

д) изграждане на доверие и други мерки, способстващи за сигурността и предотвратяването и уреждането на конфликти;

е) укрепване на подрегионалното и регионалното сътрудничество, на широкообхватното сътрудничество за съседство и на трансграничното сътрудничество.

Подкрепата на Съюза може да бъде използвана и в други области, когато това е в съответствие с общите цели на Европейската политика за съседство.

Съответна(и) дейност(и) във връзка с УД/БД

Дейност 19.08 се преименува, както следва: Европейски инструмент за съседство

1.4.3. Очакван(и) резултат(и) и отражение

Посочете въздействието, което предложението/инициативата следва да окаже върху бенефициерите/целевите групи.

Контекст

В член 8 от Договора за Европейския съюз и в новата визия за ЕПС за по-тясно, демократично и проспериращо и стабилно съседство, при която всяка партньорска държава, която използва предимствата на адекватен и диференциран подход, се призовава към адаптиране на бъдещия финансов инструмент за съседство към по-големите стремежи на обновената ЕПС. Още повече, че прилагането на подобна визия е свързано с предизвикателства за партньорите, които трябва да предприемат трудни и скъпо струващи реформи преди ползите от това да станат напълно осезаеми.

Бъдещият ЕИС следва по-специално да бъде насочен към постигане на основните цели на новата визия на ЕПС и към преодоляването на конкретни проблеми и предизвикателства, установени в миналото.

В съобщението „Нов отговор на промените в съседните държави“ се конкретизират подходите към Източна Европа и Южен Кавказ чрез продължаващото изпълнение на Източното партньорство и за Южното Средиземноморие в контекста на новото „Партньорство за демокрация и споделен просперитет“.

С предложението за „Партньорство за демокрация и споделен просперитет“, по-специално, ЕС се стреми да подкрепя демократичните промени, започнали в Египет и Тунис, и тази подкрепа може да бъде разширена до други държави от Южното Средиземноморие.

В Стратегическия преглед на Европейската политика на съседство (ЕПС), който беше извършен миналата година, бяха набелязани области, в които политиката може да бъде значително подобрена. Преходните процеси в Южното Средиземноморие, както и силният стремеж на хората в тези държави към политическа и икономическа промяна направиха подкрепата на ЕС още по-важна отколкото в миналото, и бяха очертани областите, в които ЕС и партньорските държави могат и трябва да постигнат повече. Същевременно ЕС запазва своя ангажимент за трайна подкрепа на процесите на демократизация и реформи във всички съседни държави на изток и на юг.

1.4.4. Показатели за резултатите и за отражението

Да се посочат показателите за мониторинг на изпълнението на предложението/инициативата.

Настоящият регламент установява основните елементи и основанието за намесата на ЕС в тази област. Точните действия се определят чрез многогодишно програмиране и годишни програми за действие, в които са описани подробно дейностите, които трябва да се извършват от ЕС, включително и очакваните резултати и въздействието, преследвани с въпросните действия. Подробните показатели за мониторинга на изпълнението ще бъдат определени в този момент, с цел точно измерване на напредъка към целите на политиката, като се вземат предвид особеностите на въпросното действие. Те ще се основават на годишния доклад за напредъка относно изпълнението на планове за действие на ЕПС, на статистическите данни и/или на оценката от независимите органи, при възможност и наличие, както следва:

а. По-доброто спазване на правата на човека и демократичните стандарти ще бъдат измервани, като се използват данни и статистика, предоставени от НПО, ООН и регионалните органи относно: свободата на сдружаване, на изразяване и на събирания, свободната преса и медии; адекватен мониторинг на демократични и честни избори; равнище на корупция; по-независима и ефективна съдебна система; по-добър демократичен надзор върху сектора за сигурност. Припомня се, че няма на разположение официални показатели относно въпроси, свързани с правата на човека. Въпреки това, направените „рейтинги“ от множество организации допринасят за предоставянето на полезна оценка на ситуацията, като по-високите рейтинги (от година на година), обикновено се свързват с напредъка в конкретна област;

б. Засилената интеграция на вътрешния пазар на ЕС ще бъде измервана, наред с всичко друго, въз основа на промяната на търговските потоци по отношение на базовите данни през година $n = 0$ (данни на Евростат); въз основа на напредъка при сближаването на нормативните уредби с нормите и стандартите на ЕС, измерен въз основа на наличните данни за изходното ниво през година „ $n = 0$ “, и много общо, въз основа на броя на държавите, които са установили зони за свободна търговия.

в. Подобрената мобилност, свързана с по-доброто управление на границите и миграцията, напредъкът към установяването на партньорства за мобилност, облекчаването на визовия режим и споразуменията за либерализиране на визовия режим ще бъдат измервани, като се използват наличните статистически данни (Евростат и/или други надеждни институции), като се измерват туристически потоци, миграционни потоци, академични/студентски потоци през година „ n “ и като тези данни се сравняват с базовите данни през година „ $n=0$ “;

г. Намаляване на вътрешните икономически неравенства, по-голяма заетост, развитие на МСП: политики, законодателство, подобро професионално образование и обучение. Равнището на благосъстояние на земеделските общности и повишената продоволствена сигурност ще се измерват, като се използват данните от Евростат, ОИСР, Световната банка, ПРООН и официални статистически данни. Те ще включват периодично актуализирани данни за заетостта (бройки, сектори, възраст, пол), бройки за МСП (създаване/закриване на МСП), бройки за образоването и разпределението на благосъстоянието, които ще бъдат сравнявани с изходните данни през година „ $n=0$ “. В този контекст, особено внимание ще бъде отделено на

измерването на коефициента на Джини (за оценка на намаляването или увеличаването на разликата в доходите);

д. Изграждане на доверие в конфликтна област; напредъкът при уреждането на съществуващите конфликти ще бъде оценен чрез елементи, предоставени в докладите за напредъка;

е. Засилено сътрудничество между партньорските държави по граничните райони, засилен регионален диалог, повече съвместни действия за преодоляване на регионални предизвикателства в различни области и повече общи позиции и съвместни дейности, социално и икономическо развитие в граничните райони.

