



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 7.12.2011
COM(2011) 838 окончателен
2011/0404 (COD)

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

относно Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП II)

{SEC(2011) 1462 окончателен}
{SEC(2011) 1463 окончателен}

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Настоящото предложение следва да се разглежда в контекста на всички предложени финансови инструменти в рамките на финансовата перспектива за периода 2014—2020 г., както е подчертано в съобщението „Бюджет за стратегията „Европа 2020“¹. В съобщението се определя бюджетната рамка за инструментите за външна дейност на ЕС по функция 4 (Глобална Европа), в това число Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП). На тази основа Комисията представя проект за регламент за определяне на законодателната рамка за новия ИПП, придружен с оценка на въздействието на алтернативни сценарии за инструмента.

Член 49 от Договора за Европейския съюз постановява, че всяка европейска държава, която съблюдава ценностите на ЕС, посочени в член 2 от Договора, и която се ангажира да ги поддържа, може да поиска да членува за членство в Съюза.

През последните 50 години ЕС се стреми едновременно към интеграция и разширяване, като броят на държавите-членки нарасна от 6 до настоящите 27, а населението от по-малко от 200 милиона на над 500 милиона души. Преглед², направен пет години след петото разширяване на ЕС през 2004 г., заключава, че: последните разширявания донесоха по-голямо икономическо благоденствие за всички граждани на ЕС и превърнаха Европа в силен играч в световната икономика; институционалната и правовата рамка, както и общите политики на ЕС, изиграха важна роля за постигането на този успех; за предприемачите и гражданите имаше очевидни ползи; също така, разширеният Европейски съюз е по-добре подготвен за справяне с настоящите и бъдещите предизвикателства.

За последен път основанията за това разширяването на ЕС да продължи бяха припомнени в Заключенията на Съвета от 14 декември 2010 г.: *„Разширяването укрепва мира, демокрацията и стабилността в Европа, служи на стратегическите интереси на ЕС и помага на Съюза да постигне по-успешно целите на своите политики във важни сфери, които са ключови за възстановяването на икономиката и за устойчив растеж“*. В заключенията на Съвета още веднъж се подчертава, че с влизането в сила на Договора от Лисабон ЕС може едновременно да следва своята програма за разширяване и да запази темпа на задълбочаване на интеграцията.

Понастоящем ЕС взаимодейства с 5 страни кандидатки³ и 4 потенциални кандидатки⁴. До 2014 г. се предвижда държава-членка да стане единствено Хърватия. Социално-икономическите показатели сочат, че с изключение на Исландия участващите в процеса

¹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите *Бюджет за стратегията „Европа 2020“*, COM(2011)500 окончателен, 29.6.2011 г.

² *„Пет години след разширяването на ЕС — Постижения и предизвикателства на икономиката“* — Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и ЕЦБ, 20 февруари 2009 г.

³ Хърватия, бивша югославска република Македония, Исландия, Черна гора и Турция

⁴ Албания, Босна и Херцеговина, Сърбия, както и Косово съгласно Резолюция 1244/99 на Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации (UNSCR 1244/99)

на разширяване държави все още се намират далеч под средните показатели за ЕС и дори под равнището на най-слабите държави-членки. Поради това ниско равнище на социално-икономическо развитие са необходими значителни инвестиции за доближаването на тези държави до стандартите на ЕС и за създаването на възможности те да поемат задълженията на членството и да понесат конкурентния натиск на единния пазар. Освен това тези държави трябва да бъдат подготвени да посрещнат глобални предизвикателства, като например изменението на климата, и да се присъединят към усилията на ЕС за справяне с този сложен проблем. Сред петте водещи цели на стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж са включени задачите за справяне с изменението на климата и енергията от възобновяеми източници. Европейският съюз вярва в модела за нисковъглероден растеж и това следва да залегне в неговите външни дейности, в това число и в процеса на разширяване.

В допълнение, страните от Западните Балкани все още са сравнително млади държави, формирани след разпадането на Югославия. Всички основни ценности на ЕС — политическата стабилност, пълното установяване на принципите на демокрацията и зачитането на правата на човека и доброто управление — все още се нуждаят от укрепване.

Тези държави не могат сами да понесат всички усилия и разходи за изпълнение на критериите за присъединяване към ЕС. По-голямата част от тях не разполагат с капацитет сами да финансират институционалните реформи и публичните инвестиции, които са необходими за стабилизирането на техните общества и икономики и за поемането по пътя на устойчивото развитие.

Понастоящем техническа и финансова помощ за участващите в процеса на разширяване държави се предоставя чрез Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП)⁵. Действието на този инструмент изтича в края на 2013 г. С оглед на бъдещите присъединявания ЕС следва да продължи да предлага на страните кандидатки и потенциалните кандидатки техническа и финансова помощ за справяне със затрудненото положение, в което се намират, и за достигане на устойчиво развитие.

Новият инструмент за предприсъединителна помощ следва да продължи да *е насочен към изпълнение на политиката на разширяване*, която се явява един от основните приоритети на външната дейност на ЕС, като по този начин спомогне за насърчаване на стабилността, сигурността и благоденствието в Европа. За тази цел новият инструмент следва да продължи да изпълнява общата цел на политиката за подпомагане на страните кандидатки и потенциалните кандидатки в подготовката им за членство в ЕС и постепенното привеждане в съответствие на техните институции и икономики със стандартите и политиките на Европейския съюз в съответствие със специфичните им нужди и съобразно с техните индивидуални програми за разширяване. По този начин ще се подобри съгласуваността между финансовата помощ и цялостния напредък по изпълнението на предприсъединителната стратегия.

Освен това е необходимо бъдещата предприсъединителна помощ да бъде още по-стратегически насочена, ефикасна и целесъобразна, отколкото до настоящия момент, така че да цели по-устойчиви резултати по отношение на подобряване на

⁵ Регламент (ЕО) № 1085/2006 на Съвета от 17 юли 2006 г.

подготвеността за членство на тези страни. Новият инструмент трябва да функционира по-гъвкаво и да привлича повече средства от други донори или от частния сектор, като използва новаторски финансови инструменти, като същевременно се стреми към опростяване и намаляване на административната тежест, свързана с управлението на финансовата помощ.

Съгласуваност с други политики

Процесът на разширяване включва държавите бенефициери в обхвата на вътрешните политики на ЕС. Наред с всичко останало, той допринася за разрастване на вътрешния пазар, европейското пространство на свобода и правосъдие, трансевропейските енергийни и транспортни мрежи, подобряване на възможностите за трудова заетост, изграждане на умения, образование и социално приобщаване, намаляване на бедността, опазване на околната среда и намаляване на трансграничното замърсяване на въздуха и водите, съгласуването с Общата селскостопанска политика и Общата политика в областта на рибарството, усилията за диверсифициране на енергийните източници⁶, постигането на ефективно използване на ресурсите, подобряване устойчивостта на бедствия и предотвратяване и управление на риска, както и за постигане на по-интегриран и стратегически подход към морската политика, високите научни постижения и програмата в областта на цифровите технологии. Освен това сближаването с политиката и законодателството на ЕС в областта на климата ще донесе значителни ползи за държавите бенефициери чрез развитие с ниска въглеродна интензивност по-екологосъобразни работни места в регион, който е силно уязвим на последствията на изменението на климата.

Чрез споразуменията за стабилизиране и асоцииране и други споразумения със страните кандидатки и потенциалните кандидатки ЕС активно насърчава участващите в процеса на разширяване държави да установят режими на конкуренция. Бъдещата предприєдинителна помощ ще бъде предназначена и за укрепване на капацитета за научни изследвания и иновации, както и за информационни и комуникационни технологии (ИКТ), което на свой ред ще улесни реализирането на Съюза за иновации, ще подкрепи останалите цели на стратегията „Европа 2020“ и ще подпомогне спазването на техническите изисквания и стандарти на ЕС в рамките на много други политики (например в областта на общественото здраве, продоволствената сигурност, действията, свързани с климата и околната среда, включително биологичното разнообразие и екосистемите).

Както е определено в Стокхолмската програма, превръщането на Европа в по-безопасно място е сред приоритети на ЕС. По-добрата стратегическа ориентация на финансовата предприєдинителна помощ ще спомогне за подпомагане на участващите в процеса на разширяване държави по отношение на превенцията и борбата с организираната престъпност и корупцията и на укрепването на техните възможности за правоприлагане, граничен и миграционен контрол.

Разширяването придава на Европейския съюз по-голяма тежест и повишава значимостта на неговия глас в международните форуми. С влизането в сила на

⁶ Относно сигурността на енергийните доставки и международното сътрудничество — „Енергийната политика на ЕС: ангажиране с партньори извън нашите граници“ COM(2011) 539 от 7.9.2011 г.

Договора от Лисабон ЕС вече разполага със средствата, чрез които да изпълнява своите ангажименти на световната сцена. Ролята на ЕС при приемането на резолюцията на Общото събрание на ООН относно Косово е пример за този потенциал. Петото разширяване даде нов тласък на отношенията на ЕС с разположените на изток и на юг съседни държави и го подтикна да проучи възможностите за изготвяне на инициативи в района на Балтийско и Черно море. Процесът на присъединяване с държавите на Западните Балкани и Турция засилва интереса на ЕС в района на Средиземно и Черно море и по поречието на река Дунав и увеличава влиянието му в тези части. Ако ролята на Турция в нейния регион бъде доразвита като допълнение към процеса на присъединяване и при координиране с ЕС, това може да придаде и на двете страни по-голяма тежест в световен мащаб, включително в Близкия изток и Южен Кавказ. Чрез съвместни действия ЕС и Турция могат да направят енергийните доставки по-сигурни, да намерят решение на регионалните конфликти и да предотвратят разделенията на етническа или религиозна основа и да подобрят сътрудничеството по въпросите, свързани с морето, по-специално в Черно море. Исландия и ЕС могат заедно да играят важна роля в решаването на енергийните въпроси и въпросите, свързани с околната среда, изменението на климата, морето и сигурността в Арктика.

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

Консултации със заинтересованите страни относно бъдещата предприсъединителна помощ

Предложението за нов Инструмент за предприсъединителна помощ се основава на широки консултации със заинтересованите страни, чието начало е поставено на конференцията с тема „ИПП: устойчиви резултати и въздействие“, организирана от Комисията в Брюксел на 6 и 7 декември 2010 г. Те бяха последвани от редица консултации със заинтересованите страни през първата половина на 2011 г., които осигуряват първични данни за предварителна оценка при подготовката на бъдещия инструмент за предприсъединителна помощ. Тези консултации включват:

- **онлайн допитване**, в което са получени 338 отговора от: представители на държавите-членки; публични администрации и заинтересовани страни извън публичния сектор на страните кандидатки и потенциалните кандидатки, които получават помощ по линия на ИПП; служители на Комисията; донори и международни финансови институции; други международни организации; неправителствени организации (НПО), изследователи, експерти и групи по интереси.
- редица **специализирани групи**, по-конкретно: една работна група на високо равнище; четири смесени групи, в които участват длъжностни лица на Комисията и външни заинтересовани страни; три специализирани групи по подпомагане по линия на ИПП за трансгранично сътрудничество, регионално развитие, развитие на човешките ресурси и развитие на селските райони; две срещи с представители на държави-членки в техническия комитет, който подпомага Комисията в прилагането на предприсъединителната помощ; и среща с органи от Западните Балкани, насочена върху вариантите за бъдещо трансгранично сътрудничество по границите на територията на Западните Балкани.

- **консултации** с: отделни длъжностни лица на Комисията в централата и делегациите на ЕС в държавите бенефициери; структури, осигуряващи техническа помощ или политическа подкрепа за държавите бенефициери; служби на националните координатори по ИПП на държавите бенефициери; многостранни и двустранни донори; международни и регионални организации (агенции на Обединените нации, Съвет за регионално сътрудничество, ОССЕ и др.); и НПО (Европейска инициатива за стабилност, Фондация „Отворено общество“ и др.) на равнището на ЕС.
- **среща на работно равнище**, организирана от Комисията в сътрудничество с унгарското председателство на ЕС в Загреб на 10—11 май, на която резултатите от консултациите са представени и обсъдени с всички заинтересовани страни в рамките на ИПП.

Анализът на позициите, формирани в резултат на консултациите със заинтересованите страни, показва подкрепа за:

- **запазване на инструмента** при сходни равнища на ресурсите едновременно за институционално развитие и за социално-икономическо развитие;
- **съобразяване на помощта** с нуждите и характерните особености на всяка от страните;
- **укрепване на секторния подход** чрез по-съгласуван процес на планиране в по-дългосрочен план, в резултат на който се получава стратегически инструмент за координиране на донорите и управление на инвестициите от частния сектор;
- **въвеждане на многогодишно планиране**, което да обхваща периода на следващата многогодишна финансова рамка, наличие на средносрочна оценка и допълнително разработване на **многогодишно програмиране** за подпомагане също и на прехода и действията за институционално изграждане, съпроводено с **по-активно участие на бенефициерите в програмирането**, ръководено от по-силни национални органи, натоварени с координирането на ИПП;
- **възнаграждаване на добрите резултати** на база усвояване и постигане на стратегическите цели; **използване по един по-строг и по-систематичен начин на обвързаността с условия** на равнище държави, секторни стратегии и проекти;
- **осигуряване на достъп до различни видове помощ**, който да не е обвързан със статута на страна кандидатка или потенциална кандидатка, но да е обвързан с подготвеността за изпълнение, съчетан с постепенен подход към децентрализирано управление на подпомагането;
- **преразглеждане на настоящата компонентна структура**, включително подобрена координация между областите на политиката;
- продължаване на сътрудничеството с международните финансови институции и **привличане на средства** от международни финансови институции и други донори;

- **възприемане на тристранен подход за мониторинг и оценка**, при който напредъкът се оценява по отношение на (i) поемането по пътя към присъединяване; (ii) националните стратегии и (iii) постигането на резултати на равнище програми, сектори и мерки.

Вътрешни консултации относно бъдещата предприсъединителна помощ

В рамките на Комисията подготовката за новия ИПП за периода след 2013 г. включваше широки разисквания в рамките на и между четирите служби, ангажирани в управлението на подпомагането, а именно Генералните дирекции: „Разширяване“, „Регионална политика“, „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и „Земеделие и развитие на селските райони“, както и с Делегациите на ЕС или службата за връзка в Исландия, Западните Балкани и Турция.

Обществени консултации по всички инструменти за външна дейност

Бъдещето на предприсъединителната помощ беше предмет също на по-широки обществени консултации по бъдещото финансиране за външна дейност на ЕС, проведени от Комисията между 26 ноември 2010 г. и 31 януари 2011 г. Консултациите се основават на онлайн въпросник, придружен с основния документ „What funding for EU external action after 2013?“ (Какво ще бъде финансирането за външна дейност на ЕС след 2013 г.), подготвени от Комисията и от ангажираните служби на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД). Получените 220 мнения отразяват широките и разнообразни структури и гледища на заинтересованите страни в областта на външната дейност на ЕС.

Сред отговорите, които засягат по-специално помощта за развитие, отношение също и към предприсъединителната помощ имат следните моменти:

- Мнозинството от участващите потвърждават, че интервенцията на ЕС осигурява **значителна добавена стойност** в основните области на политиката, подпомагани чрез финансовите инструменти за външна дейност⁷. Добавената стойност на ЕС се споменава от голям брой участващи като основният движещ фактор за бъдещето: ЕС следва да използва своето сравнително предимство, свързано с присъствието на Съюза на световната сцена, широкия спектър на експертни знания, своя наднационален характер, ролята си на фактор, улесняващ координацията, и икономии от мащаба.
- Почти всички участващи подкрепят един **по-диференциран подход**, съобразен със ситуацията в държавите бенефициери, основан на добре обосновани критерии и ефикасно събиране на данни, като средство за повишаване на въздействието на финансовите инструменти на ЕС.
- С оглед опростяването на инструментите, що се отнася до равновесието между географските и тематичните инструменти, мненията относно преглед на

⁷ т.е. мир и сигурност, намаляване на бедността, хуманитарна помощ, инвестиране в стабилност и растеж в участващите в процеса на присъединяване държави и държавите от политиката за съседство, справяне с глобалните предизвикателства, насърчаване на стандартите и ценностите на ЕС и на международните стандарти и ценности и подпомагане на растежа и конкурентоспособността извън ЕС.

