ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 15.5.2024 г.
COM(2024) 208 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно оценката на инструментите на Европейския съюз за външно финансиране за многогодишните финансови рамки за периода 2014—2020 г. и за периода 2021—2027 г.

{SWD(2024) 133 final}

Съдържание

1. Контекст 2
2. Оценка 4
3. Заключения 6

1. Контекст

Цялостната цел на настоящата оценка е да се прецени дали настоящите инструменти за външно финансиране (ИВФ) са по-подходящи за целта и позволяват на ЕС да постигне по-добро външно сътрудничество в сравнение с предишните инструменти. Конкретните цели са да се оценят резултатите на ИВФ от гледна точка на добавената стойност от ЕС, ефективността, ефикасността, въздействието, гъвкавостта и способността да се реагира на променящите се политически и свързани с политиката приоритети, възможностите за опростяване, съгласуваността, полезните взаимодействия, както и това дали целите на ИВФ запазват своята целесъобразност. Освен това използването и функционирането на гаранцията за външна дейност (ГВД), включително максималния ѝ размер, също така се оценява от гледна точка на допълняемостта и приноса ѝ към цялостните цели и резултати.

Настоящата оценка обхваща следните ИВФ:

МФР за периода 2021—2027 г.

- Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество (ИССРМС) — Глобална Европа, включително компонента му, свързан с Европейския фонд за устойчиво развитие плюс/гаранцията за външна дейност (ЕФУР+/ГВД), както и Делегирания регламент на Комисията за допълване на Регламента за ИССРМС — Глобална Европа[1],
- Инструмента за предприсъединителна помощ[2] III (ИПП III), както и Делегирания регламент на Комисията за допълване на Регламента за ИПП III[3] и Регламента за изпълнение на Комисията относно специалните правила за изпълнение на ИПП III[4],
- Европейския инструмент за международно сътрудничество в областта на ядрената безопасност (INSC)[5],
- Решението за отвъдморско асоцииране, включително Гренландия (РОАГ)[6].

[1] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1530
[2] IPA III: the Instrument for Pre-Accession Assistance (2021–2027) | EUR-Lex (europa.eu)
[3] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2128
[4] https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2021/2236/oj?locale=bg
[5] Регламент — 2021/948 — BG — EUR-Lex (europa.eu).
[6] Решение — 2021/1764 — BG — EUR-Lex (europa.eu).

МФР за периода 2014—2020 г.

- Инструмента за сътрудничество за развитие (ИСР)[7],
- Европейския инструмент за демокрация и права на човека (ЕИДПЧ)[8],
- Европейския инструмент за съседство (ЕИС)[9],
- Инструмента, допринасящ за стабилността и мира (IcSP)[10],
- Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП)[11],
- Инструмента за партньорство за сътрудничество с трети държави (ИП)[12],
- Решението за отвъдморско асоцииране (РОА)[13],
- Решението за Гренландия (РГ)[14],
- Европейския фонд за устойчиво развитие (ЕФУР)[15],
- Общия регламент за изпълнение за определяне на общи правила и процедури за изпълнението на инструментите на Съюза за финансиране на външната дейност[16],
- 11-ия европейски фонд за развитие (ЕФР), който е обхванат също от оценката, въпреки че не е бюджетен инструмент на ЕС[17].

Настоящата оценка се извършва в съответствие с член 42, параграф 2 от Регламента за ИССРМС — Глобална Европа, член 13, параграф 6 от Регламента за ИПП III, член 81 от РОАГ и член 14, параграф 1 от INSC. Тя обхваща и се основава на окончателната оценка на ИВФ по линия на многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2014—2020 г.

[7] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A32014R0233
[8] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0235

[9] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0232&from=BG
[10] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0230&from=BG
[11] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A32014R0231
[12] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0234&from=BG
[13] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32013D0755
[14] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0137
[15] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32017R1601
[16] https://op.europa.eu/bg/publication-detail/-/publication/43f92a44-af94-11e3-86f9-01aa75ed71a1/language-bg
[17] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A32015R0322

Оценката на ИВФ по линия на МФР за 2014—2020 г. обхваща периода от 1 януари 2014 г. до 31 декември 2020 г. Що се отнася до ИВФ по линия на МФР за 2021—2027 г., оценката обхваща периода от 1 януари 2021 г. до 31 декември 2022 г.