1.5. Основания за предложението/инициативата

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

Политическа визия и средносрочни цели

Дългосрочната **визия** в подкрепа на ЕПС представлява съседство, при което всяка партньорска държава развива връзките си с ЕС, доколкото това позволяват нейните собствени стремежи, нужди и възможности. В политически план това включва предложение за по-тясно сътрудничество с ЕС, включително повече съвместни инициативи в рамките на международни форуми относно глобални въпроси от общ интерес. В икономически план ЕС също така е отворен за по-тясна интеграция, водеща до постепенна икономическа интеграция в рамките на вътрешния пазар на ЕС. Той също така подкрепя ускоряването на приобщаващия и устойчив растеж на нашите съседи, което следва да им помогне да станат по-конкурентоспособни, по-енергийно ефективни, да създадат възможности за достоен труд, да постигнат Целите на хилядолетието за развитие (ЦХР) и да изпълнят стратегията за развитие с ниски нива на въглеродни емисии, за да дадат своя принос в борбата с изменението на климата. ЕС следва да мобилизира пълния спектър на своите политики в съответствие с взаимните нужди и интереси и в съответствие с ангажиментите за реформа и демократизация на всяка държава.

Целта е увеличаването на взаимния ангажимент за политическото и икономическото благосъстояние на гражданите — както в Европа, така в съседните държави — като най-добра гаранция за нашата обща стабилност и просперитет. Такава визия е свързана с предизвикателства. Необходимите реформи изискват значителни разходи и усилия от страна на партньорските държави, преди да могат да бъдат извлечени ползите от тях. От страна на ЕС е важно да не се застрашава гладкото функциониране на вътрешния пазар и да се гарантира, че мобилността се осъществява в обстановка на сигурност.

През следващите години партньорските държави, които предприемат решителни стъпки към политически и икономически реформи могат да очакват да сключат **споразумение за асоцииране в рамките на Източното партньорство** (изток) или да се включат в **партньорство за демокрация и споделен просперитет** (юг). Успоредно с това ще се осъществява увеличена мобилност и междуличностни контакти (в това число например чрез евентуално установяване на партньорства за мобилност), икономическа интеграция чрез промишлено сътрудничество, развитие на МСП, преки чуждестранни инвестиции и активизирани търговски отношения с ЕС (например чрез изграждане на задълбочени и всеобхватни зони за свободна търговия и

сключването на други споразумения, като например в сферата на селското стопанство, услугите и установяването, или Споразумения за оценка на съответствието и приемане на промишлени продукти за приоритетни сектори), по-задълбочена секторна интеграция (например чрез интеграцията в паневропейския енергиен пазар и участието в програми и агенции на ЕС според откриващите се възможности по всяка програма и с общите насоки относно участието в агенции на ЕС).

С предложението за „Партньорство за демокрация и споделен просперитет“²¹, по-специално, ЕС се стреми да подкрепя демократичните промени, започнали в Египет и Тунис, и тази подкрепа може да бъде разширена до други държави. За да продължат решително процеса на демократични промени, тези държави се нуждаят от подкрепа за реформиране на своите институции и за възобновяване на икономическия растеж. Освен това ЕС трябва да засвидетелства пред тяхното население готовността си да оказва подкрепа през многообещаващия, но труден период на промени.

ЕИС следва все повече да се ръководи от политиките и да позволява все по-изразена диференциация, по-голяма гъвкавост, по-строга условност и стимули за най-успешно представящите се, като отразява по-големите стремежи на всяко отделно партньорство (например преговори за задълбочена и всеобхватна зона за свободна търговия). Освен това помощта от ЕС може все по-често да се прилага от партньорските държави, при условие че се спазват финансовите правила на Съюза и се защитават финансовите интереси на ЕС.

Финансиране

Равнището на финансиране на новия инструмент ЕИС отразява по-големите стремежи на преразгледаната ЕПС. Поради тази причина се предлага отпускането на сума в размер на 18 182 300 000 EUR по текущи цени за ЕИС за периода от 2014 г. до 2020 г.

Диференциация

Равнището на подкрепа от ЕС ще зависи от напредъка в изграждането и укрепването на демокрацията и зачитането на принципите на правовата държава, както и от хода на реформите. Колкото по-голям и бърз напредък постигне дадена държава във вътрешните си реформи, толкова по-голяма подкрепа ще получи от ЕС. Тази засилена подкрепа ще бъде предоставена под различни форми, включително чрез увеличено финансиране за социално и икономическо развитие, по-мощни програми за цялостно институционално изграждане, по-голям достъп до пазара, увеличено инвестиционно финансиране от страна на ЕИБ, както и по-значително улесняване на мобилността. Тези преференциални ангажименти ще бъдат адаптирани към нуждите на всяка държава и към регионалния контекст. В тях ще бъде отчетено, че значимите реформи изискват големи първоначални разходи. ЕС ще преразгледа или дори ще намали финансирането за държави, които не са провели реформи.

1.5.2. *Добавена стойност от намесата на ЕС*

Предложението следва да се разглежда в цялостния контекст на актуализираната Европейска политика за съседство, предлагайки на държавите партньори по-тясно политическо

²¹ COM(2011)200, 8.3.2011 г.

сътрудничество и по-задълбочена икономическа интеграция в съответствие с чл. 8 от Договора от Лисабон. То се основава на споделянето със съседните ни държави на опит, свързан с европейската интеграция, и на постепенното им интегриране в политиките на ЕС.