тематичните програми на ЕС и възможно намаляване на техния брой бяха разнородни. Голямото мнозинство от участващите подкрепиха **повишаването на географската гъвкавост на инструментите на ЕС** като начин за реагиране на междурегионалните предизвикателства.

Използване на експертни знания

Две експертни проучвания бяха възложени от ГД „Разширяване“ за оценяване на интервенционната логика на програмата и за извличане на поуки от настоящата програма на ИПП (обща оценка на ИПП), както и за изготвяне на предварителна оценка за бъдещата предприсъединителна помощ за периода след 2013 г. И двете проучвания са публикувани на уебсайта на ГД „Разширяване“ на следния адрес: http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/phare/evaluation/interim_en.htm

Оценка на въздействието

Като част от подготовката на предложението за нов инструмент за предприсъединителна помощ Комисията извърши оценка на въздействието, като разгледа следните варианти:

Вариант 1 — „Без промени“.

Вариант 2 — „Изменение на съществуващия регламент“ със следните алтернативи:

- **Подвариант 2.1** — „Намаляване на обхвата и запазване на мерките за прилагане“, който е насочен към законодателните и институционалните промени, необходими за спазване на критериите за присъединяване, без да се заделят значителни средства за съфинансиране на публични инвестиции за социално-икономическо развитие.
- **Подвариант 2.2** — „Запазване на компонентната структура и подобряване целенасочеността на инвестициите“ с цел повишаване на социално-икономическото въздействие в държавите бенефициери и ускоряване на тяхната подготовка за управление на структурните и кохезионните фондове и фондовете за развитие на селските райони.
- **Подвариант 2.3:** „Запазване на обхвата и коригиране на мерките за прилагане“, което включва както спазване на критериите за присъединяване, така и подпомагане за социално-икономическото развитие. В допълнение се коригират аспектите на условията за създаване и прилагане на настоящия ИПП.

Вариант 3: „Създаване на нов инструмент“. Този вариант не е анализиран подробно.

Икономическото въздействие на различните варианти беше оценено с оглед на вероятността тези варианти: (i) да забавят или да ускорят разширяването и следователно положителния икономически ефект от разширяването на вътрешния пазар; (ii) да запазят или да намалят разходите за ЕС и държавите-членки по отношение на мерките за сигурност и рисковете, граничния контрол и незаконната миграция; (iii) да ограничат или да подобрят възможностите за по-успешна икономическа интеграция например чрез по-успешна интеграция с трансевропейските мрежи; (iv) да се отразят

положително или отрицателно върху доверието на донорите и инвеститорите в държавите бенефициери.

Социалното въздействие на различните варианти беше оценено с оглед на вероятния ефект върху бедността и изключването в участващите в процеса на разширяване държави, свързан с напредъка към присъединяване, и създаването на условия за по-добри икономически резултати и политически мерки, които биха могли да разрешат тези проблеми. Разгледани бяха също вероятните ефекти предвид рисковете от възможността в държавите бенефициери да бъдат застрашени правата в областта на правосъдието и правовата държава като следствие от забавянето на присъединяването и рисковете за осъществяването му.

Въздействието върху околната среда на вариантите беше оценено с оглед на вероятността за натрупване на разходи за опазване на околната среда, ако разширяването бъде забавено или подложено на риск, поради по-ниските стандарти за опазване на околната среда, които се използват за получаване на конкурентно предимство в държавите бенефициери и/или поради забавяне в осъществяването на скъпите инвестиции, които са необходими за спазване на *достиганията на правото на ЕС* в областта на околната среда.

Вариант 2.1 беше оценен като вариант, който оказва вероятни **отрицателни въздействия** върху всички аспекти. В сравнение с Вариант 1 **положителни въздействия** се очаква да произлязат от **варианти 2.2 и 2.3**, като за отделните аспекти се получават различни резултати. Было оценено, че подобрените условия за предоставяне на помощ при вариант **2.3** чрез подобряване на неговата целенасоченост, ефикасност, ефективност, ефект на лоста и въздействие, е вероятно като цяло да окажат по-положително въздействие отколкото увеличаването на инвестициите в социално-икономическо развитие съгласно вариант 2.2.

3. ПРАВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Политиката на разширяване се основава на член 21 от Договора за Европейски съюз, който предвижда, че „Дейността на Съюза на международната сцена се ръководи от основополагащите принципи за неговото създаване, развитие и разширяване, които той цели да насърчава в останалата част от света: демокрацията, правовата държава, универсалността и неделимостта на правата на човека и на основните свободи, зачитането на човешкото достойнство, принципите на равенство и солидарност и зачитането на принципите на Устава на Организацията на обединените нации и на международното право.“.

Правното основание за финансова предприсъединителна помощ е член 212, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

Предложението за новия Инструмент за предприсъединителна помощ е в съответствие с принципите на субсидиарност и на пропорционалност съгласно член 5 от Договора за Европейски съюз.

По отношение на субсидиарността дейността на равнището на ЕС носи добавена стойност с решаващо значение, която е свързана с редица фактори:

- Последователното разширяване на Европейския съюз е по своята същност една **обща задача**, която може да се изпълни единствено на равнището на ЕС. Само държавите-членки, които действат заедно, могат да вземат решения по исканията за присъединяване на новите страни кандидатки. Предприсъединителната помощ, която се предоставя чрез бюджета на ЕС, е предназначена да помогне на страните кандидатки и на потенциалните кандидатки да се подготвят за бъдещо членство: Предназначението на ИПП е да даде на страните възможност за експериментално прилагане на задълженията на членството преди присъединяването (като например изграждане на институции за управление на средствата, отпускани от ЕС след присъединяването, и/или приемане на *достиженията на правото* и стандартите на ЕС). Няма други многостранни или двустранни инструменти, които могат да предоставят толкова широк инструментариум и във всички случаи единствено ЕС може да определи какъв вид помощ е необходима за подготовката за приемане на *достиженията на правото на ЕС*.
- Със своите 27 държави-членки, действащи в рамките на общи политики и стратегии, Европейският съюз самостоятелно разполага с критичната маса, с която да отговори на глобалните предизвикателства. Дейността на отделните държави-членки може да бъде ограничена или откъслечна, с проекти, които често са твърде малки, за да дадат осезаеми резултати в съответната област. Рационализирането на работата на държавите-членки чрез Европейския съюз създава възможност за по-добра координация и прави работата на ЕС по-ефективна.
- През последните години държавите-членки на ЕС намалиха размера на тяхната двустранна помощ за страните кандидатки и потенциалните кандидатки, като признаха, че координираните действия на равнище ЕС са по-ефективни. Около половината от общия размер на финансовата помощ на ЕС за участващите в процеса на разширяване държави през 2009 г. идва от бюджета на ЕС. Многостранните донорски организации в голямата си част са прекратили своята подкрепа, а тези, които остават, понастоящем са привели програмите си в съответствие с приоритетите на ЕС. Също така, да се работи с ЕС е по-евтино. Административните разходи са по-ниски от средните административни разходи на основните донори на двустранна помощ.
- Предприсъединителната помощ е инвестиция в бъдещето на ЕС, която укрепва стабилността и благоденствието на съседните държави и осигурява ефективния капацитет на страните кандидатки да прилагат *достиженията на правото на ЕС* след присъединяването, включително да управляват структурните и кохезионните фондове, фондовете за земеделие и развитие на селските райони, фондовете за морско дело и рибарство и политиките на Съюза. Техническата и финансовата помощ ускорява процесите на подготовка и създава стимули за необходимата трансформация на обществото, правната система и икономиката. Тази помощ помага за постигането на целите на вътрешните политики на ЕС, създава възможности за стопанска инициатива в рамките на ЕС и осигурява осезателна възвращаемост на инвестициите. Без активното участие и тясното партньорство, които са залегнали в предприсъединителната помощ, ЕС със сигурност ще трябва да изразходва повече средства за борба с незаконната миграция, осигуряване на външните граници на ЕС, гарантиране на сигурността на енергийните доставки и вноса на безопасни и хигиенични храни

за всички граждани, както и за борба с изменението на климата и замърсяването.

В съответствие с принципа на пропорционалност предложеният регламент не надхвърля необходимото за постигането на тази цел.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

В своето съобщение от юни 2011 г. „Бюджет за стратегията „Европа 2020““ Европейската комисия предложи за новия Инструмент за предприсъединителна помощ за периода 2014—2020 г. да се определи сума в размер на 14 110 100 000 EUR (по текущи цени).

Очакваното подробно финансово отражение на предложението е представено в законодателната финансова обосновка, придружаваща настоящото предложение. В таблицата по-долу са представени примерните годишни поети задължения в бюджета*.

Инструмент за предприсъединителна помощ	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2014-2020 г.
	1 898,0	1 935,9	1 974,6	2 014,1	2 054,4	2 095,5	2 137,4	14 110,1

*Текущи цени в млн. EUR

За да се гарантира неговата предвидимост, финансирането за дейности в областта на висшето образование в трети държави в контекста на програмата „Еразъм за всички“ ще се отпуска, в съответствие с целите на външната дейност на ЕС, чрез 2 многогодишни разпределения на средства, които покриват само първите 4 години и съответно оставащите 3 години. Това финансиране ще бъде отразено в документите на многогодишната индикативна стратегия на ИПП съобразно с установените нужди и приоритети на съответните държави. Средствата ще се преразглеждат в случай на непреодолими непредвидени обстоятелства или важни политически промени с оглед на външните приоритети на ЕС. По отношение на използването на тези средства ще се прилагат разпоредбите на регламента „Еразъм за всички“ — Регламент (ЕС) № [–] на Европейския парламент и на Съвета относно създаването на „Еразъм за всички“⁸.

Финансовата помощ за общността на кипърските турци ще продължи да се отпуска до внасянето на предвиденото изменение във втория параграф на член 11 от Регламента на Съвета за определяне на многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г. Посочената финансова помощ ще продължи да се регламентира от разпоредбите на Регламент (ЕО) № 389/2006 на Съвета от 27 февруари 2006 г. за създаване на инструмент за финансова подкрепа с цел насърчаване на икономическото развитие на общността на кипърските турци. Финансовите нужди за подпомагане на общността на кипърските турци ще се покриват от общия пакет, отделен за инструмента за предприсъединителна помощ.

⁸ OВ L ...

5. НЕЗАДЪЛЖИТЕЛНИ ЕЛЕМЕНТИ

Опростяване

В настоящия нов регламент, както и в други програми в обхвата на многогодишната финансова рамка (МФР), приоритет на Комисията е опростяването на нормативната среда и улесняването на подпомагането за държавите и регионите бенефициери, организациите на гражданското общество, МСП и т.н.

С настоящото предложение се търси опростяване преди всичко чрез *рационализиране на компонентната структура спрямо най-важните области на политиката*. То се изразява в опростяване на законодателната рамка за инструмента и на бъдещите правила за прилагане, като техните разпоредби се рационализират. Във връзка с рационализирането на компонентната структура *недиференцираният достъп до помощ* във всяка област на политиката означава, че вече не е необходимо държавите бенефициери да бъдат указани поотделно в правното основание на инструмента. В резултат на това вече няма да е необходимо да се преминава през тромава процедура за отразяване на промяна в статута на бенефициера, с което се намалява забавянето между политическите решения за финансова помощ и изпълнението на място. По подобен начин, когато нова страна стане потенциална кандидатка за присъединяване към ЕС процедурните изисквания за включването на тази страна сред бенефициерите на помощта значително ще се опрости.

Различни служби на Комисията ще продължат да отговарят за управлението и прилагането на помощта в различните области на политиката. Координацията, комуникацията и прилагането на място обаче ще се подобрят допълнително чрез опростяване на редица аспекти, включително *по-тесен съвместен мониторинг* на напредъка по изпълнението в държавите бенефициери и *по-малко процеси за акредитация* и възлагане на управленски правомощия. По-добрата съгласуваност на дейността на Комисията следва също значително да намали цената и тежестта на координацията, които държавите бенефициери понасят поради различните канали и процедури за комуникация, използвани от Комисията.

Предложението предвижда също стратегическите решения относно разпределянето на помощта да се вземат чрез широкообхватни стратегически документи, включващи една или няколко страни, които покриват целия период на новата финансова рамка (2014—2020 г.) и се преразглеждат веднъж в средата на периода, които да заменят настоящата система на тригодишни текущи документи за индикативно планиране, които се преразглеждат всяка година. За всички заинтересовани страни това ще намали административната тежест, свързана с годишния преглед и евентуалните последващи преразглеждания на всеки документ. По подобен начин въвеждането също така на многогодишно програмиране за подпомагането на прехода и изграждането на капацитет ще доведе до по-малко администрация за всички и до по-бързо предоставяне на помощ.

Повече опростяване ще се постигне също чрез въвеждане, там където са налице необходимите условия, на секторен подход към разпределянето на помощ за съответните сектори. В допълнение към подобряването на ефективността и въздействието на помощта този подход би могъл да доведе до по-малък брой проекти/договори, като по този начин ще се намали административната тежест, свързана с управлението на проекти/договори. Ако условията позволяват, секторният

подход би могъл да включва използване на бюджетна подкрепа, като административната тежест спрямо подкрепата на проекти отново ще се намали.

В отделни правила за прилагане ще бъдат установени подробни разпоредби относно съвместния мониторинг и процесите на акредитация. Тези правила ще имат за цел допълнителното опростяване на трансграничното сътрудничество между страните кандидатки и потенциалните кандидатки чрез допълнително съгласуване на програмирането и прилагането с помощта на подхода за структурните фондове.

Опростяването и гъвкавите процедури при прилагането на новия регламент ще позволят по-бързо приемане на мерки за прилагане и предоставяне на помощ от ЕС. Нещо повече, преразглеждането на Финансовия регламент и по-конкретно на специалната разпоредба за външна дейност ще спомогне за улесняването на участието на организациите на гражданското общество и дребния бизнес в програми за финансиране, например чрез опростяване на правилата, намаляване на разходите за участие и ускоряване на процедурите по възлагане. При прилагането на настоящия регламент Комисията ще използва опростените процедури, които са предвидени в новия финансов регламент.

Подробно обяснение на специалните разпоредби на предложението

Като цяло настоящото предложение и бъдещите правила за прилагане предвиждат следните преработки на структурата на инструмента и условията за неговото прилагане (в допълнение към вече посоченото по-горе опростяване):

1. Ще бъде постигнато по-съгласувано, стратегически ориентирано и насочено към резултати предоставяне на помощ чрез:
 - Търсене на решения в **областите на политиката чрез широкообхватни многогодишни стратегически документи, включващи една страна (или множество бенефициери)**, които отразяват политическите приоритети на стратегията за разширяване, като за всяка област на политиката обхващат цялото необходимо институционално изграждане, съответствието с *достиженията на правото на ЕС* и инвестиционните дейности. Приложното поле ще се основава на оценка на нуждите и ще бъде съобразено с контекста на всяка страна.
 - Укрепване на (съ-) **финансирането на съгласувани секторни стратегии**, които допринасят за политическите цели, за сметка на отделните проекти, с което се намалява ролята на проектите, финансирани изцяло с безвъзмездни средства, и се увеличава дялът на помощта, която се финансира чрез подпомагане на секторно равнище (включително секторна бюджетна подкрепа за избрани области на политиката на базата на ефективно насочена обвързаност с условия). Независимо от това ще се запази предоставянето на подпомагане за съответствие с *достиженията на правото на ЕС* чрез подкрепата на проекти или други начини за прилагане като специално предназначени механизми, когато те не са включени във всеобхватни секторни стратегии.
 - По-систематично **многогодишно програмиране** също и за цели на политиките, които са предмет на подпомагането на прехода и на

институционалното изграждане (например реформа на публичната администрация; реформа на правосъдната система и т.н.), което подкрепя ефективното прилагане на съответните секторни стратегии и в крайна сметка — постигането на свързаните с тях цели.