Географският обхват на оценката съответства на посоченото в правния акт, който е предмет на оценката.

В настоящия доклад са представени заключенията на Комисията с оглед на оценката, която е представена в придружаващия работен документ на службите на Комисията.

2. Оценка

- **Ефективност и ефикасност**

Текущото състояние на прилагането на ИВФ показва, че те са напът да постигнат резултати във връзка с целите, които се очакваше да изпълнят към момента на приемането им, като тези цели запазват своята целесъобразност.

По линия на ИССРМС — Глобална Европа бяха предприети действия за преодоляване на разпокъсания характер на предишната структура, като той обединява няколко ИВФ от предишната МФР. Освен това в него е интегриран 11-ия ЕФР, който не се финансира от бюджета на ЕС и обхваща държавите от Африка на юг от Сахара, Карибите и Тихоокеанския басейн. ИССРМС — Глобална Европа също така обхваща съседните на Съюза държави заедно с други региони, като същевременно запазва специфичните им особености.

ИПП III бележи преминаването към по-адаптивен подход, ръководен в по-голяма степен от политиката в сравнение с предишните подходи. От секторен инструмент ИПП III се превърна в по-всеобхватен инструмент, при който политиката е на първо място. Освен това ИПП III отразява приоритетите на ЕС и развитието на политиката по отношение на подготвянето на бенефициерите за бъдещото им членство в Съюза. ИПП III доказа своята ефективност за насърчаването на социално-икономическо развитие и за привличането на необходимите инвестиции съгласно икономическия и инвестиционен план, като същевременно е необходимо допълнително да се ускори сближаването с ЕС.

Що се отнася до ефикасността на ресурсите на ЕС, интегрирането на ЕФУР+ в ИССРМС — Глобална Европа и в ИПП III създава условия за повишено използване на

ограничените публични финансови ресурси на ЕС като средство за привличане на публични и частни инвестиции.

С оглед на заключенията от междинния преглед (МП) от 2017 г. настоящите ИВФ разполагат с елементи, осигуряващи гъвкавост, които доказаха своята целесъобразност при отговора си на COVID-19 и на агресивната война на Русия срещу Украйна.

Отсъствието на предварително определени финансови пакети по държави в ИПП III създаде условия за повече гъвкавост при подпомагането на програмите в съответствие с неотложните и променящите се нужди.

- **Съгласуваност**

В основата на ИССРМС — Глобална Европа е залегнал принципът на географския характер, т.е. инструментът се изпълнява предимно чрез географски програми, които следва да бъдат допълнени от тематични програми и действия за бързо реагиране. По този начин бе пояснено разпределението между географските и тематичните действия и действията за бързо реагиране, което доведе до повишаване на съгласуваността и на геополитическото влияние и до решаване на проблемите, произтичащи от припокриването между множество ИВФ в периода 2014—2020 г. Прилагането на логиката, свързана с географския характер подобри работата на ЕС с участниците както на държавно, така и на регионално равнище, което доведе до по-целенасочен подход. Интегрирането на ЕФУР+ в ИССРМС — Глобална Европа повиши съгласуваността на външната дейност на Съюза. Освен това с географския характер биха могли да се преодолеят специфичните предизвикателства, пред които са изправени нестабилните и засегнати от конфликти държави.

ИПП III гарантира взаимното допълване между различните програми, подпомагани по линия на инструмента.

Освен това е налице залегнала в основата съгласуваност между настоящите ИВФ, тъй като ИПП III, РОАГ и INSC се позовават на ИССРМС — Глобална Европа по отношение на прилагането си.

Освен че укрепват полезните взаимодействия с други ИВФ, които не са обхванати от настоящата оценка, действащите понастоящем ИВФ имат за цел да повишат съгласуваността с вътрешните политики на ЕС.

- **Добавена стойност от ЕС**

ИВФ позволяват на ЕС да упражнява по-добре влиянието си като участник в развитието, фактор от световно значение и геополитически фактор. ИССРМС — Глобална Европа генерира значителна добавена стойност, като предлаганият на световно равнище пакет по линия на този инструмент е по-интегриран, по-голям и по-съгласуван в сравнение с предишната МФР, с което се подобрява способността на държавите партньори да постигат съвместни приоритети с ЕС и да се справят с предизвикателствата в световен план. Действащите понастоящем ИВФ доведоха до повишаване на колективната ангажираност на европейските участници във външното сътрудничество на ЕС при следване на подхода „Екип Европа“, който се основава на знанията и експертния опит на държавите — членки на ЕС. Добавената стойност от ИПП III произтича от особените му цели да подготви бенефициерите за бъдещото им членство в Съюза, като в основата на това са залегнали европейските ценности.