В съседните на ЕС държави, в които привеждането в съответствие с правилата и стандартите на ЕС е една от ключовите цели на политиката, ЕС е в най-добра позиция да предоставя такава подкрепа. Някои специфични видове подкрепа могат да бъдат предоставени единствено на равнище ЕС, например за насърчаване на постепенната икономическа интеграция на вътрешния пазар на ЕС, на достъпа до Шенгенското пространство или на участието в програми на ЕС. По такъв начин Европейският съюз е водещ партньор за сътрудничество в повечето от тези държави – роля, която е широко призната от държавите-членки, международните финансови институции и други донори. Подпомагането на съседните на ЕС държави, с цел привеждането им в съответствие с политиките, правилата и нормите на ЕС, е движеща сила от основно значение за реформите в партньорските държави от ЕПС.

1.5.3. Извлечени поуки от подобен опит в миналото

Редица въпроси, възникнали след стартирането на ЕИСП, бяха свързани пряко или косвено с проектирането на инструмента. Дългият процес на програмиране, както и непълното привеждане на финансовата помощ в съответствие с политиката и приоритетите, определени в плановете за действие на ЕПС и други съответни документи, често се посочват като основни предизвикателства, които следва да бъдат разгледани в бъдеще. Координацията и съгласуваността с действията в рамките на други инструменти са важни въпроси. Разпоредбите, с които се дава възможност за съвместни дейности с партньори/региони извън географския обхват на ЕИДП, бяха помощно средство за осъществяване на редица дейности и следва да бъдат запазени.

Помощ от ЕИСП е използвана за отпускане на заеми от финансовите институции за финансиране на инфраструктурни инвестиционни проекти и за подкрепа на частния сектор чрез заеми и операции с рисков капитал. Това се извършва заедно с Европейската инвестиционна банка в контекста на „Механизъм за евро-средиземноморски инвестиции и партньорство“ (FEMIP) и с Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР) и други европейски финансови институции в контекста на Механизма за инвестиции по линия на добросъседството (NIF). Сътрудничеството с МФИ следва да продължи да бъде подобрявано чрез използването на новаторски инструменти, по-специално в областта на гаранциите. Използването на револвиращи фондове би помогнало за засилване на въздействието на това сътрудничество.

Хоризонталните въпроси, които са от важно значение за ЕИСП, включват гъвкавост и способност за реакция при кризи и непредвидени ситуации. В съседните държави справянето с продължителни кризи остава едно от ключовите предизвикателства. Всяко решение в рамките на ЕИСП ще трябва да бъде съобразено с политическия избор относно бъдещия инструмент за стабилност (по-специално неговия обхват и размер) и неговата връзка с географските инструменти. Настоящите механизми за бърза намеса в случай на кризи функционират добре и следва да бъдат допълнително подсилени.

Трябва да се обмислят начини за подобряване на мониторинга, включително по отношение на укрепване на връзката между политическите диалози и програмите за подпомагане (в това число техническата помощ). Освен това, от важно значение е фактът, че по-големите стремежи на

политиката са съчетани с подходящи инструменти за нейното изпълнение. Трябва също да се обмислят начини за разработване на техническата помощ/ТАИЕХ, евентуално чрез разширяване на обхвата на механизма, за да бъдат включени елементи като обучение и анализ на конкретни казуси. Освен това, следва да бъде засилено сътрудничество в областта на статистиката.

Заедно с други цели на политиката, такива като добре функционираща публична администрация и независима съдебна система, които гарантират приложимостта на договорите, ефективната политика за конкуренцията създава бизнес среда, която улеснява икономическия растеж.

В глобален мащаб, регионалното сътрудничество е доказало своята добавена стойност, особено за насърчаване на регионалните синергии и мрежи във важни сфери от общ интерес като околната среда, изменението на климата, енергетиката, устойчивото развитие, развитието на малките и средните предприятия, медиите и свободата на изразяване, научните изследвания, информационните и комуникационните технологии и мобилността на младите хора. Регионалното сътрудничество се оказва също така много ефективно на вътрешнорегионално равнище (юг и изток): редица програми са „програми-близнаци“ (гражданска защита, насърчаване на частните инвестиции) с основна насоченост на юг и на изток. Трансграничното сътрудничество също изигра важна роля, а механизмът за разделени поети ангажименти, използван при програми за трансгранично сътрудничество, се оказва полезен.

1.5.4. Съгласуваност и евентуална синергия с други съответни инструменти

Външни политики/инструменти за външна дейност

С Договора от Лисабон се определя нова институционална рамка за външна дейност на Съюза. Целта е да се насърчи съгласуваността на позицията на ЕС и да се повиши репутацията на ЕС на международната сцена. ЕС трябва да се сдобие с дългосрочна политическа стратегия за външна дейност и подходящ набор от инструменти, които трябва да преследват следните стратегически цели:

Насърчаване и защита на ценностите на ЕС в чужбина. Чрез Европейския инструмент за съседство ЕС ще насърчава процесите на преход и демократизация и укрепването на гражданското общество около границите си;

Определянето на политики на ЕС в подкрепа на програмата „ЕС 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж с ниски емисии на въглероден двуокис. Посредством ЕИС ЕС ще окаже подкрепа за пресоляването на големите световни предизвикателства и ще подпомогне съответните реформи в полза както на ЕС, така и на партньорските държави;

Увеличаване на въздействието на сътрудничеството на ЕС за развитие, с основна цел премахването на бедността. Посредством ЕИС ЕС ще помага на партньорските държави, за да отговори на предизвикателства на развитието — като например изменението на климата — според техните нужди, възможности, интереси и ангажименти, и потенциал за въздействие. ЕИС ще способства също за подобряване на координацията на ЕС и последователността на политиката за развитие;

Инвестиране в дългосрочен просперитет, стабилност и демокрация в съседните на ЕС държави. Целта за създаване на пространство на стабилност, просперитет и демокрация е основна цел на ЕИС и обновената политика за съседство. Приоритет ще се отдава на подкрепата на

регионалните и двустранните политики на ЕС, включително тематичните политики за разширено съседство. Демократичните процеси на преход в Южното Средиземноморие и възможните им последици в целия регион създават необходимост от по-голяма подкрепа на стремежите на тези общества за демократични принципи и ценности и за по-справедливо разпределение на ползите от растежа, докато се преследва реализирането на целите на по-задълбочено политическо сътрудничество и интеграция със съседните държави както на юг, така и на изток. Това включва поставянето на по-силно ударение върху ангажиране с участници от гражданското общество и социални партньори.