- Постигане на по-пряка зависимост на финансовата помощ **от подобреното управление и растящата ангажираност** на държавите бенефициери. Ще бъдат въведени елементи на гъвкавост с оглед удовлетворяване на нововъзникващите нужди и предоставяне на стимули за подобряване на **производителността**.
2. ***По-гъвкаво и съобразено с нуждите предоставяне на помощ*** ще бъде постигнато *чрез*:
- Възможности за **недиференциран достъп до помощ**, (който не зависи от статута на страна кандидатка или потенциална кандидатка), макар и с различен обхват или интензитет, въз основа на нуждите и техническия и административен капацитет. Нуждите на държавите бенефициери ще бъдат отправната точка за определяне на секторите/областите на политиката предмет на подпомагане.
 - Предвиждане на **по-прогресивен, постепенен подход към управлението на финансовата помощ**, при който управлението ще се осъществява от Комисията или от страната бенефициер при наличие или отсъствие на предварителни проверки от Комисията, в зависимост от статута/перспективата за присъединяване, сектора/областта на политиката предмет на подпомагане и административния, техническия и управленския капацитет. Създаването на управленски структури и процедури, които отговарят на структурите и процедурите след присъединяването, ще продължи да бъде цел в съответните сектори, които се подготвят за присъединяване.
 - **Свързване на напредъка на различни етапи от управлението с политически приоритети**, отразени в докладите за напредъка, постигането на договорените показатели или резултатите в прилагането на споразуменията за асоцииране.
 - Повишаване на гъвкавостта между приоритетите с оглед предоставяне на помощ, ориентирано в по-голяма степен към резултати, което позволява **трансфера на средства между области на политиката с възможност за прехвърляне на средства от една година в друга** в случаите, когато това се разрешава от новия финансов регламент.
3. ***По-ефикасно и ефективно привеждане в действие на помощта*** ще бъде постигнато *чрез*:
- Продължаване на дейностите за установяване и използване на **новаторски финансови инструменти**, които биха могли да привлекат повече средства от частния сектор, и проучване на възможността за използване на взаимодействията с новаторски финансови инструменти, разработени за вътрешни политики, на базата на координиран подход и координирани правила за използване на бюджета на ЕС в рамките на такива инструменти.

- Също така, като част от напредъка към засилено подпомагане на секторно равнище, **увеличаване на сътрудничеството с други донори и международни и други финансови институции на стратегическо ниво** чрез договаряне относно политически приоритети и по-ясно разпределение на задачите;
- Продължаване на **подкрепата по регионални програми/проекти**, които придават добавена стойност чрез насърчаване на знанията и споделянето на опит, хармонизиране на политиките, договаряне на общи приоритети и изграждане на взаимно доверие. Регионалните програми имат потенциал също да повишават ефективността на политиките, например в областта на транспорта, енергетиката, околната среда, изменението на климата, статистиката, борбата срещу организираната престъпност и въпросите на миграцията.
- **Рационализиране на правилата за обществени поръчки по линия на подпомагането по туининг проекти** и въвеждане на механизми за осигуряване наемаването на подходящи експерти, като същевременно се прибавя възможността за усвояване на средства от специално предназначен механизъм за удовлетворяване на нововъзникващи нужди.

Делегирани актове

С оглед на факта, че дискреционните решения за политиката относно статута на държави, кандидатствали за членство, следва да се вземат на друго равнище, се предлага направените изменения на списъка на държавите бенефициери в приложението към предложения регламент с цел отразяване на такива решения да се приемат чрез делегиран акт в съответствие с член 290 от Договора за функционирането на Европейския съюз, тъй като такива изменения на практика няма да засегнат съществен елемент от регламента.

Предлага се също на Комисията да се предоставят делегирани правомощия да приема подробни правила относно определянето на единни условия за прилагане на предложения регламент по-конкретно по отношение на управленските структури и процедури. Такива правила са необходими, за да допълнят общите правила и процедури за прилагане на инструментите на Съюза за външна дейност, установени от Общия регламент за изпълнение. Те следва да отчитат също извлечените поуки от управлението и прилагането на предходната предприсъединителна помощ и да се пригледат към развитието на ситуацията в държавите бенефициери.

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

относно Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП II)

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

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

като взеха предвид предложението на Европейската комисия,

след предаване на проекта на законодателния акт на националните парламенти,

като взеха предвид становището на Европейския икономически и социален комитет¹,

като взеха предвид становището на Комитета на регионите²,

в съответствие с обикновената законодателна процедура,

като имат предвид, че:

- (1) В съобщението на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите „Бюджет за стратегията „Европа 2020““³ Комисията определя бюджетната рамка за инструментите за външна дейност на Съюза, включително Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП).
- (2) Тъй като срокът на действие на Регламент (ЕО) № 1085/2006 на Съвета от 17 юли 2006 г. за създаване на Инструмент за предприсъединителна помощ (ИПП)⁴ изтича на 31 декември 2013 г. и с оглед да се постигне по-ефективна външна дейност на Съюза следва да се поддържа рамка за планиране и предоставяне на външно подпомагане за периода 2014—2020 г. Подкрепата за политиката на разширяване на Съюза следва да продължи посредством специален финансов инструмент. Ето защо Инструментът за предприсъединителна помощ (ИПП) следва да бъде подновен.

¹ ОВ С , , стр. .

² ОВ С , , стр. .

³ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите *Бюджет за стратегията „Европа 2020“*, COM(2011)500 окончателен, 29.6.2011 г.

⁴ ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 82.

- (3) Член 49 от Договора за Европейския съюз постановява, че всяка европейска държава, която поддържа ценностите за зачитане на човешкото достойнство, свобода, демокрация, равенство, правова държава и зачитане на правата на човека, може поиска да членува в Съюза.
- (4) Европейска държава, която е поискала да членува в Съюза, може да стане член едва когато е потвърдено, че отговаря на критериите за членство, договорени на Европейския съвет в Копенхаген през юни 1993 г. и при условие че присъединяването не надскача капацитета на Съюза за приемане на новия член. Тези критерии са свързани със стабилността на институциите, гарантиращи демокрацията, правовата държава, зачитането на правата на човека и зачитането и закрилата на малцинствата, развитието на икономиката, което трябва да бъде достатъчно, за да понесе конкурентния натиск на вътрешния пазар и способността за поемане както на правата, така и на задълженията по Договорите.
- (5) Процесът на присъединяване се основава на обективни критерии и на прилагането на принципа на равно третиране на всички държави, подали молба за членство. Напредъкът към присъединяване зависи от способността на държавата, поискала да членува в Съюза, да предприеме необходимите реформи за хармонизиране на своята политическа, институционална, законодателна, административна и икономическа система с правилата, стандартите, политиките и практиките в Съюза.
- (6) Европейският съвет е дал статут на страни кандидатки на Исландия, Черна гора, бивша югославска република Македония и Турция. Съветът е потвърдил европейската перспектива за Албания, Босна и Херцеговина, Сърбия, както и Косово⁵, които се разглеждат като потенциални кандидатки.
- (7) Финансовата помощ във връзка с настоящия регламент следва да се предоставя на страни кандидатки и потенциални кандидатки („държавите бенефициери“), посочени в приложението към настоящия регламент, независимо от техния статут.
- (8) Подпомагането по настоящия регламент следва да се предоставя в съответствие с рамката на политиката на разширяване, определена от Съюза за всяка страна бенефициер, която е отразена в пакета годишни мерки на Комисията по повод разширяването, включващ докладите за напредъка и стратегията за разширяване, в споразуменията за стабилизиране и асоцииране и в Европейските партньорства или Партньорствата за присъединяване. Подпомагането следва да се съсредоточи основно върху ограничен брой области на политиката, които ще помогнат на държавите бенефициери да укрепят демократичните институции и правовата държава, да реформират съдебната власт и публичната администрация, да зачитат основните права и да насърчават равенството между половете и недискриминацията. То следва да стимулира също така тяхното икономическо и социално развитие, което лежи в основата на програма за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж в съответствие със стратегията „Европа 2020“, и постепенното привеждане в съответствие с критериите от

⁵

Съгласно Резолюция № 1244/99 на Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации.

Копенхаген. Следва да се подобри съгласуваността между финансовата помощ и цялостния напредък по прилагането на предприсъединителната стратегия.

- (9) Страните кандидатки и потенциалните кандидатки трябва да бъдат по-добре подготвени да се изправят пред глобалните предизвикателства като устойчиво развитие и изменение на климата и да се присъединят към усилията на Съюза за справяне с тези проблеми. Подпомагането на Съюза в рамките на настоящия регламент следва да допринася също за целта делът от бюджета на ЕС, който има отношение към климата, да се повиши до най-малко 20 %.
- (10) Комисията и държавите-членки следва да гарантират съответствие, съгласуваност и допълняемост на тяхната помощ по-конкретно чрез провеждането на редовни консултации и честа обмяна на информация през различните етапи на цикъла на подпомагането.
- (11) С оглед да се гарантира съгласуваност между процеса на присъединяване и финансовата и техническата помощ, предоставяна съгласно настоящия регламент, и да се постигнат целите на програмата за присъединяване, Комисията следва да установи обща стратегическа рамка за използване на Инструмента за предприсъединителна помощ. Тази рамка следва да определи, *inter alia*, списък с основните дейности, които могат да бъдат подпомогани по настоящия регламент, и критериите за разпределяне на средствата. Общата стратегическа рамка следва да представлява референтна рамка за стратегическите документи, включващи една или няколко страни.
- (12) Целите на подпомагането следва да се определят в индикативни стратегически документи, включващи една или повече страни, съставени от Комисията за срока на многогодишната финансова рамка на Съюза в партньорство със държавите бенефициери на базата на техните специфични нужди и програми за разширяване. Стратегическите документи следва да определят области на политиката, подлежащи на подпомагане, и без да се засягат прерогативите на бюджетния орган да посочат индикативни разпределени средства за всяка област на политиката, разбити по години, включително разчет на разходите, свързани с климата. Трябва да бъде предвидена достатъчна гъвкавост с оглед удовлетворяване на нововъзникващите нужди и предоставяне на стимули за подобряване на производителността. Стратегическите документи следва да гарантират последователност и съгласуваност с усилията на държавите бенефициери, отразени в техните национални бюджети, и следва да отчитат подкрепата, която се предоставя от други донори. С оглед отчитане на развитието във вътрешен и външен план многогодишните индикативни стратегически документи следва при необходимост да се преразглеждат.
- (13) В интерес на Европейския съюз е оказването на подкрепа за държавите бенефициери в усилията им да реформират своите системи с цел да ги съгласуват със системите на Съюза. Предвид това, че целта на настоящия регламент не може да бъде постигната в достатъчна степен от държавите-членки и може да бъде постигната по-добре на равнището на ЕС, Съюзът може да приеме мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, уреден в член 5 от Договора за Европейския съюз. Съгласно принципа за пропорционалност, така както е изложен в споменатия член, настоящият регламент не надхвърля необходимото за постигане на тази цел.

- (14) С оглед на възможността настоящият регламент бързо да отразява резултатите от политическите решения, които се вземат от Съвета, в съответствие с член 290 от Договора за функционирането на Европейския съюз на Комисията следва да се делегира правомощието да приема актове във връзка с актуализирането на списъка на държавите бенефициери в приложението към настоящия регламент.
- (15) Регламент (ЕС) № .../... на Европейския парламент и на Съвета от...⁶ (наричан по-нататък „Общ регламент за изпълнение“) установява общи правила и процедури за прилагане на инструментите на Съюза за външна дейност, в същото време на Комисията следва да бъдат предоставени делегирани правомощия да приема също по-подробни правила за определяне на единни условия за прилагане на настоящия регламент, по-конкретно по отношение на управленските структури и процедури. Такива правила трябва да отчитат извлечените поуки от управлението и прилагането на предприсъединителна помощ в миналото и да са съобразени с развитието на ситуацията в държавите бенефициери.
- (16) По отношение на тези делегирани актове е от особено значение Комисията да провежда подходящи консултации по време на подготвителната работа, включително на равнище експерти. По време на изготвянето и съставянето на делегираните актове Комисията следва да гарантира освен това едновременно предаване на съответните документи на Европейския парламент и на Съвета в срок и по подходящ начин.
- (17) За подпомагането следва да продължат да се използват структурите и инструментите, доказали своите качества в процеса на предприсъединяването. Преходът от пряко управление на предприсъединителните фондове от страна на Комисията към децентрализирано управление, делегирано на държавите бенефициери, трябва да бъде постепенен и в съответствие с възможностите на всяка страна бенефициер.
- (18) Правомощията за прилагане, свързани с общата стратегическа рамка на ИПП и стратегическите документи, следва да се упражняват в съответствие с Регламент (ЕС) № 182/2011 на Европейския парламент и на Съвета за установяване на общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите-членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията⁷. Предвид естеството на посочените актове за изпълнение и по-специално естеството на тяхната политическа ориентация или финансовите последици от тях по правило за приемането им следва да се използва процедурата за разглеждане, като това не се отнася за техническите мерки за прилагане с малък финансов размер.
- (19) В обхвата на компетенциите на комитетите, създадени съгласно този регламент, следва да попадат също актове, свързани с прилагането на предходния Инструмент за предприсъединителна помощ, както и за прилагането на финансова помощ за общността на кипърските турци.

⁶ ОВ L

⁷ ОВ L 55, 28.2.2011 г., стр. 13.

- (20) Когато дадена страна бенефициер наруши принципите, на които се основава Европейският съюз, или не спазва ангажиментите, които се съдържат в съответните споразумения, сключени със Съюза, или не постига достатъчен напредък по критериите за членство, Съветът, по предложение на Комисията, следва да може да предприеме необходимите мерки за справяне с проблема.
- (21) Предвид целите и обхвата на подпомагането, предоставяно съгласно настоящия регламент, преди неговото приемане следва да се проведат консултации с Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите,

ПРИЕХА НАСТОЯЩИЯ РЕГЛАМЕНТ:

ДЯЛ I

ОБЩИ РАЗПОРЕДБИ

Член 1

Обща цел

Целта на Инструмента за предприсъединителна помощ („ИПП“) е подпомагането на страните кандидатки и потенциалните кандидатки („държавите бенефициери“), посочени в приложението, в осъществяването на политическите, институционалните, правните, административните, социалните и икономическите реформи, които са необходими за доближаване на страните към ценностите на Европейския съюз и за постепенното привеждане в съответствие с правилата, стандартите, политиките и практиките на Съюза с оглед на членството в ЕС.

Член 2

Конкретни цели

1. Подпомагането, отпускано по силата на настоящия регламент, е насочено към следните конкретни цели в съответствие с нуждите на всяка страна бенефициер и с индивидуалните програми за разширяване:
 - a) Подпомагане на политическите реформи, *inter alia*:
 - (i). укрепване на демократичните институции и правовата държава, включително нейното изграждане;
 - (ii). популяризиране и защита на правата на човека и основните свободи, по-добро спазване на правата на малцинствата, насърчаването на равенството между половете, недискриминацията и свободата на печата и насърчаване на добросъседските отношения;
 - (iii). борба с корупцията и организираната престъпност;
 - (iv). реформа на публичната администрация и добро управление;

- (v). развитие на гражданското общество и социалния диалог;
 - (vi). мерки за помирение, укрепване на мира и изграждане на доверие.
- б) подпомагане на икономическото, социалното и териториалното развитие с цел постигане на устойчив, интелигентен и приобщаващ растеж чрез, *inter alia*:
- (i) достигане на стандартите на Съюза по отношение на икономиката и икономическото управление;
 - (ii) икономически реформи, които са необходими за справяне с конкурентния натиск и пазарните сили в рамките на Съюза, съчетани с преследване на икономически, социални и екологични цели;
 - (iii). стимулиране на трудовата заетост и изграждане на човешки капитал;
 - (iv) социално и икономическо приобщаване по-конкретно на малцинствата и уязвимите групи;
 - (v) изграждане на физически капитал, подобряване на връзките с мрежите на Съюза и регионалните мрежи.
- в) Укрепване на способността на държавите бенефициери да изпълняват задълженията, произтичащи от членството, чрез подкрепа на постепенното привеждане в съответствие с и приемането, изпълнението и прилагането на *достиганията на правото на ЕС*, на структурните и кохезионните фондове и фондовете за земеделие и развитие на селските райони и на политиките на Съюза.
- г) Регионална интеграция и териториално сътрудничество с участието на държави бенефициери, държави-членки и по целесъобразност трети държави в обхвата на Регламент (ЕС) № [...] относно създаването на Европейски инструмент за съседство⁸.
2. Напредъкът към постигане на конкретните цели, установени в параграф 1, се оценява чрез показатели, които обхващат *inter alia*:
- Напредък в областта на демокрацията, правовата държава, зачитането на правата на човека и основните свободи, правосъдната система и равнището на административния капацитет;
 - Напредък в икономическите реформи; обосноваността и ефективността на стратегиите за социално и икономическо развитие, напредъка към интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, включително чрез публични инвестиции, подпомагани по линия на ИПП;

⁸

ОВ L...

- Законодателството, хармонизирано с *достиганията на правото на ЕС*; напредъка в институционалната реформа, свързана със Съюза, включително прехода към децентрализирано управление на подпомагането, което се отпуска по силата на настоящия регламент;
- Целесъобразността на инициативите за регионално и териториално сътрудничество и развитието на търговските потоци.

Показателите се използват за мониторинг, оценка и преглед на резултатите, ако е уместно.

Член 3

Области на политиката

1. Подпомагането, отпускано по силата на настоящия регламент, е насочено основно към следните области на политиката:
 - а) процеса на преход към членство в ЕС и изграждане на капацитет;
 - б) регионално развитие;
 - в) развитие на трудовата заетост, социалните политики и човешките ресурси;
 - г) земеделие и развитие на селските райони;
 - д) регионално и териториално сътрудничество.
2. Подпомагането в рамките на областите на политиката, упоменати в параграф 1, подкрепя държавите бенефициери при постигането на общите и конкретните цели, заложи в членове 1 и 2.
3. Подпомагането в рамките на областите на политиката, упоменати в параграф 1, букви б)–г), може да включва *inter alia* финансиране на видовете дейности, предвидени в Регламент (ЕС) XXXX/201X на Европейския парламент и на Съвета от /ММ/ДД/ГГГГ относно специални разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие и инвестиции за целта растеж и работни места⁹, Регламент (ЕС) XXXX/201X на Европейския парламент и на Съвета от ДД/ММ/ГГГГ относно Кохезионния фонд¹⁰, Регламент (ЕС) XXXX/201X на Европейския парламент и на Съвета от ММ/ДД/ГГГГ относно Европейския социален фонд¹¹, Регламент (ЕС) XXXX/201X на Европейския парламент и на Съвета от ДД/ММ/ГГГГ относно специални разпоредби за подпомагането от Европейския фонд за регионално развитие за целта европейско териториално сътрудничество¹² и Регламент (ЕС) XXXX/201X на Европейския парламент и на Съвета от ДД/ММ/ГГГГ относно подпомагане на развитието на селските

⁹ OB L

¹⁰ OB L

¹¹ OB L

¹² OB L

райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР)¹³.

4. Подпомагането в рамките на областта на политиката, упомената в параграф 1, буква д), може да финансира по-конкретно дейности с участието на няколко страни или хоризонтални дейности, както и дейности за трансгранично, транснационално и междурегионално сътрудничество.

Член 4

Съответствие, съгласуваност и допълняемост

1. Финансовата помощ в рамките на настоящия регламент е съгласувана с политиките на ЕС. Тя е в съответствие със споразуменията, които Съюзът е сключил с държавите бенефициери, и спазва ангажиментите, произтичащи от многостранните споразумения, по които Съюзът е страна.
2. Комисията, държавите-членки и Европейската инвестиционна банка осигуряват съгласуваността на отпуснатото по силата на настоящия регламент подпомагане и друго подпомагане, предоставено от Съюза, държавите-членки и Европейската инвестиционна банка.
3. Комисията и държавите-членки гарантират координирането на съответните програми за подпомагане с цел повишаване ефективността и ефикасността на предоставяното подпомагане и за избягване на двойното финансиране в съответствие с установените принципи за укрепване на оперативната координация в областта на външното подпомагане и за хармонизиране на политиките и процедурите. Координацията обхваща редовни консултации и честа обмяна на информация през отделните етапи на цикъла на подпомагането, по-конкретно консултации на място, и представлява основен етап от процеса на програмиране на държавите-членки и на ЕС.
4. С оглед повишаване на ефективността и ефикасността на предоставяното подпомагане и за избягване на двойното финансиране Комисията заедно с държавите-членки приема необходимите разпоредби за осигуряване на по-добра координация и допълняемост с многостранните и регионалните организации и структури, каквито са международните финансови институции, агенциите, фондовете и програмите на Обединените нации, както и донорите извън ЕС.
5. Като правило, в хода на подготовката, прилагането и мониторинга на подпомагането, отпускано по силата на настоящия регламент, Комисията ще действа в партньорство с държавите бенефициери. Партньорството ще включва компетентни национални, регионални и местни органи, икономически и социални партньори, гражданското общество и недържавни участници, когато е уместно.

¹³

ОВ L

ДЯЛ II

СТРАТЕГИЧЕСКО ПЛАНИРАНЕ

Член 5

Обща стратегическа рамка за ИПП

1. Комисията установява обща стратегическа рамка за Инструмента за предприсъединителна помощ. Общата стратегическа рамка за ИПП превръща политическите приоритети на политиката на разширяване в основни дейности, които могат да получават подпомагане по настоящия регламент.
2. Общата стратегическа рамка за ИПП включва, *inter alia*:
 - а) критериите, които ще се използват за разпределяне на средства за държавите бенефициери, както и за дейности за сътрудничество между няколко страни и териториално сътрудничество;
 - б) видовете дейности, които могат да се финансират от ИПП;
 - в) общите насоки за управление и прилагане на ИПП.
3. Комисията одобрява общата стратегическа рамка за ИПП и всички нейни преработки в съответствие с процедурата за разглеждане, упомената в член 15, параграф 3 от Общия регламент за изпълнение.

Член 6

Стратегически документи

1. Финансовата помощ по настоящия регламент се предоставя на базата на индикативни стратегически документи, включващи една или няколко страни (наричани по-нататък „стратегически документи“), които са съставени от Комисията в партньорство със страната бенефициер или заинтересованите страни за срока на многогодишната финансова рамка на Съюза.
2. Стратегическите документи определят подходящата комбинация от области на политиката съгласно член 3, която ще получи финансово подпомагане по настоящия регламент, за да се отразят нуждите и приоритетите в съответствие с целите, посочени в член 2, с общата стратегическа рамка за ИПП, посочена в член 5, и с националните стратегии, когато това е уместно.
3. Стратегическите документи включват индикативното разпределение на средства от ЕС за съответните области на политиката, при необходимост разбити по години, в съответствие с критериите, определени в общата стратегическа рамка за ИПП, посочена в член 5. Индикативното разпределение на средствата надлежно отразява нуждите, капацитета за усвояване и административния капацитет на държавите бенефициери. Разпределението позволява също да се посрещат нововъзникващи нужди и включва стимули за

подобряване на производителността на държавите бенефициери по отношение на определените цели в многогодишните индикативни стратегии.

4. Стратегическите документи се преразглеждат в средата на периода и при необходимост се преработват. Те могат да се преразглеждат по всяко време по инициатива на Комисията.
5. Комисията приема стратегическите документи и всички техни преработки в съответствие с процедурата за разглеждане, упомената в член 15, параграф 3 от Общия регламент за изпълнение.

ДЯЛ III

ИЗПЪЛНЕНИЕ

Член 7

Обща рамка

Подпомагането на Съюза в рамките на настоящия регламент се осъществява чрез програмите и мерките, посочени в членове 2 и 3 от Общия регламент за изпълнение и в съответствие със специалните правила за определяне на единни условия за прилагане на настоящия регламент, по-конкретно по отношение на управленските структури и процедури, които Комисията приема в съответствие с членове 10 и 11 от настоящия регламент. По правило изпълнението се осъществява под формата на едногодишни или многогодишни програми, включващи една или няколко страни, въведени в съответствие със стратегическите документи съгласно член 6 и които са съставени от държавите бенефициери и/или Комисията, според случая.

Член 8

Рамкови и допълнителни споразумения

1. Комисията и държавите бенефициери сключват рамкови споразумения за изпълнение на подпомагането.
2. Допълнителни споразумения за изпълнение на подпомагането може да се сключват, в зависимост от случая, между Комисията и страните бенефициери или органите на тези страни, отговарящи за изпълнението им.

Член 9

Разпоредби, обхващащи няколко инструмента

1. В надлежно обосновани случаи и с оглед да се гарантира съгласуваността и ефективността на финансирането от Съюза или да се насърчи регионалното сътрудничество Комисията може да реши да разшири обхвата за допустимост на програмите и мерките, посочени в член 7, за да включи страните, териториите и регионите, които в противен случай не биха се ползвали от

правото на финансиране по член 1, когато програмата или мярката, която ще се прилага, е с глобален, регионален или трансграничен характер.

2. Европейският фонд за регионално развитие участва в създадени съгласно настоящия регламент програми или мерки за трансгранично сътрудничество между държавите бенефициери и държавите-членки. Размерът на участието от Европейския фонд за регионално развитие се определя съгласно член 4 от Регламент (ЕС) № ...на Европейския парламент и на Съвета от ...г. относно специални разпоредби за подпомагането от Европейския фонд за регионално развитие за целта европейско териториално сътрудничество. За използването на това участие се прилагат разпоредбите на настоящия регламент.
3. Когато е уместно ИПП може да участва в програми за транснационално и междурегионално сътрудничество или мерки, които са въведени и се прилагат съгласно разпоредбите на Регламент (ЕС) № ...*[относно специални разпоредби за подпомагането от Европейския фонд за регионално развитие за целта европейско териториално сътрудничество]* и в които участват държави бенефициери по ИПП.
4. Когато е уместно ИПП може да участва в програми или мерки за трансгранично сътрудничество, които са въведени и се прилагат съгласно Регламент (ЕС) № ... на Европейския парламент и на Съвета от ...г. за определяне на общи правила относно създаване на Европейски инструмент за съседство и в които участват държави бенефициери по ИПП.

ДЯЛ IV

ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

Член 10

Делегиране на правомощия на Комисията

Комисията се оправомощава да приема делегирани актове в съответствие с член 11 относно въвеждане на изменения в приложението към настоящия регламент и допълване на Общия регламент за изпълнение със специални правила за определяне на единни условия за прилагане на настоящия регламент.

Член 11

Упражняване на правомощията, делегирани на Комисията

1. Правомощието да приема делегирани актове се предоставя на Комисията при условията, предвидени в настоящия член.
2. Делегирането на правомощия се предоставя на Комисията за периода на действие на настоящия регламент.
3. Делегирането на правомощия може да бъде оттеглено по всяко време от Европейския парламент или от Съвета. Решението за оттегляне прекратява

делегирането на посоченото в това решение правомощие. То поражда действие в деня след публикуването на решението в *Официален вестник на Европейския съюз* или на посочена в решението по-късна дата. Решението за оттегляне не засяга валидността на делегираните актове, които вече са в сила.

4. Веднага след като приеме делегиран акт, Комисията уведомява за това едновременно Европейския парламент и Съвета.
5. Делегиран акт влиза в сила, само ако Европейският парламент или Съветът не са повдигнали възражение в срок от два месеца след получаването на уведомление за него или ако преди изтичането на този срок Европейският парламент и Съветът са уведомили Комисията, че няма да повдигат възражения. По инициатива на Европейския парламент или на Съвета този срок се удължава с два месеца.

Член 12

Комитет

1. Комисията се подпомага от Комитета за ИПП. Същият е комитет по смисъла на Регламент (ЕС) № 182/2011.
2. За програми, насочени към области на политиката, посочени в член 3, букви б) и в) и които се прилагат непряко от държавите бенефициери, Комисията се ползва от съдействието на координационния комитет на фондовете, посочен в член 143 от Регламент (ЕС) № [...] на Европейския парламент и на Съвета от ... за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство, обхванати от общата стратегическа рамка, и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006¹⁴. За програми, насочени към областта на политиката, посочена в член 3, буква г) и които се прилагат непряко от държавите бенефициери, Комисията се ползва от съдействието на Комитета за развитие на селските райони, посочен в член 91 от Регламент (ЕС) № [...] на Европейския парламент и на Съвета от ... относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР)¹⁵. В такива случаи комитетът за ИПП бива информиран незабавно за становищата, представени от другия(ите) комитет(и).
3. Комитетите, посочени в параграфи 1 и 2, са компетентни по отношение на законодателните актове и задълженията съгласно Регламент (ЕО) № 1085/2006 от 17 юли 2006 г. за създаване на Инструмент за предприсъединителна помощ¹⁶. В допълнение комитетът за ИПП е компетентен също по отношение на прилагането на член 3 от Регламент (ЕО) № 389/2006 от 27 февруари 2006 г.

¹⁴ ОВ L...

¹⁵ ОВ L...

¹⁶ ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 82—93.

за създаване на инструмент за финансова подкрепа с цел насърчаване на икономическото развитие на общността на кипърските турци и за изменение на Регламент (ЕО) № 2667/2000 на Съвета относно Европейската агенция за възстановяване¹⁷.

Член 13

Спиране на помощта на Съюза

Без да се накърняват разпоредбите относно спиране на помощ в споразумения за партньорство и сътрудничество със страни и региони партньори, когато страна бенефициер не спазва принципите на демокрацията, правовата държава, правата на човека, правата на малцинствата и основните свободи или ангажиментите, които се съдържат в съответните споразумения, сключени с ЕС, или когато напредъкът, свързан със спазването на критериите за присъединяване, е недостатъчен, Съюзът приканва страната бенефициер да проведе консултации с цел да се намери решение, приемливо и за двете страни, с изключение на особено неотложни случаи. Когато консултациите със страната бенефициер не водят до намиране на решение, приемливо и за двете страни, или ако консултациите бъдат отказани, или в особено неотложни случаи Съветът може да предприеме подходящи мерки съгласно член 215, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз, които могат да включват пълно или частично спиране на помощта на Съюза. Европейският парламент бива напълно и незабавно информиран за всяко решение в това отношение.

Член 14

Референтен размер на финансовите средства

1. Референтният размер на финансовите средства за прилагане на настоящия регламент за периода 2014—2020 г. е 14 110 100 100 EUR (по текущи цени). До 3 % от референтния размер на финансовите средства се заделя за програми за трансгранично сътрудничество между държави бенефициери и държави-членки на ЕС. Годишните бюджетни кредити следва да се гласуват от бюджетния орган в обхвата на многогодишната финансова рамка на ЕС.
2. Според посоченото в член 13, параграф 2 от Регламента „Еразъм за всички“ с цел насърчаване на международното измерение на висшето образование за действия за мобилност с цел образование от държави извън ЕС и в тях, както и за сътрудничество и политически диалог с органи/институции/организации от тези държави, ще бъде отпусната индикативна сума от 1 812 100 000 EUR от различни инструменти за външни действия (Инструмент за сътрудничество за развитие, Европейски инструмент за съседство, Инструмент за предприсъединителна помощ, Инструмент за партньорство и Европейския фонд за развитие). По отношение на усвояването на тези средства ще се прилагат разпоредбите на Регламента „Еразъм за всички“.

¹⁷ ОВ L 65, 7.3.2006 г., стр. 5.

3. Средствата ще бъдат предоставени посредством 2 многогодишни транша, които покриват съответно само първите 4 години и оставащите 3 години. Това финансиране ще бъде отразено в многогодишното индикативно програмиране на тези инструменти спрямо установените нужди и приоритети на съответните държави. Размерът на отпуснатите средства може да бъде преразгледан в случай на непредвидени обстоятелства или на значителни политически промени в съответствие с външните приоритети на ЕС.

Член 15

Влизане в сила

Настоящият регламент влиза в сила на третия ден след деня на 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, [...] година.