Подобряване на предотвратяването и разрешаването на кризи. ЕИС следва да даде възможност за засилена и по-гъвкава подкрепа за предотвратяване и разрешаване на кризи в съседните държави.

Подкрепата за съседните на ЕС държави посредством специален, целенасочен и политически мотивиран инструмент, снабдени с финансови ресурси, които отговарят на по-големите стремежи на обновената ЕПС, е в пълно съответствие с основните приоритети на външната дейност на ЕС.

Държавите от ЕПС ще продължат да се ползват от други финансови инструменти, насочени към специфични въпроси на политиката (глобални предизвикателства, правата на човека, ядрена безопасност), или към кризисни ситуации (макрофинансово подпомагане, Инструмент за стабилност, инструменти за хуманитарна помощ).

Вътрешни политики

Предвид целта на ЕПС за насърчаване на по-тясна интеграция между ЕС и партньорските държави, разпоредбите за по-добра координация на вътрешните и външните политики на ЕС в съседните държави следва да бъдат засилени, включително чрез тясно сътрудничество със съответните служби на Комисията на етапа на програмиране и, когато е уместно, използване на механизми, които дават възможност за обединяване на средства от външните и вътрешните бюджетни редове от бюджета на ЕС.

Това по-специално би могло да се прилага по отношение на области на сътрудничество като например инфраструктура с трансгранични измерения, в частност на транспортните и енергийни мрежи, сектора на ИКТ²² и други индустрии, функциониращи чрез мрежи, както и висшето образование и областта на околната среда като се има предвид техният силно изразен трансграничен компонент. Засилената подкрепа по ЕИС за изграждането на капацитет в областта на научните изследвания и иновациите ще помогне за укрепване на всички горепосочени области на сътрудничество и ще подпомогне всички партньорски държави при привеждането в съответствие с политиките и целите на ЕС, за да се преодолеят глобалните и регионалните предизвикателства.

Трябва да се търси подобряване на синергиите с вътрешните политики на ЕС и свързаното с тях използване на новаторски финансови инструменти, въз основа на координиран подход за

²² Използването на инфраструктурата и услугите на ИКТ, въздействието на интернет върху растежа, свободата и изразяването на демократичните ценности не може да се подценяват.

ангажиране на бюджета на ЕС в такива инструменти. Това би могло да улесни обединяването на ресурси от различни функции на Многогодишната финансова рамка.

1.6. Продължителност и финансово отражение

Предложение/инициатива с **ограничена продължителност**

– х Предложение/инициатива в сила от ... до

– х Финансово отражение от ... до

– **X** Предложение/инициатива с **неограничена продължителност**

– Изпълнение с въвеждащ период от 2014 до 2020 г.,

– последван от функциониране с пълен капацитет.

1.7. Предвиден(и) метод(и) на управление²³

х **Пряко централизирано управление** от Комисията

х **Централизирано непряко управление** с делегиране на задачи по изпълнението на:

– х изпълнителни агенции

– органи, създадени от Общностите²⁴

– х национални органи от публичния сектор/органи със задължение за обществена услуга

– лица, натоварени с изпълнението на специфични дейности в съответствие с дял V от Договора за Европейския съюз и определени в съответния основен акт по смисъла на член 49 от Финансовия регламент

X **Споделено управление** с държавите-членки

X **Децентрализирано управление** с трети държави

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

Целите ще бъдат изпълнявани посредством комбинация от мерки, прилагани чрез различни начини на управление.

²³ Подробности относно начините на управление и позовавания на Финансовия регламент се намират на уебсайта за бюджета: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html

²⁴ Както се посочва в член 185 от Финансовия регламент.

2. МЕРКИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ

2.1. Правила за мониторинг и докладване

Да се посочат честотата и условията.

Системите за мониторинг и оценка на Комисията са все по-насочени към резултатите. Те включват вътрешен персонал, както и външни експертни становища.

Ръководителите на проектите в делегациите и централата непрекъснато наблюдават изпълнението на проектите и програмите по различни начини, включително при възможност чрез посещения на място. Мониторингът предоставя ценна информация за напредъка. Той помага на ръководителите да набележат действителните и потенциалните затруднения и да предприемат коригиращи действия.

Сключват се договори с външни независими експерти, които да оценят ефективността на външните действия на ЕС чрез три различни системи. Тези оценки допринасят за отчетността и за подобряване на текущите действия; чрез тях също така се извличат поуки от опита, които да служат за оформяне на бъдещите политики и дейности. Използваните от всички инструменти са международно признатите критерии за оценка на ОИСР/КПР, включително за (потенциалното) въздействие.

На първо място, ориентираната към резултатите мониторингова (ОРМ) система, управлявана от централата, предоставя на проектно равнище кратка, добре насочена картина на качеството на извадка от дейности. Като използват добре структурирана, стандартизирана методология, независими експерти по ОРМ определят степени, чрез които се подчертават предимствата и недостатъците на проекта, и правят препоръки относно начините за подобряване на ефективността.

Оценките на равнище проект, управлявани от ръководещата проекта делегация на ЕС, представят по-подробен и задълбочен анализ и подпомагат ръководителите на проекти да подобрят текущите дейности и да подготвят бъдещи. Наемат се външни независими експерти с тематичен и географски опит, за да извършат анализ и да съберат обратна информация и данни от всички заинтересовани страни, включително крайните бенефициери.