За Европейския парламент
Председател

За Съвета
Председател

ПРИЛОЖЕНИЕ

- Албания
- Босна и Херцеговина
- Исландия
- Косово*
- Черна гора
- Сърбия
- Турция
- Бивша югославска република Македония

*Съгласно Резолюция № 1244/99 на Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации

ЗАКОНОДАТЕЛНА ФИНАНСОВА ОБОСНОВКА ЗА ПРЕДЛОЖЕНИЯ

1. РАМКА НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО/ИНИЦИАТИВАТА

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

2. МЕРКИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ

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

3. ОЧАКВАНО ФИНАНСОВО ОТРАЖЕНИЕ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО/ИНИЦИАТИВАТА

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

ЗАКОНОДАТЕЛНА ФИНАНСОВА ОБОСНОВКА ЗА ПРЕДЛОЖЕНИЯ

1. РАМКА НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО/ИНИЦИАТИВАТА

1.1. Наименование на предложението/инициативата

Инструмент за предприсъединителна помощ (ИПП)

1.2. Съответна(и) област(и) на политиката в структурата на УД/БД²⁶

Разширяване

1.3. Естество на предложението/инициативата

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

☐ Предложението/инициативата е във връзка с **нова дейност вследствие на пилотен проект/подготвителна дейност**²⁷

☐ 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(ито) е насочено(а) предложението/инициативата

Общата цел на политиката на разширяване е прилагането на член 49 от Договора за Европейския съюз, в който се предлага европейска перспектива на всички европейски държави, които зачитат основните ценности на ЕС и се ангажират да ги поддържат.

Политиката на разширяване насърчава стабилността, сигурността и благоденствието в Европа и придава допълнителна тежест на ЕС на международната сцена.

Политиката на разширяване помага за укрепване на демокрацията и правовата държава в Европа. Тя разширява икономическите възможности и увеличава тежестта на ЕС в справянето с глобални предизвикателства като изменението на климата, конкурентоспособността и регулирането и надзора на финансовите пазари и помага да се мобилизират общите усилия за постигане целите на стратегията „Европа 2020“. Процесът на присъединяване предвижда решително насърчаване на политическата и икономическата реформа.

²⁶

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

²⁷

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

По-тясната интеграция в резултат на процеса на разширяване помага на ЕС също да постигне целите си в редица области, които са от основно значение за социалната и икономическата реформа за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, като енергетиката, транспорта, опазването на околната среда, устойчивостта на бедствия и усилията за справяне с изменението на климата. Новите кандидатури за членство са доказателство за притегателната сила на ЕС и неговата роля за насърчаване на стабилността, сигурността и благоденствието.

Политиката на разширяване на ЕС създава условия за внимателно направлявани процеси, при които страните кандидатки и потенциалните кандидатки се доближават до ЕС в зависимост от темпа на техните политически и икономически реформи, както и на техния капацитет за поемане на задълженията на членството в съответствие с критериите от Копенхаген. В Западните Балкани регионалното сътрудничество продължава да бъде от решаващо значение и представлява централен елемент от Процеса на стабилизиране и асоцииране.

След като Съветът вземе решение да започне преговори за присъединяване със страна кандидатка, напредъкът на страната по постигане на европейските стандарти се отразява в отворените и затворените глави от *достиженията на правото на ЕС*.

През последните пет години разширеният ЕС показва способността си да работи съвместно за справяне с важните предизвикателства, пред които е изправен. През този период напредъкът на реформите в участващите в процеса на разширяване държави им позволи да преминат през последователни етапи в този процес.

Процесът на разширяване на ЕС се развива с темпо, което се определя до голяма степен от капацитета на страните, желаещи да се присъединят към ЕС, да поемат произтичащите от членството задължения. За тази цел е необходимо да се извършат трайни реформи, както и надеждно и убедително адаптиране на законодателството и институциите. Тъй като съответните страни отговарят на установените стандарти, включително на тези, които са свързани с демокрацията, правовата държава и основните права и свободи, ЕС е поел ангажимента да работи с тях, за да могат да достигнат следващите етапи от процеса.

Предлага се единен интегриран инструмент за предприсъединителна помощ, който да играе ролята на финансов стълб на стратегията за разширяване и да обхваща всички измерения на вътрешните политики и тематичните въпроси.

Целта ще бъде да се гарантира пълната готовност на страните кандидатки и потенциалните кандидатки за окончателно присъединяване. Акцентът ще се постави върху доброто управление, административния капацитет, социално-икономическото развитие, регионалното сътрудничество, приемането и прилагането на *достиженията на правото на ЕС* и подготовката за управление на вътрешните политики след присъединяването. Инструментът ще се реализира чрез програми, включващи една страна/програми с множество бенефициери, договорени с бенефициерите, и ще отразява също структурните фондове, Кохезионния фонд и Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), включително промяната на тяхната насоченост към предоставяне на обществени блага.

В допълнение, при необходимост в участващите в процеса на разширяване държави ще продължат да са достъпни за приложение инструментите, свързани с политически и финансови кризи (Макрофинансова помощ, Инструмент за стабилност).

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

Конкретна цел №

- а) Подпомагане на политическите реформи;
- б) Подпомагане на икономическото, социалното и териториалното развитие и реформи с цел постигане на устойчив, интелигентен и приобщаващ растеж;
- в) Повишаване на способността на държавите бенефициери за поемане на задълженията, произтичащи от членството, чрез подпомагане на постепенното привеждане в съответствие с и приемането, изпълнението и прилагането на *достиганията на правото на ЕС*, включително подготовка за прилагането и управлението на структурните и кохезионните фондове и фондовете за земеделие и развитие на селските райони на ЕС;
- г) Регионална интеграция и териториално сътрудничество.

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

04.06 Инструмент за предприсъединителна помощ (ИПП) — Раздел „Развитие на човешките ресурси“

05.05 Предприсъединителни мерки в областта на земеделието и развитието на селските райони

13.05 Предприсъединителни операции, свързани със структурните политики

22.02 Процес и стратегия на разширяване

22.04.02 Информационни и комуникационни програми за държави извън ЕС

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

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

Новият инструмент за предприсъединителна помощ ще продължи да е насочен към изпълнение на политиката на разширяване, която се явява един от основните приоритети на външната дейност на ЕС, като по този начин спомогне за насърчаване на стабилността, сигурността и благоденствието в Европа. За тази цел новият инструмент ще продължи да изпълнява общата цел на политиката за подпомагане на страните кандидатки и потенциалните кандидатки в подготовката им за членство в ЕС и постепенното привеждане в съответствие на техните национални системи/икономики със стандартите и политиките на Европейския съюз в съответствие със специфичните им нужди и съобразно техните индивидуални програми за разширяване.

По отношение на *результатите и въздействията, които следва да се постигнат*, новият инструмент ще бъде насочен към (i) разликата в развитието/предизвикателствата в държавите бенефициери, (ii) ограничения капацитет за преодоляване на тези разлики със собствени ресурси

и слабите държавни институции и/или слабия административен капацитет в държавите бенефициери и (iii) намаляване на различията между държавите бенефициери чрез постигане на:

(i) по-добро функциониране на демократичните институции, по-конкретно за гарантиране на зачитането на правовата държава и правата на човека и за приобщаване на малцинствата; намаляване на корупцията и организираната престъпност; реформирана и модернизирана публична администрация;

(ii) стандартите на ЕС в областта на икономиката и икономическото управление; повишен капацитет за конкуриране в условията на пазарните сили в Съюза; по-висока степен на трудова заетост, човешки ресурси с нарастваща квалификация и намалени социални различия; повишен капацитет за научни изследвания и иновации;

(iii) закони, съобразени във все по-голяма степен с *достиганията на правото* на ЕС, приети и приведени в действие; подобрен капацитет за прилагане и управление на структурните и кохезионните фондове и фондовете за земеделие и развитие на селските райони на ЕС; по-широко участие в избрани програми и агенции на ЕС;

(iv) по-пълна икономическа интеграция в региона, включително чрез трансгранични енергийни и транспортни инфраструктури, по-тесни и засилени добросъседски отношения между държавите бенефициери и с ЕС.

Постигането на напредък по тези конкретни цели на политиките ще допринесе също за въвеждането на по-широки политически рамки на ЕС като стратегията „Европа 2020“, Пакета на ЕС относно климата и енергетиката и Съюза за иновации.

1.4.4. Показатели за резултатите и за отражението

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

Напредъкът по конкретните цели на новия инструмент може да се оцени по три основни макропоказателя:

- напредък към постигането на показателите за присъединяване (отворени/затворени глави) или положителни резултати при изпълнение на споразуменията за асоцииране, както е отразено включително и от положителните доклади за напредъка, основани на проучвания индекси, събрани от авторитетни международни организации в области като ефективност на управлението; политическа стабилност и липса на насилие; правова държава;
- **социално-икономическа еволюция**, измерена с показатели на въздействието като индекса за човешкото развитие на Програмата за развитие на ООН като обща мярка за благоденствие; проценти на безработица; приток на преки чуждестранни инвестиции; търговски баланси;
- **регионално сътрудничество и интеграция**, измерени чрез основани на проучвания индекси, отразяващия възприятия на равнището на (тенденцията към) сигурност и стабилност; политически, икономически и културни взаимодействия.

Приложимите цели и ориентири, свързани с тези макропоказатели, могат наред с останалото да включват следното: получаване на кандидатура за членство в ЕС, приемане от страна на

Комисията на положително становище относно кандидатурата или препоръка за предоставяне на статут на страна кандидатка, препоръки за откриване на преговори за присъединяване, отваряне или временно затваряне на преговорни глави, цялостно закриване на преговорите за присъединяване, степен на съответствие с критериите от Копенхаген, влизане в сила на либерализиране на визовия режим и споразумение за реадмисия, възлагане на правомощия за управление на помощта от ИПП, отмяна на предварителните проверки на управлението на помощта от ИПП, влизане в сила на митническо/търговско споразумение и премахване на препятствия/технически пречки пред търговията, участие в регионални инициативи, разрешаване на двустранни въпроси, напредък по интегрирането на трансевропейските мрежи.

На оперативно ниво напредъкът може да се измери във връзка с *оперативните цели*, които съответстват на конкретните цели по точки i.—iv., установени за бъдещия инструмент за предприсъединителна помощ. Оперативните цели включват:

- а) подобряване на възприятията за демокрацията и системата на правосъдието и по отношение на зачитането на правата на човека и недискриминацията; намаляване на нерешените съдебни казуси и броя нарушения на основните права; увеличаване на капацитета за правоприлагане и на общия административен капацитет, намаляване на честата смяна на персонала.
- б) разработване на логични и ефективни стратегии за социално и икономическо развитие; подобряване нивото на уменията и квалификацията и укрепване на услугите на пазара на труда; подпомагане на публичните инвестиции; създаване на управленски структури за структурните и кохезионните фондове и фондовете за земеделие и развитие на селските райони на ЕС след присъединяването, постигане на акредитация и възлагане на управлението;
- в) подобряване на законодателната рамка; привеждане на законодателството в съответствие с достиженията на правото на ЕС, създаване и укрепване на институции и структури за прилагане; присъединяване към и задълбочаване на участието в програмите на ЕС.
- г) насърчаване на по-задълбочено сътрудничество.

Оперативните цели ще трябва да бъдат съобразени с конкретната ситуация във всяка от държавите бенефициери и могат да бъдат определени в програмните документи въз основа на установените предизвикателства.

Предварителната оценка подчертава също нуждата от предоставяне на подробни насоки и изграждане на капацитети в държавите бенефициери за систематично събиране на необходимите данни за оценяване на програмите на оперативно ниво. В резултат на предходните разширявания в новите държави-членки по-голям приоритет беше отдаден на мониторинга и оценката на равнище програми и създаването на политики, основани на доказателства. Разместването в разпределянето на ресурсите въз основа на резултатите и изпълнението на условията, както и посрещането на нуждите, следва също да насърчи подобна тенденция сред страните кандидатки и потенциалните кандидатки.

Във връзка с интегрирането на въпросите относно климата ще бъде изградена система за проследяване, която да установява дали програмите за насърчаване на действия, свързани с климата, или на енергийната ефективност, така че ЕС да може ясно да определи каква част от неговите разходи са свързани с такива въпроси. Ще бъдат определени ясни показатели, правила

за мониторинг и докладване. Проследяването на разходите, свързани с климата, ще се извършва въз основа на установената методика на ОИСР („маркери от Рио“). В съответствие с по-широкия ангажимент на Комисията за интегриране, маркерите ОИСР-КПР ще се прилагат също за проследяване на напредъка в областта на биологичното разнообразие и интегрирането на въпросите на опустиняването.

Допълнителните мониторинг и оценки ще трябва да вземат предвид обстоятелството, че резултатите и въздействията ще се различават в различните държави бенефициери с оглед на различията и разнообразните нужди и позиции на „пътя към присъединяване“. Тъй като инструментът ще продължи да *функционира едновременно с процеса на политически преговори* и други интервенции, които имат отношение към присъединяването, ще бъде трудно да се установи напредъкът, който произтича единствено от инструмента, освен на ниво конкретни дейности. Много от „*резултатите*“ от бъдещата програма, като например напредъкът по постигането на политическите критерии за присъединяване, *по своя характер ще бъдат трудно измерими*: целите на инструмента могат да бъдат постигнати до известна степен чрез предоставения на бенефициера статут и в същата степен чрез резултатите от финансовите интервенции на ЕС.

1.5. Основания за предложението/инициативата

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

Бенефициери на помощта са страни кандидатки и потенциални кандидатки за членство в ЕС от Западните Балкани, Исландия и Турция.

През 1999 г. ЕО изложи концепция за отношенията между ЕС и Западните Балкани, като премина от предишния си регионален подход към нов инструмент, Процеса на стабилизиране и асоцииране (ПСА). Освен че е насочен към политическа и икономическа стабилност и регионално сътрудничество, ПСА постепенно включва инструменти в областта на разширяването, които да доближат страните от региона към ценностите и стандартите на ЕС.

Европейският съвет във Фейра през юни 2000 г. признава, че страните от Западните Балкани, които участват в ПСА, са „потенциални кандидатки“ за членство в ЕС. Европейската перспектива за тези страни се потвърждава допълнително от Европейския съвет от срещата в Солун през юни 2003 г., който утвърждава „Солунски дневен ред за Западните Балкани“. Този дневен ред остава крайъгълният камък на политиката на ЕС към региона. На министерската среща ЕС—Западни Балкани, проведена на 2 юни 2010 г. в Сараево, ЕС отново потвърди своя ангажимент по отношение на европейската перспектива на Западните Балкани и подчерта, че бъдещето на тези страни е в Европейския съюз.

От страните, които първоначално попаднаха в обхвата на ПСА, Хърватия, бивша югославска република Македония и неотдавна Черна гора получиха статут на страни кандидатки, докато Албания, Босна и Херцеговина, Косово²⁸ и Сърбия са потенциални кандидатки. Други страни, на които е предоставена перспектива за присъединяване към ЕС, са Турция, която подаде кандидатура за членство още през 1987 г. и получи статут на страна кандидатка през 1999 г.; и

²⁸

Съгласно Резолюция № 1244/99 на Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации.

Исландия, която подаде кандидатура през 2009 г. и получи статут на страна кандидатка през 2010 г.

Трите ключови изисквания за присъединяване са изложени в заключенията на Европейския съвет от Копенхаген от 1993 г. (т. нар. „Критерии от Копенхаген“). Това са:

- (i) стабилност на институциите, гарантиращи демокрацията, правовата държава, правата на човека и зачитането и закрилата на малцинствата;
- (ii) наличие на функционираща пазарна икономика, както и способност за справяне с конкурентния натиск и пазарните сили в рамките на Съюза; и
- (iii) способност за поемане на задълженията на членството, включително придържане към целите на политическия, икономическия и паричния съюз.

Също така, на заседанието си през декември 1995 г. в Мадрид Европейският съвет отбеляза нуждата от „създаването на условия за постепенната и хармоничната интеграция на страните [кандидатки], по-специално чрез развиването на пазарната икономика, приспособяването на административните им структури и създаването на стабилна икономическа и парична среда“.

Бъдещите членове трябва да изпълнят критериите от Копенхаген, преди да започнат преговори за членство. Привеждането на бенефициерите в съответствие с критериите за присъединяване изисква значителни усилия по отношение на публичните инвестиции и достъпа до задълбочени знания и опит. Целта на подкрепата на ЕС е да помогне на страните кандидатки да изпълнят тези критерии.

1.5.2. *Добавена стойност от намесата на ЕС*

Политиката на разширяване е част от външната дейност и допринася за постигане на общите цели по отношение на глобалните предизвикателства, глобалните ответни действия и глобалното лидерство.

Последователното разширяване на Европейския съюз е по своята същност една **обща задача**, която може да се изпълни единствено на равнището на ЕС. Само държавите-членки заедно могат да вземат решение относно исканията за присъединяване на нови страни кандидатки. Предприсъединителната помощ, отпускана чрез бюджета на ЕС, има за цел да подпомогне страните кандидатки/потенциалните кандидатки при подготовката им за бъдещото членство: предназначението на ИПП е да даде на страните възможност за експериментално прилагане на задълженията на членството преди присъединяването (като например изграждане на институции за управление на средствата, отпускани от ЕС след присъединяването, и/или приемане на *достиженията на правото* и стандартите на ЕС). Няма други многостранни или двустранни инструменти, които да могат да предоставят толкова широк инструментариум и във всички случаи единствено ЕС може да определи какъв вид помощ е необходима за подготовката за приемане на *достиженията на правото на ЕС*.

Предприсъединителната помощ е инвестиция в бъдещето на ЕС, която укрепва стабилността и благоденствието на съседните държави и осигурява ефективния капацитет на страните кандидатки да прилагат *достиженията на правото на ЕС* след присъединяването. Техническата и финансовата помощ ускорява процесите на подготовка и създава стимули за необходимата трансформация на обществото, правните системи и икономиката. Тази помощ помага за постигането на целите на вътрешните политики на ЕС, създава възможности за

стопанска инициатива в рамките на ЕС и осигурява осезателна възвращаемост на инвестициите. Без активното участие и тясното партньорство, които са залегнали в предприеждинителната помощ, ЕС със сигурност ще трябва да изразходва повече средства за борба с незаконната миграция, за защита на външните граници на ЕС, гарантиране на сигурността на енергийните доставки и вноса на безопасни и хигиенични храни за своите граждани, както и за борба с изменението на климата и замърсяването, справяне с трансграничните последици от бедствията и проявяване на солидарност от страна на ЕС с държави със слаба устойчивост на бедствия.

През последните години държавите-членки на ЕС намалиха размера на тяхната двустранна помощ за страните кандидатки и потенциалните кандидатки, като признаха, че координираните действия на равнище ЕС са по-ефективни. Около половината от общия размер на финансовата помощ на ЕС за участващите в процеса на разширяване държави през 2009 г. се отпуска от бюджета на ЕС. Многостранните донорски организации в голямата си част са прекратили своята подкрепа, а тези, които остават, понастоящем са привели програмите си в съответствие с приоритетите на ЕС. Следва да се отбележи, че с оглед на нейните конкретни цели за развитие и нейното въздействие предприеждинителната помощ се разглежда също като официална помощ за развитие на ЕС (ОПР).

1.5.3. Поуки от подобен опит в миналото

Обща оценка на ИПП в средата на периода, която приключи през февруари 2011 г. и беше насочена основно към стратегическата рамка за ИПП (ДМИП) и програмирането (основно към компонента техническа помощ и институционално изграждане), оцени интервенционната логика и резултатността (действителна или очаквана) на помощта по-конкретно по отношение на нейната целесъобразност, ефикасност, ефективност, въздействие и устойчивост.

По отношение на интервенционната логика (т.е. как се планира и програмира помощта) в оценката се прави заключението, че ДМИП са ключовите програмни документи, които осигуряват основната насоченост и фокус на процеса на програмиране и безспорно превъзхождат еквивалентните програмни документи на предходните програми за предприеждинителна помощ. В оценката се заключава също, че качеството на целите и показателите в ДМИП и програмните документи се е подобрило през годините. Независимо от това се препоръчва допълнително усъвършенстване.

В оценката се констатира, че ИПП дава добри и съдържателни резултати. Най-висока ефективност е установена в областите, свързани с *достиженията на правото на ЕС*, докато в някои хоризонтални области като реформата на публичната администрация са констатирани особени предизвикателства. Финансовите нужди на държавите бенефициери по-конкретно за инфраструктура безспорно надвишават наличните средства, осигурени от ИПП (и други донори). Ето защо основно предизвикателство за бъдещето се явява ефикасното използване на средствата по ИПП и запазването на ролята на фактор за привличане на средства от други източници на финансиране. Констатира се също, че като цяло проектите са добре насочени към изискванията за присъединяване към ЕС, но ефективността и въздействието могат допълнително да се повишат чрез съсредоточаване на помощта за институционално изграждане върху по-ограничен брой приоритетни сектори. В оценката се установява, че механизмите за координиране на донорите и хармонизиране на помощта са добре изградени и че определящият фактор по отношение постигането на въздействие и устойчивост се явява ангажираността на държавите бенефициери към програмата за реформи и капацитета на тяхната администрация, който трябва да бъде укрепен.

В оценката се заключава, че възприемането на многогодишен/секторен подход²⁹ за планиране и програмиране следва да улесни определянето на приоритетите и последователността на подпомагането, координирането на донорите и повишаването на ангажираността на държавите бенефициери.

През май 2011 г. приключи двуетапна **междинна оценка на първите осем програми за трансгранично сътрудничество на ИПП** по границите на територията на Западните Балкани. В оценката се прави заключението, че заинтересованите страни възприемат подобрените съседски отношения като резултат от програмата и я разглеждат като основополагаща за бъдещо сътрудничество, и че са на зрели условията за разширяване на сътрудничеството. В оценката се дават препоръки за това социално-икономическият анализ да се подкрепи с актуализирани статистически данни, с разяснение на използваните критерии и с по-добро съответствие на областите на статистиката. Дават се препоръки също за рационализиране и опростяване на пакета за кандидатстване и процедурата за оценка.

С оглед подпомагането и рационализирането на процеса на програмиране бяха осъществени **предварителни оценки на оперативните програми за регионално развитие, развитие на човешките ресурси и развитие на селските райони**. Препоръките за задълбочаване на анализа, който стои в основата на програмната насоченост, както и за допълнително подобряване на крайните продукти, резултатите и показателите за въздействие, се отнасят за всички програми. Понастоящем се извършват междинни оценки.

В **предварителната оценка на финансовите инструменти за предприсъединителна помощ за периода след 2013 г.** се прави заключение, че са налице убедителни основания финансовата помощ на равнището на ЕС в подкрепа на процеса на разширяване да продължи. Необходимостта да се осигури **приемственост** с настоящия инструмент пролича ясно, тъй като вече са изградени необходимите структури и системи за управление на подпомагането на ЕС. На фона на разликите между държавите бенефициери обаче (в социално-икономически план, във връзка с развитието на техните институции и публична администрация и техните перспективи за присъединяване) в консултациите се препоръчва един **по-индивидуален подход, опростени правила за прилагане, по-гъвкава и засилена стратегическа ориентация** при разпределянето на помощта и по-систематично използване на **многогодишното програмиране**.

1.5.4. Съгласуваност и евентуални взаимодействия с други съответни инструменти

В предложението се запазва специално предназначен и интегриран инструмент за предприсъединителна помощ, който да играе ролята на финансов стълб на стратегията за разширяване и да обхваща всички измерения на вътрешните политики и тематичните въпроси. Това е така поради факта, че политиката на разширяване се отнася преди всичко до оказване на помощ на партньорите в постепенното приемане на *достиганията на правото на ЕС* и връзките на ЕС със страните кандидатки и потенциалните кандидатки на практика обхващат всички тематични въпроси (благоденствие, сигурност, търговия, права на човека и др.). Ето защо за целите на съгласуваността, ефикасността, ефективността и въздействието вътрешните политики и тематичните въпроси следва да се обединят в съгласувани стратегии на страните и да се осъществяват чрез програми, включващи една страна или множество бенефициери, или трансгранични програми, които да се договорят с държавите бенефициери. В съответствие с програмата на ЕС „Съгласуваност на политиките за развитие“ фактът, че ИПП обхваща всички

²⁹

Секторният подход за планиране и програмиране на подпомагането се основава на секторните стратегии на страните, съчетава ресурси от различни донори и цели постигането на по-широки цели на политиката.

вътрешни политики, позволява по-доброто отчитане на външните въздействия на вътрешните политики върху страните в процес на присъединяване, когато става въпрос за целите за развитие на ЕС. Това е от особено значение в области като търговията, изменението на климата, миграцията или енергетиката.

При все това, когато естеството на дейността го позволява (т.е. техническа, с глобален обхват, за разлика от дейности с основна насоченост към присъединяването), когато основните европейски ценности (като зачитане на правата на човека) не се спазват от държавите бенефициери или когато инструмент на вътрешната политика има особено важно външно измерение, в региона, обхванат от процеса на разширяване, могат да се намесят други инструменти (например Европейският инструмент за демокрация и права на човека, Инструментът за сътрудничество в областта на ядрената безопасност, Инструментът за стабилност и макрофинансова помощ, Механизмът за свързване на Европа, ...).

1.6. Продължителност и финансово отражение

☒ Предложение/инициатива с **ограничена продължителност**

☒ Предложение/инициатива в действие от 1/1/2014 г.

☒ Финансово отражение от 1/1/2014 до 31/12/2020 г.

☐ Предложение/инициатива с **неограничена продължителност**

– Осъществяване с период на започване на дейност от ГГГГ до ГГГГ,

– последван от функциониране с пълен капацитет.

1.7. Предвиден(и) метод(и) на управление³⁰

☒ **Пряко централизирано управление** от Комисията

☒ **Непряко централизирано управление** чрез делегиране на задачи по изпълнението на:

– ☒ изпълнителни агенции

– ☐ органи, създадени от Общностите³¹

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

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

³⁰ Подробности във връзка с методите на управление и позоваванията на Финансовия регламент могат да бъдат намерени на уебсайта BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html

³¹ Посочени в член 185 от Финансовия регламент.

☒ **Споделено управление** с държавите-членки: програмите за трансгранично сътрудничество между държавите-членки на ЕС и държави бенефициери по ИПП ще се изпълняват от управляващите органи на държавите-членки на ЕС в рамките на споделено управление

☒ **Децентрализирано управление** с трети държави

☒ **Споделено управление** с международни организации: в споделеното управление ще участват главно международни финансови институции (като ЕИБ, ЕБВР, Световната банка, Съвета на Европейската банка за развитие (СЕБР), както и, според случая, специализирани агенции на ООН.

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

Забележки

Крайната цел на регламента е управлението на подпомагането да се осъществява изцяло на отговорност на държавите бенефициери, в рамките на децентрализирано управление. Тази цел обаче ще се реализира постепенно, тъй като административният капацитет на държавите бенефициери търпи развитие и се изпълняват условията за предоставяне на управленски правомощия. През първоначалните етапи Комисията ще запази контрола върху управлението и/или ще повери изпълнението на специализирани органи под непряко или споделено управление, в зависимост от случая. Централизираното управление ще бъде също основният метод за програмите, включващи няколко държави.

Споделеното управление ще се използва също за дейности с международни и европейски финансови институции с цел привличане на допълнителни средства основно за инвестиции в необходимата социална и икономическа инфраструктура.

На последно място, споделеното управление ще продължи да се използва за целите на териториалното сътрудничество, които включват държавите-членки на ЕС.

2. МЕРКИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ

2.1. Правила за мониторинг и оценка

Да се посочат честотата и условията.

Правилата за мониторинг и оценка ще бъдат засилени в сравнение с настоящата ситуация, като ще бъде поставен по-силен акцент върху резултатите. Те ще включват определение на специфични, измерими, постижими цели, както и съответните показатели.

Системите за мониторинг и оценка на Европейската комисия все повече се насочват към резултатите. Те използват вътрешен персонал, както и външни експертни становища. Ръководителите в делегациите на ЕС и в централата непрекъснато наблюдават изпълнението на проекти и програми по различни начини, включително и чрез посещения на място при възможност. Мониторингът дава ценна информация за напредъка, помага на ръководителите да установят действителни и потенциални проблеми и да предприемат своевременни коригиращи действия при необходимост.

Освен това се наемат външни независими експерти, които оценяват ефективността на външните действия на ЕС чрез различни допълващи се системи. Тези оценки допринасят за отчетността и за подобряването на текущите интервенции; те също така извличат поуки от миналия опит с цел предоставянето на информация за бъдещи политики и действия. Използваните инструменти съответстват на международно признати критерии на ОИСР-КПР за оценка, включително (потенциално) въздействие.

Комисията също така подпомага държави бенефициери в изграждането на техния собствен капацитет да следят и оценяват разходите. При новия инструмент отговорността за мониторинг и оценка ще бъде допълнително делегирана на държавите бенефициери. По-специално, когато Комисията управлява помощта от името на бенефициера, тя ще запази главната отговорност за мониторинга и оценката. От друга страна, когато държавите бенефициери управляват помощта на тяхна собствена отговорност (децентрализирано управление), Комисията ще има главно надзорна роля (с изключение на предварителните и последващите оценки), а основната отговорност ще носи бенефициерът.

Мониторингът на равнище проекти докладва относно напредъка спрямо плановете и по-конкретно относно: (i) тръжни процедури/отпускане на безвъзмездни средства и (ii) предоставяне на крайни продукти. Ръководителите са подпомагани също от системата за мониторинг, ориентиран към резултатите (ROM), която дава представа за качеството на извадка от интервенции. Като използват високоструктурирана стандартизирана методика, независимите експерти към системата ROM дават оценки, които подчертават силните и слабите страни на проекта и дават препоръки за подобряване на ефективността.

Като допълнение към мониторинга, *оценки на равнище проекти* могат да се извършват под управлението на делегацията на ЕС или оперативните служби, които отговарят за проекта. Оценка на равнище проекти са предназначени да допълват съществуващите системи за мониторинг и следва да осигурят по-подробен и по-задълбочен анализ. Те следва също така да помагат на ръководителите на проекти да подобрят текущите интервенции или да потвърдят техните резултати и устойчивост.

На *равнище сектори и програми, мониторинговите комитети* които се председателстват съвместно от държавите бенефициери и Комисията осигуряват структурата за оценяване на напредъка на базата на плановете. Тези комитети се подпомагат от констатациите на мониторинговите доклади и оценките. Съгласно новия инструмент, ролята на мониторинговите комитети ще бъде засилена за страните кандидатки и потенциалните кандидатки, за да се гарантира, че прилагането на финансовата помощ е правилно залегнало в политическия диалог и че заключенията и препоръките на комитетите се спазват и проследяват по-систематично.

Оценки на равнище по-високо от равнище проекти (секторно, програмно, стратегическо, тематично и др.) се управляват предимно от службите на Комисията. Някои оценки и по-конкретно междинните оценки, предназначени да подпомагат процеса на вземане на решения, постепенно се делегират на държавите бенефициери с цел постигане на ангажираност и изграждане на капацитет.

Резултатите от оценките или обобщаващите констатации редовно се докладват на Комитета за ИПП, на Съвета и на Европейския парламент като част от годишния доклад за ИПП и се публикуват на интернет страницата на Комисията.

2.2. Система за управление и контрол

2.2.1. Установен(и) риск(ове)

Оперативната среда на ИПП се характеризира със следните рискове за постигането на целите на инструмента:

- ИПП е предназначен да работи предимно в режим на децентрализирано управление, като неразделна част от подготовката за членство в ЕС. Това означава по-висок присъщ риск, тъй като крайният ръководител (Комисията) няма пряка власт над изпълнителната структура на децентрализирания ръководител;
- редовните промени в изпълнителната среда, които са присъщи за процесите на присъединяване, например от централизирано управление към децентрализирано, след това отмяна на предварителните проверки, поставят необичайно високи изисквания към организационната координация, както и към приспособимостта, обучението и оценяването на персонала, тъй като те от своя страна изискват редовни промени във вътрешната контролна и организационната структура от страна на Комисията;
- разнообразието от потенциални бенефициери с техните различни структури за вътрешен контрол и капацитети може да фрагментира и по този начин да намали наличните ресурси на Комисията за подпомагане и мониторинг на изпълнението;
- недостигът на институционален и административен капацитет в държавите бенефициери може да доведе до проточени във времето процеси на децентрализация, което излага на риск своевременното използване на отделените средства и/или до трудности и забавяне при проектирането и прилагането на отделни интервенции;
- незадоволителното качество и количество на наличните данни относно резултатите и въздействието на предприєдинителната помощ в държавите бенефициери може да намали способността на Комисията за докладване и отчетност на резултатите;
- икономическите/политическите трудности могат да доведат до трудности и забавяне при разработването и прилагането на интервенции, особено в държавите бенефициери, където институциите са все още млади и нестабилни;
- нерешените конституционни, институционални и гранични въпроси в и между държавите бенефициери могат да блокират изпълнението на основни проекти за отпускане на помощ и да доведат до загуба на значителни средства;
- липсата на административни кредити може да доведе до недостатъчно ресурси за правилно управление на инструмента.