Комисията също така провежда стратегически оценки на своите политики от програмирането и стратегията до осъществяването на дейностите в определен сектор (като здравеопазване, образование и т.н.) в дадена държава или регион или за конкретен инструмент. Тези оценки осигуряват важен принос за формулирането на политиките и за изготвянето на инструменти и проекти. Оценка се публикуват на интернет страницата на Комисията, а обобщение на констатациите се включва в годишния доклад до Съвета и до Европейския парламент.

2.2. Система за управление и контрол

2.2.1. Установен(и) риск(ове)

Рискова среда

Оперативната среда на помощта по ЕИС се характеризира със следните рискове да не бъдат постигнати целите на инструмента, от неоптимално финансово управление и/или от неспазване на приложимите правила (грешки, свързани със законосъобразността и редовността):

- икономическа/политическа нестабилност и/или природно бедствие в партньорски държави могат да доведат до затруднения и забавяния в проектирането и изпълнението на интервенции;
- липсата на институционален и административен капацитет в партньорските държави може да доведе до затруднения и забавяния в проектирането и изпълнението на дейности;
- разпръснатите в географски план проекти и програми (които обхващат сравнително много държави/територии/региони) могат да представляват предизвикателство за мониторинга от логистична/ресурсна гледна точка, особено проследяването на дейностите „на място“;
- разнообразието на потенциалните бенефициери/партньори с разнообразните им структури и възможности за вътрешен контрол може да фрагментира и следователно да намали ефективността и ефикасността на наличните ресурси на Комисията за подпомагане и мониторинг на прилагането;
- слабото качество и количество на наличните данни за резултатите и за въздействието на външната помощ/прилагането националния план за развитие в партньорските държави могат да нарушат способността на Комисията да докладва и да се отчетат за резултатите.

Очаквана степен на риска от неспазване на приложимите правила

Целта на инструмента относно спазването е да се поддържа историческото равнище на риска от неспазване (процент на грешки) за портфейла на EuropeAid, което е по-малко от 2 % остатъчно „нетно“ равнище на грешки (на многогодишна основа, след като всички планирани проверки и корекции са извършени за приключените договори). Това традиционно означава приблизителен обхват от грешки между 2 и 5 % по отношение на годишна извадка от трансакциите на произволен принцип, предприета от Европейската сметна палата за целите на годишната декларация за достоверност относно надеждността и точността на отчетите, както и законосъобразността и редовността на свързаните с тях операции (DAS). EuropeAid счита, че това е най-малкият риск от неспазване, постижим при високорисковата му среда и като се отчетат административната тежест и необходимата ефективност на разходите на проверките за спазване.

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

Структура за вътрешен контрол EuropeAid

Вътрешният контрол/процесът на управление на EuropeAid е предназначен да осигури разумна гаранция за постигането на целите с ефективност и ефикасност на своите операции, надеждност на финансовата си отчетност и съответствие с подходящата законодателна, финансова и процедурна рамка.

Ефективност и ефикасност

За да гарантира ефективността и ефикасността на своите операции (и за смекчаване на високото равнище на риск в средата си за външна помощ), освен всички елементи на широкия процес на стратегическа политика и планиране на Комисията, средата за вътрешен одит и другите изисквания на стандартите за вътрешен контрол на Комисията, EuropeAid ще продължи да разполага със функционираща специална рамка за управление на помощта за всички свои инструменти, която включва:

- Децентрализирано управление на по-голямата част от външната помощ от страна на делегациите на ЕС на място;
- Ясна и официално приета финансова отчетност (от страна на оправомощения разпоредител с бюджетни кредити (генерален директор)) чрез вторично оправомощаване от страна на вторично упълномощения разпоредител с бюджетни кредити (директор) в централата към ръководителя на делегацията;
- Редовни доклади от делегациите на ЕС към централата (доклади за управлението на външната помощ), включително годишна декларация за достоверност от ръководителя на делегацията;
- Предоставяне на значителна програма за обучение на служителите в централата и в делегациите;
- Значителна подкрепа и ръководство за централата/делегацията (включително и по интернет);
- Редовни посещения за „проверка“ на „автономните“ делегации на всеки 3 до 6 години;
- Методология за управление на проектния и програмния цикъл, включително:
- Инструменти за подкрепа на качеството при изготвянето на действието, на метода за осъществяване, механизма за финансиране, системата за управление, оценката и подбора на партньорите, осъществяващи действието, и т.н.
- Управление на програми и на проекти, инструменти за мониторинг и докладване за ефективно изпълнение, включително редовен външен мониторинг на проектите на място.
- Значителни елементи на оценка и одит.

Финансово отчитане и счетоводство

EuropeAid ще продължи да се стреми към възможно най-високите стандарти за счетоводство и финансово отчитане, като използва системата на Комисията за счетоводство на базата на текущо начисляване (ABAC), както и конкретни инструменти за външна помощ, като Общата информационна система в областта на външните отношения (CRIS).

По отношение на спазването на съответната законодателна и процедурна рамка методи за контрол на съответствието са посочени в раздел 2.3 (мерки за предотвратяване на измами и нередности).

Роля на комитетите и подкомитетите.

Очаква се подкомитетите да играят все по-активна роля в контрола на изпълнението на програмите.