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

Вътрешният контрол/процесът на управление на генералните дирекции, които участват в ИПП имат за цел да дадат разумни гаранции относно постигането на целите за ефективност, ефикасност и икономичност на операциите, надеждност на финансовото докладване и съответствие със съответната законодателна и процедурна рамка.

За да гарантира ефективността, ефикасността и икономичността на операциите (и за да се намали високото ниво на риск в предприсъединителната среда), като допълнение към всички елементи на широкообхватния процес на стратегическа политика и планиране на Комисията, средата за вътрешен одит и другите изисквания на стандартите за вътрешен контрол на Комисията, ГД „Разширяване“ (други ГД, участващи в ИПП, използват подобни или леко изменени мерки за контрол, оптимизирани за преминаването към рамката за контрол на структурните и земеделските фондове на ЕС) ще продължи да има специална рамка за управление на финансовата помощ, която ще действа при всички нейни инструменти и която е залегнала в редовно актуализиран документ за стратегия за вътрешен контрол. Тя ще включва:

- децентрализирано управление от националните изпълнителни агенции на които са дадени правомощия за управление от Комисията след обстоен процес на определяне на строги стандарти за управление и оценяването им между другото чрез цялостни одити на системите;
- предварителни проверки от делегациите на ЕС в тази област на всички досиета за помощ, одобрени от националните изпълнителни агенции докато тези системи, които се оценяват, не достигнат такова ниво на подготовка и зрялост, че тези предварителни проверки да могат да бъдат отменени безпроблемно. Тази оценка на резултатите на националните системи включва между другото тенденции, свързани с процента на отхвърляне на досиета;
- ясно очертаване на финансовата и ориентирана към резултатите отчетност от националните изпълнителни агенции пред разпоредителя с бюджетни кредити на Комисията (директора), който е вторично оправомощен от оправомощения разпоредител, включително докладване на нередности, годишна декларация за достоверност от националните разпоредители и одиторски становища от националните одиторски органи;
- програма от одити на подсистемите, извършени от одитори на Комисията, с цел да се провери дългосрочното съответствие със стандартите за управление след прехвърляне на управлението;
- ясни процедури за уравниване на счетоводните сметки, включително допълнителни проверки и структурирана политика за финансово коригиране на грешки при операциите и системни грешки, установени от национални одитори и одитори на Комисията;
- децентрализирано управление на по-голямата част от предприсъединителната помощ от делегации на ЕС в тази област докато правомощия за управление не бъдат прехвърлени на националните изпълнителни агенции;
- ясно очертаване на финансовата отчетност за управление, което е прехвърлено на делегации на ЕС чрез вторично оправомощаване от вторично оправомощения разпоредител (директор) в централата на ръководителя на делегацията;
- изготвяне и годишно актуализиране на стратегии за гарантиране от делегации на ЕС на техните вторично оправомощаващи служители (директори), включително подробни и оценени по отношение на риска контролни и одиторски планове;

- редовно докладване от делегациите на ЕС до централата (доклади от вторично оправомощените разпоредители (AOSD)/доклади за управление) относно прилагането на помощта и стратегиите за гарантиране, включително годишна декларация за достоверност от вторично оправомощените разпоредители/ръководители на делегации;
- редовни вътрешни одити на делегациите, както на делегациите, контролиращи децентрализираното изпълнение, така и на децентрализираните делегации;
- последващи проверки на завършени програми за установяване дали всички нива на системите за управление и контрол отговарят на необходимите стандарти;
- осигуряване на обстойна програма за обучение на персонала на централата и делегациите;
- значителна подкрепа и насоки (включително чрез интернет) на централата/делегацията;
- методика за управление на проектен и програмен цикъл, включително:
- инструменти за качествена подкрепа за разработването на интервенцията, метода за нейното осъществяване, механизъм за финансиране, система за управление, оценка и подбор на всички изпълнителни партньори и др.;
- управление на програми и проекти, инструменти за мониторинг и докладване за ефективно изпълнение, включително редовен външен мониторинг на проекти на място;
- значителни компоненти на оценки и одити.

ГД „Разширяване“ ще продължи да следва най-високите стандарти за отчетност и финансово докладване, за да получи непрекъснати становища без резерви от нейните външни одитори (Европейската сметна палата) чрез използването на системата на Комисията за счетоводство на базата на текущо начисляване (ABAC), както и външни помощни специфични инструменти като Общата информационна система (CRIS).

Във връзка със съответствието със съответната законодателна и процедурна рамка, методите за контрол са определени в раздел 1.3 (мерки за предотвратяване на измами и нередности).

2.2.3. *Разходи и ползи на предвидените проверки*

2.2.3.1. Разходи за контрол

Предлаганата контролна структура за новия инструмент ИПП не се различава съществено от тази на настоящия инструмент. Структурата на неговите разходи следователно ще бъде подобна. Въпреки това преработването на инструмента се очаква да намали до осезаема степен вероятността от грешки при съответствието. Аспекти като по-гъвкаво програмиране, даващи възможност за оптимизиран подбор на проекти и по-широко използване на новаторски финансови инструменти (например осигуряване на подкрепа от международни финансови институции и други донори) следва да допринесат за това.

Очакваните разходи за проверките, представени по-долу се основават на текущи цени и на следните предположения:

- Текущата численост на персонала в генералните дирекции, които участват в ИПП е стабилна през периода;
- средните разходи за държавен служител = 127 000 EUR (двойни за длъжности в делегациите на ЕС)
- средните разходи за договорно нает персонал = 64 000 EUR

Не са включени разходите на националните системи в държавите, прилагащи ИПП при децентрализирано управление. Следва да се отбележи, че значителен дял от инвестициите и разходите за обучение, направени за внедряване на тези системи, са финансирани от оперативните разходи на ИПП.

Общи разходи за управление и контрол на ИПП на година (Персонал: разпределен за програмно или бюджетно управление и предотвратяване на измами)	млн. EUR
Фиксирани разходи (при текущи и планирани нива на оперативните разходи)	11,2
Длъжностни лица в централата на ГД „Разширяване“	7,3
Договорно наети лица в централата на ГД „Разширяване“	9,4
Длъжностни лица в делегации на ЕС	6,5
Договорно наети лица в делегации на ЕС	28,5
Разходи за местен персонал, местни разходи за договорно нает персонал и други разходи за управлението на делегациите	2,0
Длъжностни лица и договорно нает персонал в други генерални дирекции, участващи в ИПП	6,0
Външен персонал от други генерални дирекции, участващи в ИПП, в делегации на ЕС	1,0
Променливи разходи (оценка на текущите общи годишни разходи)	3,0
Разходи за договорени одити и последващи проверки	2,0
Разходи за договорени оценки	0,8
Разходи за договорен мониторинг (ROM)	
Одиторски заверки (възложени от бенефициери)	79,7
Проверки на място и други договорени допълнителни проверки като част от проверките на финансовата верига	
Общи разходи за контрол (ИПП) на година	

Представените в таблицата разходи са разходи за управление и контрол и възлизат приблизително на 80 млн. EUR или приблизително 4 % от годишните разходи, планирани за периода 2014—2020 г. Те обхващат цялата структура на управление на инструмента, от планирането до програмирането и прилагането. При едно по-ограничено определение на понятието контрол, включващо само разходите за проверки, които имат пряко отражение върху редовността на операциите, общите разходи ще бъдат намалени приблизително с 30 млн. EUR, т.е. те ще възлизат приблизително на 50 млн. EUR (приблизително 2,5 % от годишните разходи, планирани за периода 2014—2020 г.).

Последните пет реда представят променливите разходи. Тяхната годишна стойност ще зависи от интензивността на проверките, приети от вторично оправомощените разпоредители при техните стратегии за гарантиране. Тази интензивност се основава на пълна оценка на риска на всички съществуващи договори, която взема под внимание наличните бюджетни ресурси. Посочените в таблицата годишни стойности се основават на текущата практика.

По отношение на променливите разходи се прилагат следните приблизителни средни единични разходи на отделните договорени действия за контрол:

Одиторски заверки:

Приблизителни средни разходи за одит на безвъзмездно отпусната помощ: 0,2 % от стойността на договора

Приблизителни средни разходи за одит на договор за услуги: 0,1 % от стойността на договора

Последващи проверки:

Средни разходи за последваща проверка, обхващаща средно 22 млн. EUR от извършените операции (17 млн. EUR, финансирани от ЕС): 50 000 EUR (= 2 300 EUR/3 000 EUR за одитиран милион)

Проверки на място:

Средни разходи за договор, обхващащи извършени операции на стойност 175 млн. EUR: 75 000 EUR (430 EUR за одитиран милион).

2.2.3.2. Ползи от контрола

Структурата на контрола, използвана за програмите преди ИПП и програмите на ИПП последователно даваше процент на грешки под 2 % от разходите. До края на 2010 г. натрупаните възстановени суми от завършени програми под децентрализирано управление достигнаха до 29 млн. EUR от обща одитирана сума от 3 500 млн. EUR (0,82 %).

Единият от възможните методи за оценка на ползата от въведения контрол в случай на децентрализирано управление е да се използват стойностите и тенденциите на показателя на процента на отхвърляне. С подобряването на националните системи до ниво, когато предварителните проверки на досиетата за обществените поръчки могат да бъдат отменени, процентът на досиета, отхвърлени от делегацията на ЕС при такива предварителни проверки следва да спадне до много ниско равнище.

В Хърватия, която е близо до етапа на присъединяване, процентите на отхвърляне през 2010 г. спаднаха до нива между 14 % и 20 % (в зависимост от типа на досието). В Турция, страна, която все още е далеч от момента, когато предварителните проверки ще могат да бъдат отменени, процентите варират между 19 % и над 60 %.

Досиетата могат да бъдат отхвърляни поради редица причини, най-често, но не винаги поради въпроси, свързани със законността и редовността. Ако се допусне, че половината от случаите на

отхвърляне са поради нередовност, въз основа на опита може да се направи заключение, че предварителният контрол на структурата на обществените поръчки дава възможност за намаляване на нивото на грешки от между 10 % до 30 % до под 2 %. Тук не са отчетени разликите, които могат да се получат, ако в анализа бъдат използвани стойности на досиетата вместо броя на досиетата. Въпреки това е безопасно да се допусне, че настоящата структура на контрола при децентрализирано управление е почти точно балансирана, така че грешките в рамките на целта на Комисията за вътрешен контрол да могат да се поддържат в граници от не повече от 2 %.

Въпреки че, ИПП е разработен така, че да се премине към децентрализирано управление възможно най-скоро, централизираното управление може да представлява значителен дял от общите разходи на ИПП, ако прехвърлянето на управлението се забави едновременно в редица държави. Такъв беше случаят през 2010—2011 г. и е възможно да се задържи така до 2013 г.

През 2010 г. бяха направени 350 корекции (удържани или възстановени суми) в плащанията при централизирано и споделено управление в ГД „Разширяване“ на стойност приблизително от 6 млн. EUR. Това е приблизително 1 % от общите централизирани плащания през 2010 г. и може да се използва като приблизителен показател за ползите, натрупани от допълнителните проверки в рамките на и в допълнение към основните проверки на финансовата верига.

Подобно на децентрализираното управление, това съответства на схващането, че структурата на контрола, която понастоящем се използва за ИПП, е приблизително балансирана за определената цел за вътрешен контрол.

2.2.3.3. Очаквано равнище на несъответствие с приложимите правила

До 2006 г. предприєдинителните операции бяха постоянно оценявани от Европейската сметна палата, че нямат съществени грешки (под 2 % грешки), което потвърждава становищата на управлението за ефективност на използваната структура за контрол.

От 2007 г. предприєдинителните операции вече не се одитират от Европейската сметна палата въз основа на отделна, напълно представителна извадка. От този момент оценката на Европейската сметна палата обединява всички предприєдинителни данни с тези на всички други инструменти за външна помощ. Поради това вече не е възможна статистическа екстраполация специално за областта на предприєдинителната политика и структурата за контрол.

Като цяло, Европейската сметна палата откри общи грешки в обхват от 2 до 5 % за инструментите за външна помощ през годините след този момент.

Вземайки под внимание елементите, докладвани в точка 2.2.3.2 по-горе, разумно е да се очаква, че структурата на контрола, използвана за предприєдинителния инструмент постига точен баланс между разходите и ползите от проверките и следва да се гарантира, че целта на вътрешния контрол за по-малко от 2 % грешки при общите разходи може да се постигне последователно в бъдеще.

Също така, елементите на опростяване и допълнителна гъвкавост, предлагани за новия инструмент следва да подсилват това предположение, тъй като те намаляват вероятността от грешки при съответствието.

Обратното, ще възникнат нови рискове, тъй като държави с относително слаб административен капацитет ще поемат управлението през следващите години.

Макар и да е трудно да се определи количествено комбинираното отражение едновременно на подобренията в модела на инструмента и добавените рискове, може да се приеме целеви обхват за общата цел за вътрешен контрол подобен на настоящите резултати.

В заключение, структурата на контрола изглежда точно балансирана. Чрез прецизно адаптирани планове за контрол, включени в базираните на риска годишни стратегии на ръководителите за получаване на декларация за достоверност се дава възможност за повишаване или намаляване на променливите разходи, както го изисква от променящата се среда на рисковете, като по този начин се гарантира постоянен баланс между разходите и ползите.

Цялостната структура на контрола обаче може да бъде чувствителна към отрицателни изменения във фиксираните разходи за контрол, особено ако не е предложено те да се увеличат в съответствие с общите разходи.

2.3. Мерки за предотвратяване на измами и нередности

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

Предвид рисковата среда, в която работи ГД „Разширяване“, е необходимо нейните системи да предвиждат появата на потенциални грешки при съответствието при операциите и да въвеждат контролни мерки за превенция, откриване и корекция по възможност най-рано в процесите на обществените поръчки и плащанията. Това означава на практика, че механизмите на ГД „Разширяване“ за проверка на съответствието ще разчитат най-много на съществени предварителни проверки от служителите на Комисията на операции, свързани с обществените поръчки, както и на систематичните одити на децентрализираните системи за плащания (като в същото време продължават да извършват някои последващи одити и проверки), които надхвърлят значително границите на финансовите гаранции, които се изискват от Финансовия регламент. Рамката за съответствие на ГД „Разширяване“ е съставена от следните съществени компоненти:

- Превантивни мерки:

- задължително основно обучение, обхващащо въпроси, свързани с измамите, което е предназначено за служителите по управление на помощта;

- предоставяне на насоки (включително чрез интернет), включително Практическото ръководство за договори и инструкциите за управление, предоставени в рамката на стратегията за контрол на ГД „Разширяване“;

- предварителен одит на националните изпълнителни органи преди прехвърляне на управлението, включително оценка, за да се гарантира, че в органите, които управляват съответните средства, са въведени подходящи мерки за предотвратяване и разкриване на измами при управлението на фондове на ЕС;

- предварителен скрийнинг на механизмите за предотвратяване на измами, които са налични в държавата бенефициер като част от оценката на критерия за допустимост на

управлението на публичните финанси за получаването на бюджетна помощ (т.е. активен ангажимент за борба с измамите и корупцията, подходящи служби за контрол, достатъчен капацитет на съдебната власт и ефикасни механизми за реагиране и санкции);

- предварителни проверки на всички договори, възложени на национално равнище; отменят се след като националните системи постигнат стриктните показатели за управление и контрол.

- Мерки за разкриване и коригиране:

- предварителни проверки на операциите, извършвани от служители на Комисията;
- вътрешни и външни одити и проверки, включително от Европейската сметна палата;
- ретроспективни проверки и мерки за възстановяване на суми.

Освен това, при съмнения, че дадена нередност е умишлена (измама), ГД „Разширяване“ разполага с други мерки, включително:

- прекратяване на крайния срок за плащанията и уведомяване на субекта;
- специфични одити (конкретен/задължителен одит);
- система за ранно предупреждение и засилен мониторинг на договорите;
- спиране/прекратяване на договор;
- процедура за изключване;
- спиране на обслужването на искания за средства от националните фондове;
- спиране или прекратяване на прехвърлянето на управление.

ГД „Разширяване“ ще доразработи своята стратегия за борба с измамите в съответствие с новата стратегия на Комисията за борба с измамите (СКБИ), приета на 24 юни 2011 г.

3. ОЧАКВАНО ФИНАНСОВО ОТРАЖЕНИЕ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО/ИНИЦИАТИВАТА

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

– Съществуващи разходни бюджетни редове

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

Функция от многогодишната финансова рамка	Бюджетен ред	Вид на разхода	Вноска			
	Номер [Наименование.....]	Многог д./Едног д. (32)	от държав и от ³³ ЕАСТ	от страни кандидат ки ³⁴	от трети държави	по смисъла на член 18, параграф 1, буква аа) от Финансовия регламент
Функция 4	04 01 04 13 Инструмент за предприсъединителна помощ (ИПП) - Раздел „Човешки ресурси“ - Разходи за административно управление	Едногод .	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
Функция 4	04 06 01 Инструмент за предприсъединителна помощ (ИПП) - Раздел „Развитие на човешките ресурси“	Многог од.	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
Функция 4	05 01 04 03 Предприсъединителна помощ в областта на селското стопанство и развитието на селските райони (IPARD) - Разходи за административно управление	Едногод .	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
Функция 4	05 05 02 Инструмент за предприсъединителна помощ за развитието на селските райони (IPARD)	Многог од.	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
Функция 4	13 01 04 02 Инструмент за предприсъединителна помощ (ИПП) - Раздел „Регионално развитие“ - Разходи за административно управление	Едногод .	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ

³² Многогод.= Многогодишни бюджетни кредити / Едногод.= Едногодишни бюджетни кредити

³³ ЕАСТ: Европейска асоциация за свободна търговия.

³⁴ Страни кандидатки и ако е приложимо, страни потенциални кандидатки от Западните Балкани.

Функция 4	13 05 02 Инструмент за предприежителна помощ (ИПП) - Раздел „Регионално развитие“	Многог од.	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
Функция 4	13 05 03 01 Трансгранично сътрудничество - Вноска от подфункция 1-б	Многог од.	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
Функция 4	13 05 03 02 Трансгранично сътрудничество и участие на страните кандидатки и потенциални кандидатки в програмите на структурните фондове за транснационално и междурегионално сътрудничество - Вноска от функция 4	Многог од.	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
Функция 4	22 01 04 01 Предприежителна помощ – Разходи за административно управление	Едногод .	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
Функция 4	22 01 04 04 Инструмент за предприежителна помощ „Техническа помощ и обмен на информация“ (TAIEX) – Разходи за административно управление	Едногод .	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
Функция 4	22 01 04 30 Изпълнителна агенция за образование, аудиовизия и култура – Вноска от програми по функция 4 в област на политиката „Разширяване“	Едногод .	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
Функция 4	22 02 01 Помощ за преходния период и за институционално изграждане за страните кандидатки	Едногод .	НЕ	НЕ	НЕ	ДА
Функция 4	22 02 02 Помощ за преходния период и за институционално изграждане за страни потенциални кандидатки	Едногод .	НЕ	НЕ	НЕ	ДА
Функция 4	22 02 03 Временни граждански администрации в Западните Балкани	Едногод .	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
Функция 4	22 02 04 01 Трансгранично сътрудничество между държави бенефициери на ИПП и участие в транснационални/междурегионални програми по ЕФРР и програми за морски басейни по ЕИСП	Едногод .	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
Функция 4	22 02 04 02 Трансгранично сътрудничество с държави-членки	Едногод .	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ

Функция 4	22 02 06 Инструмент за предприсъединяване „Техническа помощ и обмен на информация“ (TAIEX)	Едногод .	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
Функция 4	22 02 07 01 Регионални и хоризонтални програми	Едногод .	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
Функция 4	22 02 07 02 Оценка на резултатите от помощта на Съюза, последващи мерки и одит	Едногод .	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
Функция 4	22 02 10 02 Информация и комуникация за трети страни	Едногод .	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
Функция 4	22 02 07 03 Финансова подкрепа за насърчаване на икономическото развитие на общността на кипърските турци	Едногод .	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
Функция 4	32 04 11 Енергийна общност	Едногод .	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ

– Поискани нови бюджетни редове

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

Бюджетът за ИПП II ще бъде организиран съгласно член 41 от Финансовия регламент. Макар че общите отпуснати средства за този правен инструмент обслужват политиката за разширяване, управлението на съответните дейности се споделя между ГД „Разширяване“, ГД „Регионална политика“, ГД „Трудова заетост“ и ГД „Земеделие и развитие на селските райони“. Всяка от тези служби трябва да поема отговорност за съответната област на своята политика, без да се засяга общата координираща роля на ГД „Разширяване“.

За тази цел общите отпуснати суми по ИПП II ще бъдат разпределени между областите на политиките, като се гарантира подходяща комбинация от политики, в съответствие с нуждите на държавите бенефициери и по взаимно съгласие между четирите генерални дирекции. В случай, когато е необходимо да се постигне ефективно изпълнение на стратегическите документи и на бюджета, ще бъде възможно да се прехвърлят суми между области на политиките в съгласие със службата/службите, които отговарят за съответните области на политиките.

Ще бъде гарантиран плавен преход от ИПП към ИПП II с цел ефективно и ефикасно приключване на подпомагането по ИПП.

Подробности относно бюджетната структура за гарантиране на съгласуваност с принципите за бюджетиране и управление по дейности ще бъдат предложени в проекта на бюджета за 2014 г.

3.2. Очаквано отражение върху разходите

3.2.1. Обобщение на очакваното отражение върху разходите

млн. EUR (до третия знак след десетичната запетая)

Функция от многогодишната финансова рамка:	4	Глобална Европа
---	---	-----------------

ГД: AGRI/ELARG/EMPL/REGIO			2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	ОБЩО
• Бюджетни кредити за оперативни разходи										
22 02 Финансова помощ за страните кандидатки/страните потенциални кандидатки 04 06 01 Човешки ресурси 05 05 02 Развитие на селските райони 13 05 02 Регионално развитие 13 05 03 Трансгранично сътрудничество 32 04 11 Енергийна общност	Поети задължения	(1)	1842,5	1879,4	1917,0	1955,3	1994,4	2034,3	2075,6	13698,6
	Плащания ³⁵	(2)	368,5	1112,9	1872,2	1909,6	1947,8	1986,8	2026,6	11224,4
22 02 07 03 Финансова подкрепа за насърчаване на икономическото развитие на общността на кипърските турци ³⁶	Поети задължения	(1a)	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	
	Плащания	(2a)	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	
Бюджетни кредити с административен характер, финансирани										

³⁵ Плащания, свързани само с новия ИПП

³⁶ Докато корекцията, предвидена в член 11 параграф 2 от Регламента на Съвета за определяне на многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г. не бъде извършена, финансовите нужди за подпомагане на общността на кипърските турци ще бъдат поети от общия пакет, разпределен за инструмента за предприсъединителна помощ.

от пакета за определени програми ³⁷										
22 01 04 01/04/30 04 01 04 13 05 01 04 03 13 01 04 02		(3)	55,4	56,5	57,7	58,8	60,0	61,2	61,8	411,4
ОБЩО бюджетни кредити за ГД ELARG/AGRI/EMPL/REGIO	Поети задължения	=1+1 а +3	1898,0	1935,9	1974,6	2014,1	2054,4	2095,5	2137,4	14110,1
	Плащания	=2+2 а +3	423,9	1169,4	1929,8	1968,4	2007,8	2048,0	2088,5	11635,8

• ОБЩО бюджетни кредити за оперативни разходи	Поети задължения	(4)	1842,5	1879,4	1917,0	1955,3	1994,4	2034,3	2075,6	13698,6
	Плащания	(5)	368,5	1112,9	1872,2	1909,6	1947,8	1986,8	2026,6	11224,4
• ОБЩО бюджетни кредити с административен характер, финансирани от пакета за определени програми		(6)	55,4	56,5	57,7	58,8	60,0	61,2	61,8	411,4
ОБЩО бюджетни кредити за ФУНКЦИЯ 4 от многогодишната финансова рамка	Поети задължения	=4+ 6	1898,0	1935,9	1974,6	2014,1	2054,4	2095,5	2137,4	14110,1
	Плащания	=5+ 6	423,9	1169,4	1929,8	1968,4	2007,8	2048,0	2088,5	11635,8

³⁷ 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.

Функция от многогодишната финансова рамка:	5	АДМИНИСТРАТИВНИ РАЗХОДИ
---	----------	--------------------------------

млн. EUR (до третия знак след десетичната запетая)

	2014 г	2015 г	2016 г	2017 г	2018 г	2019 г	2020 г	ОБЩО
	.	.	.	.	.	.	.	
ГД: ELARG/AGRI/REGIO/EMPL								
• Човешки ресурси	27,0	26,1	25,7	25,7	25,7	25,7	25,7	181,5
• Други административни разходи	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	5,3
ОБЩО ГД ELARG/AGRI/REGIO/EMPL	27,7	26,8	26,5	26,4	26,4	26,4	26,4	186,8

ОБЩО бюджетни кредити за ФУНКЦИЯ 5 от многогодишната финансова рамка	(Общо поети задължения = общо плащания)	27,7	26,8	26,5	26,4	26,4	26,4	26,4	186,8
--	---	------	------	------	------	------	------	------	-------

млн. EUR (до третия знак след десетичната запетая)

		2014 г	2015 г	2016 г	2017 г	2018 г.	2019 г.	2020 г	ОБЩО
		.	.	.	.			.	
ОБЩО бюджетни кредити за ФУНКЦИИ 1–5 от многогодишната финансова рамка	Поети задължения	1925,7	1962,7	2001,1	2040,6	2080,9	2122,0	2163,9	14296,8
	Плащания	451,7	1196,2	1956,3	1994,9	2034,2	2074,4	2114,9	11822,6

3.2.2. Очаквано отражение върху бюджетните кредити за оперативни разходи

Разходите на този етап са несигурни или променливи поради предстоящия етап на програмиране, за който резултатите не могат да бъдат предвидени. Поради това на този етап не може да се даде оценка на разходите за единица продукт. Резултатите не могат да бъдат количествено определени с чисто цифрови изрази, тъй като напредъкът се измерва във връзка с напредъка на страните по пътя им към присъединяването към ЕС. Прогнози на разходите и на единичните разходи ще бъдат направени въз основа на оценка на нуждите, след като бъдат разработени и одобрени стратегически документи, включващи една или повече държави.

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

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

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:

Забележка: Цифрите за функция 5 включват информация относно ГД „Разширяване“ и делегации на ЕС и ГД „Земеделие и развитие на селските райони“/ГД „Регионално развитие“/ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“. Цифрите за функция 4 включват информация относно ГД „Разширяване“/ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“/ ГД „Земеделие и развитие на селските райони“/ГД „Регионално развитие“.

млн. EUR (до третия знак след десетичната запетая)

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	ОБЩО
--	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	------

ФУНКЦИЯ 5 от многогодишната финансова рамка								
Човешки ресурси	27,0	26,1	25,7	25,7	25,7	25,7	25,7	181,5
Други административни разходи	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	5,3
Междинна сума за ФУНКЦИЯ 5 от	27,7	26,8	26,5	26,4	26,4	26,4	26,4	186,8

многогодишната финансова рамка								
-----------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--

Извън ФУНКЦИЯ 5 ³⁸ от многогодишната финансова рамка								
Човешки ресурси	49,9	50,9	52,0	53,0	54,1	55,1	55,7	370,6
Други разходи с административен характер	5,5	5,6	5,7	5,8	5,9	6,1	6,2	40,8
Междинна сума извън ФУНКЦИЯ 5 от многогодишната финансова рамка	55,4	56,5	57,7	58,8	60,0	61,2	61,8	411,4

ОБЩО	83,2	83,3	84,1	85,3	86,4	87,6	88,3	598,2
------	------	------	------	------	------	------	------	-------

³⁸

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:

Забележка: Цифрите за персонала по функция 5 включват информация относно ГД „Разширяване“ и делегациите на ЕС, централите на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“/ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“/ГД „Регионално развитие“, а също така включват намаляване на длъжностите, свързани с постепенното премахване на делегациите в Хърватия.]

Данните за персонала по функция 4 включват информация относно ГД „Разширяване“/ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“/ ГД „Земеделие и развитие на селските райони“/ГД „Регионално развитие“.

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

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
• Длъжности в щатното разписание (длъжностни лица и временно наети лица)							
22 01 01 01 (Централа и представителс тва на Комисията)	108,0	107,0	105,0	105,0	105,0	105,0	105,0
04 01 01 01 (Централа и представителс тва на Комисията)	10,9	10,9	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5
05 01 01 01 (Централа и представителс тва на Комисията)	9	9	9	9	9	9	9

13 01 01 01 (Централа и представителс тва на Комисията)	13	13	13	13	13	13	13
22 01 01 02 (Делегации) ³⁹	46,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0
22 01 05 01 (Непреки изследвания)	няма	няма	няма	няма	няма	няма	няма
10 01 05 01 (Преки изследвания)	няма	няма	няма	няма	няма	няма	няма
• Външен персонал (в еквивалент на пълно работно време ЕПРВ)⁴⁰							
22 01 02 01 (ДНП, КНЕ, ПНА от общия финансов пакет)	18,6	18,5	18,3	18,1	18,1	18,1	18,1
04 01 02 01 (ДНП, КНЕ, ПНА от общия финансов пакет)	-	-	-	-	-	-	-
05 01 02 01 (ДНП, КНЕ, ПНА от общия финансов пакет)	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
13 01 02 01 (ДНП, КНЕ, ПНА от общия	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5

³⁹

Включително 5 ЕПРВ за приключването и мониторинга на помощта по ИПП в Хърватия за 2014 г.

⁴⁰

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

финансов пакет)							
22 01 02 02 (ДНП, КНЕ, МЕД, МП и ПНА в делегациите)		17,7	17,5	17,3	17,2	17,2	17,2
22 01 04 01/04 41	- в централата ⁴²	102,3	100,1	98	96	93,9	91,9
	- в делегациите	399,5	400,6	401,7	402,8	403,9	404,9
04 01 04 13 в делегациите		13,2	13,3	13,3	13,3	13,4	13,4
05 01 04 03 в делегациите		5	5	5	5	5	5
13 01 04 02 в делегациите		39,7	39,8	39,9	40,0	40,1	40,2
22 01 05 02 (ДНП, КНЕ, ПНА -Непреки изследвания)		няма	няма	няма	няма	няма	няма
10 01 05 02 (ДНП, КНЕ, ПНА -Преки изследвания)		няма	няма	няма	няма	няма	няма
Други бюджетни редове		няма	няма	няма	няма	няма	няма

41

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

Този бюджетен ред включва също осигуряване на 22 ЕПРВ за изпълнението, мониторинга и поетапното спиране на помощта за общността на кипърските турци. Тези ресурси ще бъдат прекратени и прехвърлени към съответния дял от бюджета след като бъде направена корекцията, предвидена във втория параграф на член 11 от Регламента на Съвета за определяне на многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г.

42

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

(да се посочат)							
ОБЩО	789,3	781	777,3	776,2	775,3	774,5	773,7

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

Описание на задачите, които трябва да се изпълнят:

Длъжностни лица и временно наети лица	Планиране, програмиране, управление и мониторинг на финансовата помощ
Външен персонал	Планиране, програмиране, управление и мониторинг на финансовата помощ

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

☒ Предложението/инициативата е съвместимо(а) с многогодишна 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 инструмента за гъвкавост или да се преразгледа многогодишната финансова рамка⁴³.

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

3.2.5. Участие на трети страни във финансирането

☒ Предложението/инициативата не предвижда съфинансиране от трети страни

☐ Предложението/инициативата предвижда съфинансиране съгласно следните прогнози:

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
Да се посочи съфинансиращият орган								
ОБЩО съфинансирани бюджетни кредити								

⁴³

Вж. точки 19 и 24 от Междуйнституционалното споразумение.

3.3. Очаквано отражение върху приходите

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

млн. EUR (до третия знак след десетичната запетая)

Приходен бюджетен ред:	Налични бюджетни кредити за текущата бюджетна година	Отражение на предложението/инициативата ⁴⁴					
		Година N	Година а N+1	Година а 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.

⁴⁴

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.