2.3. Мерки за предотвратяване на измами и нередности

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

Като се има предвид средата на висок риск, в която работи EuropeAid, системите на организацията трябва да предвиждат честото наличие на потенциални грешки (нередности) в операциите и да изградят високо равнище на проверки за предотвратяване, откриване и коригиране на възможно най-ранен етап в процеса на плащане. На практика това означава, че проверките за съответствие на EuropeAid ще се основават в по-голяма степен на значителни предварителни проверки от външни одитори и от служители на Комисията на място, преди да се извършат окончателните плащания по проекта (докато се извършват някои последващи одити и проверки) и като надхвърлят в голяма степен финансовите гаранции, които се изискват от Финансовия регламент. Рамката на EuropeAid за съответствието е съставена *inter alia* от следните важни елементи:

Превантивни мерки

Задължително фундаментално обучение, обхващащо въпроси, свързани с измамите, за служителите, управляващи помощта, и одиторите;

Предоставяне на напътствия (включително и по интернет), включително практическото ръководство за договорите, наръчника на EuropeAid и набора от инструменти за финансово управление (за партньорите, осъществяващи действието);

Предварителна оценка, за да се гарантира, че са въведени подходящи мерки за борба с измамите, чрез които да се предотвратяват и откриват измами при управлението на средствата на ЕС, при органите, управляващи съответните средства чрез съвместно, децентрализирано и споделено управление;

Предварителна проверка на наличните механизми за борба с измамите в партньорската държава като част от оценката на критерия за допустимост на управлението на публичните финанси, за да се получи бюджетна подкрепа (т.е. активен ангажимент за борба с измамите и корупцията, адекватни контролни органи, достатъчен съдебен капацитет и ефикасен отговор и механизми за санкциониране);

Комисията подписа Инициативата за прозрачност на международната помощ (ИПМП) в Акра през 2008 г., като даде съгласието си за стандарт за прозрачност на помощта, чрез който се осигуряват по-своевременни, подробни и редовни данни относно потоците и документите, свързани с помощта;

От 14 октомври 2011 г. Комисията осъществява първата фаза на стандарта на ИПМП за публикуване и прозрачност на информацията преди следващия форум на високо равнище за ефективността на помощта в Пусан, Южна Корея, през ноември 2011 г. Освен това Комисията ще работи в сътрудничество с държавите-членки на ЕС по съвместно интернет ИТ приложение, наречено TR-AID, което превръща данните за помощта на ЕС, предоставени чрез ИПМП и други източници, в лесна за използване информация за помощта.

Мерки за откриване и корекция

Външни одити и проверки (както задължителни, така и основани на риска), включително от Европейската сметна палата;

Последващи проверки (въз основа на риска) и възстановяване на сумите;

Спиране на финансирането от страна на ЕС при случаи на сериозни измами, включително мащабна корупция, докато органите не предприемат необходимите действия за коригиране и предотвратяване на такива измами в бъдеще.

ЕuroreAid допълнително ще организира своята стратегия за борба с измамите в съответствие с изготвената от Комисията нова стратегия за борба с измамите, приета на 24 юни 2011 г., за да се гарантира *inter alia*, че:

Вътрешните проверки на ЕuroreAid, свързани с борбата с измамите, са напълно съгласувани със стратегията на Комисията за борба с измамите;

Подходът на управление на риска от измами на ЕuroreAid е насочен към разкриване на рискови области на измами и към адекватни ответни мерки;

Системите, използвани за оползотворяване на средствата на ЕС в трети държави, предоставят възможност съответните данни да бъдат обработени, така че да могат да се използват при управлението на риска от измами (напр. двойно финансиране);

При необходимост ще се създадат групи за работа в мрежа и подходящи ИТ инструменти, предназначени за анализ на случаите на измами, свързани със сектора за външна помощ.

2.4 Прогноза за разходите и ползите от проверките

За портфейла на ЕuroreAid като цяло разходите за вътрешен контрол/управление възлизат на очаквана средна годишна стойност от 658 млн. EUR в бюджетни кредити за поети задължения в бюджетното планиране за периода 2014—2020 г. Тази сума включва управлението на ЕФР, който действа по интегриран начин в рамките на ръководната структура на ЕuroreAid. Тези неоперативни разходи представляват приблизително 6,4 % от очакваната средна годишна стойност от 10,2 млрд. EUR, планирана за общите (оперативни + административни) бюджетни кредити от ЕuroreAid за портфейла на разходите на организацията, финансирани от общия бюджет на ЕС и от Европейския фонд за развитие за 2012 г.

При тези разходи за управление се вземат предвид всички служители на ЕuroreAid в централата и в делегациите, инфраструктурата, пътуванията, обучението, мониторингът, оценката и договорите за одит (включително извършените от бенефициерите).

ЕuroreAid планира да намали с времето съотношението между управленските и оперативните дейности при подобрените и опростени разпоредби на новите инструменти, като се основава на вероятните промени в преразгледания Финансов регламент. Основните ползи от тези разходи за управление са свързани с изпълнението на целите на политиката, с ефикасното и ефективно използване на ресурсите, както и с извършването на стабилни, ефективни от гледна точка на

разходите превантивни мерки и други проверки, за да се осигури законосъобразното и редовно изразходване на средствата.

Ще продължи стремежът към подобрения в естеството и обхвата на управленските дейности и на проверките за съответствие. Въпреки това, тези дейности ще продължат да представляват необходими разходи, които да бъдат направени за ефективното и ефикасното постигане на целите на инструментите при минимален риск от неспазване (остатъчна грешка под 2 %). Тези разходи са оценени като значително по-малки от потенциалните загуби, свързани с премахването или ограничаването на вътрешни проверки в тази високорискова област.

3. ОЧАКВАНО ФИНАНСОВО ОТРАЖЕНИЕ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО/ИНИЦИАТИВАТА

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

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

Функция от многогодишната финансова рамка	Бюджетен ред	Вид на разхода	Вноска			
	Номер [Описание ... ЕИС–Европейски инструмент за съседство]	МБК/ЕБК ⁽²⁵⁾	от държави от ЕАСТ ²⁶	от страни кандидатки ²⁷	от трети държави	по смисъла на член 18, параграф 1, буква аа) от Финансовия регламент
4	Инструмент ЕИС	ЕБК	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
5	Административни разходи – ЕИС	МБК	НЕ	НЕ	ИМА	НЕ

- Поискани нови бюджетни редове — НЯМА

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

Функция от многогодишната финансова рамка	Бюджетен ред	Вид на разхода	Вноска			
	Описание: [Наименование]	Многогод./ Едногод.	от държави от ЕАСТ	от страни кандидатки	от трети държави	по смисъла на член 18, параграф 1, буква аа) от Финансовия регламент
	[XX.YY.YY.YY]		ДА/НЕ	ДА/НЕ	ДА/НЕ	ДА/НЕ

²⁵ МБК = многогодишни бюджетни кредити / ЕБК = едногодишни бюджетни кредити.

²⁶ ЕАСТ: Европейска асоциация за свободна търговия.

²⁷ Страни кандидатки и, когато е уместно, страни потенциални кандидатки от Западните Балкани.

3.2 Очаквано отражение върху разходите

3.2.1 Обобщение на очакваното отражение върху разходите

в милиони EUR (до третия знак след десетичната запетая)

Функция от многогодишната финансова рамка:	4	Външни отношения
---	---	-------------------------

ГД: <.....>			Година N 2014 ²⁸	Година N+1 2015	Година N+2 2016	Година N+3 2017	Година N+4 2018	Година N+5 2019	Година N+6 2020	ОБЩО
• Бюджетни кредити за оперативни разходи										
ЕИС — Европейски инструмент за съседство (19.08)	Поети задължения	(1)	2.181,0 76	2.347,3 02	2.408,9 52	2.501,3 95	2.637,7 36	2.806,9 52	2.952,8 83	17.836,296
	Плащания	(2)	1.852,5 76	2.001,9 02	2.051,2 52	2.170,5 95	2.249,8 36	2.349,2 52	2.498,5 83	15.173,996
Бюджетни кредити с административен характер, финансирани от пакета за определени програми ²⁹										
Номер на бюджетния ред 19.01.04.02		(3)	47,424	48,098	48,748	49,405	50,164	50,748	51,417	346,004
ОБЩО бюджетни кредити за ГД <.....>	Поети задължения	=1+1a +3	2.228,5 00	2.395,4 00	2.457,7 00	2.550,8 00	2.687,9 00	2.857,7 00	3.004,3 00	18.182,300
	Плащания	=2+2a	1.900,0	2.050,0	2.100,0	2.220,0	2.300,0	2.400,0	2.550,0	15.520,000

²⁸ Година N е годината, през която започва да се осъществява предложението/инициативата.

²⁹ Техническа и/или административна помощ и разходи в подкрепа на изпълнението на програми и/или дейности на ЕС (предишни редове „ВА“), непреки изследвания, преки изследвания.

+3 00 00 00 00 00 00 00

• ОБЩО бюджетни кредити за оперативни разходи	Поети задължения	(4)	2.181,0 76	2.347,3 02	2.408,9 52	2.501,3 95	2.637,7 36	2.806,9 52	2.952,8 83	17.836,296
	Плащания	(5)	1.852,5 76	2.001,9 02	2.051,2 52	2.170,5 95	2.249,8 36	2.349,2 52	2.498,5 83	15.173,996
• ОБЩО бюджетни кредити с административен характер, финансирани от пакета за определени програми		(6)	47,424	48,098	48,748	49,405	50,164	50,748	51,417	346,004
ОБЩО бюджетни кредити за ФУНКЦИЯ <4> от многогодишната финансова рамка	Поети задължения	=4+ 6	2.228,5 00	2.395,4 00	2.457,7 00	2.550,8 00	2.687,9 00	2.857,7 00	3.004,3 00	18.182,300
	Плащания	=5+ 6	1.900,0 00	2.050,0 00	2.100,0 00	2.220,0 00	2.300,0 00	2.400,0 00	2.550,0 00	15.520,000

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

в милиони EUR (до третия знак след десетичната запетая)

	Година N 2014	Година N+1 2015	Година N+2 2016	Година N+3 2017	Година N+4 2018	Година N+5 2019	Година N+6 2020	ОБЩО
ГД: <.....>								
• Човешки ресурси	37,036	36,662	36,289	35,919	35,919	35,919	35,919	253,662
• Други административни разходи	2,244	2,192	2,173	2,155	2,155	2,155	2,155	15,227
ОБЩО ГД <.....>	39,279	38,854	38,462	38,073	38,073	38,073	38,073	268,889

ОБЩО бюджетни кредити по ФУНКЦИЯ 5	(Общо задължения = общо плащания)	поети								
от многогодишната финансова рамка			39,279	38,854	38,462	38,073	38,073	38,073	38,073	268,889

в милиони EUR (до третия знак след десетичната запетая)

	Година N 2014	Година N+1 2015	Година N+2 2016	Година N+3 2017	Година N+4 2018	Година N+5 2019	Година N+6 2020	ОБЩО
ОБЩО бюджетни кредити								
Поети задължения	2.267,7 79	2.434,2 54	2.496,1 62	2.588,8 73	2.725,9 73	2.895,7 73	3.042,3 73	18.451,189

за ФУНКЦИИ 1—5 от многогодишната финансова рамка	Плащания	1.939,2 79	2.088,8 54	2.138,4 62	2.258,0 73	2.338,0 73	2.438,0 73	2.588,0 73	15.788,889
--	----------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	------------

3.2.2 Очаквано отражение върху бюджетните кредити за оперативни разходи

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

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

Да се посочат целите и крайните продукти	↓	Вид краен продукт ³⁰	Среден разход за резултата	Година N	Година N+1	Година N+2	Година N+3	... да се добавят толкова години, колкото е необходимо, за да се обхване продължителността на отражението (вж. точка 1.6)			ОБЩО
				КРАЙНИ ПРОДУКТИ							
				Разходи	Разходи	Разходи	Разходи	Разходи	Разходи	Разходи	Общо разходи
Географски програми ³¹				2072,023	2229,937	2288,504	2376,325	2505,849	2666,605	2805,238	16944,481
Програми за трансгранично сътрудничество ³² ...				109,054	117,365	120,448	125,070	131,887	140,348	147,644	891,815

³⁰ Крайните продукти са продуктите и услугите, които трябва да бъдат доставени (например брой финансирани обмени на студенти, брой км построени пътища и т.н.).

³¹ Това разделение е дадена с ориентировъчна цел. Програмиране и разпределение на средствата по настоящия регламент ще се ръководи от принципа „повече усилия за повече помощ“.

³² Суми в сходен размер ще бъдат осигурени в рамките на регламента за ЕФРР, за подкрепа на програми за трансгранично сътрудничество.

ОБЩО РАЗХОДИ	2181,076	2347,302	2408,952	2501,395	2637,736	2806,952	2952,883	17836,296
---------------------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	-----------

3.2.3 Очаквано отражение върху бюджетните кредити с административен характер

3.2.3.1 Обобщение

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

в милиони EUR (до третия знак след десетичната запетая)

	Година N 2014 ³³	Година N+1 2015	Година N+2 2016	Година N+3 2107	Година N+4 2018	Година N+5 2019	Година N+6 2020	ОБЩО
ФУНКЦИЯ 5 от многогодишната финансова рамка								
Човешки ресурси	37,036	36,662	36,289	35,919	35,919	35,919	35,919	253,662
Други административни разходи	2,244	2,192	2,173	2,155	2,155	2,155	2,155	15,227
Междинна сума за ФУНКЦИЯ 5 от многогодишната финансова рамка	39,279	38,854	38,462	38,073	38,073	38,073	38,073	268,889
Извън ФУНКЦИЯ 5³⁴ от многогодишната финансова рамка								
Човешки ресурси	46,898	47,534	48,170	48,806	49,441	50,077	50,713	341,639
Други разходи с административен характер	0,525	0,564	0,578	0,600	0,723	0,671	0,705	4,366
Междинна сума извън ФУНКЦИЯ 5 от многогодишната финансова рамка	47,424	48,098	48,748	49,405	50,164	50,748	51,417	346,004
ОБЩО	86,703	86,952	87,211	87,479	88,238	88,821	89,491	614,894

³³

Година N е годината, през която започва да се осъществява предложението/инициативата.

³⁴

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

3.2.3.2 Очаквани нужди от човешки ресурси

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

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

	Година N	Година N+1	Година N+2	Година N+3	Година N+4 2018	Година N+5 2019	Година N+6 2020	
• Длъжности в щатното разписание (длъжностни лица и временно наети лица)								
XX 01 01 01 (Централата и представителствата на Комисията)	137,8	136,4	135,1	133,7	133,7	133,7	133,7	
XX 01 01 02 (Делегации)	78,4	77,6	76,8	76,0	76,0	76,0	76,0	
XX 01 05 01 (Непреки изследвания)								
10 01 05 01 (Преки изследвания)								
• Външен персонал (в единици служители, приравнени на пълно работно време)³⁵								
XX 01 02 01 (ДНП, ПНА, КНЕ от общия финансов пакет)	9,3	9,2	9,1	9,0	9,0	9,0	9,0	
XX 01 02 02 (ДНП, ПНА, МЕД, МП и КНЕ в делегациите)								
XX 01 04 уу ³⁶	- в централата ³⁷	93,3	91,4	89,6	87,9	86,2	84,5	82,8
	- в делегациите	468,1	475,3	482,4	489,6	496,7	503,9	511,0
XX 01 05 02 (ДНП, ПНА, КНЕ — непряка изследователска дейност)								
10 01 05 02 (ДНП, ПНА, КНЕ — пряка научноизследователска дейност)								
Други бюджетни редове (да се посочат)								
ОБЩО	786,9	790,0	793,1	796,2	801,6	807,1	812,6	

XX е съответната област или съответният бюджетен дял на политиката.

³⁵ ДНП= договорно нает персонал; ПНА= персонал нает чрез агенция за временна заетост; МЕД = младши експерт в делегация; МП= местен персонал; КНЕ= командирован национален експерт;

³⁶ Под тавана за външния персонал от бюджетните кредити за оперативни разходи (пришлени редове „ВА“).

³⁷ Основно за структурните фондове, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейския фонд за рибарство (ЕФР).

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

3.2.4 Съвместимост с многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г.

- Предложението/инициативата е съвместимо(а) с многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г.
- Предложението/инициативата налага препрограмиране на съответната функция от многогодишната финансова рамка.

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

- Предложението/инициативата налага да се използва Инструментът за гъвкавост или да се преразгледа многогодишната финансова рамка³⁸.

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

3.2.5 Финансово участие на трети страни

- Предложението/инициативата не предвижда съфинансиране от трети страни
- Предложението/инициативата предвижда съфинансиране съгласно следните прогнози:

Съфинансиране е разрешено съгласно инициативата, но не са определени конкретни цифри.

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

	Година N	Година N+1	Година N+2	Година N+3	... да се добавят толкова години, колкото е необходимо, за да се обхване продължителността на отражението (вж. точка 1.6)			Общо
Посочете съфинансиращия орган	Неприложимо.							Неприложимо.
ОБЩО съфинансирани бюджетни кредити	Неприложимо.							Неприложимо.

³⁸

Вж. точки 19 и 24 от Междуинституционалното споразумение.

3.3 Очаквано отражение върху приходите

- Предложението/инициативата няма финансово отражение върху приходите.
- БЕЛЕЖКА: Бюджетните приходи в незначителен размер (имайки предвид общия размер на инструмента), могат да бъдат генерирани в резултат на обратните потоци от операции с рисков капитал, предприети в сътрудничество с МФИ.
 - Предложението/инициативата има следното финансово отражение:
 - върху собствените ресурси
 - върху разните приходи

в милиони EUR (до третия знак след десетичната запетая)

Приходен ред:	бюджетен	Налични бюджетни кредити за текущата бюджетна година	Отражение на предложението/инициативата ³⁹					
			Година N	Година N+1	Година N+2	Година N+3	... да се добавят толкова колони, колкото е необходимо, за да се обхване продължителността на отражението (вж. точка 1.6)	
Статия								

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

Да се посочи методът за изчисляване на отражението върху приходите.

³⁹

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