Въпреки че все още се намира в ранен етап, ЕФУР+ вече демонстрира катализиращия си ефект по отношение на мобилизирането на допълнителни финансови средства и експертен опит, като по този начин допринася за устойчивото развитие и растежа. Този принос е съгласуван с осъществяването на инициативата Global Gateway, която представлява стратегията на ЕС за насърчаване на интелигентни, чисти и сигурни връзки в секторите на цифровите технологии, енергетиката и транспорта и за укрепване на здравните, образователните и научноизследователските системи в целия свят, включително чрез икономическите и инвестиционни планове в съседните на Съюза държави. Те изпълняват роля, подобна на ролята на инвестиционната рамка за Западните Балкани по линия на ИПП III.

3. Заключения

Заключенията от междинния доклад от 2017 г., обхващащ ИВФ по линия на МФР за 2014—2020 г., останаха валидни през целия период на прилагане на предишната МФР и като цяло бяха отчетени при проектирането на набора от действащи в момента инструменти.

Регламентите за ИССРМС — Глобална Европа, ИПП III, РОАГ и INSC, както и свързаните с тях делегирани регламенти не налагат законодателни изменения в средата на периода.

ИССРМС — Глобална Европа

- ИССРМС — Глобална Европа като цяло доказа своята пригодност за целта. Текущото състояние на прилагането му показва, че той е напът да постигне резултати във връзка с целите, които се очакваше да постигне към момента на приемането му, като тези цели запазват своята целесъобразност.
- С оглед на променящия се геополитически контекст ИССРМС — Глобална Европа също така служи ефективно като важен инструмент за разгръщането на стратегията за Global Gateway, включително икономическите и инвестиционни планове за Източното партньорство и за държавите от южното съседство.
- ИССРМС — Глобална Европа също така позволи на ЕС да популяризира вътрешните си политики и приоритети по по-съгласуван начин в останалата част от света. С оглед да повиши съгласуваността между целите на вътрешната и външната дейност той трябва да осъществи по-добър принос за прилагането на интегриран подход, чрез който се постига баланс между интересите, партньорствата и ценностите на ЕС.
- Що се отнася до ползите от опростяването, ИССРМС — Глобална Европа осигурява единно правно основание за голяма част от външните намеси на ЕС и условията им за прилагане.
- ИССРМС — Глобална Европа замени множество ИВФ от предишната МФР, като по този начин доведе до значително повишаване на съгласуваността и на взаимното допълване по отношение на географските и тематичните действия, както и на тези за бързо реагиране, и останалите ИВФ.
- Въпреки че изпълнението на ЕФУР+ е в ранен етап, той вече демонстрира катализиращия си ефект по отношение на привличането на допълнителни финансови средства и експертен опит, като допринася за устойчивото развитие и растежа и за изпълнението на Global Gateway, включително чрез икономическите и инвестиционни планове в съседните на Съюза държави.
- Приносът на частния сектор чрез ЕФУР+ е от основно значение за ефикасното използване на бюджета на ЕС с цел подпомагане на устойчивия растеж в държавите партньори. Интегрирането на ЕФУР+ в ИССРМС — Глобална Европа допринесе за рационализирането на всички условия за прилагане.

- Разнообразните елементи за гъвкавост в ИССРМС — Глобална Европа доказаха своята целесъобразност за преследване на приоритетите на ЕС, както и за осигуряване на подкрепа на държавите партньори, по-специално в контекста на пандемията от COVID-19, агресивната война на Русия срещу Украйна и миграционния натиск, по-специално в съседните на Съюза държави. След прилагането на ИССРМС — Глобална Европа в продължение на три години обаче резервът му е почти изчерпан, което показва, че е налице несъответствие между наличните средства и действителните нужди. Освен това ИССРМС — Глобална Европа създаден с цел подпомагане на държави в състояние на война в такъв мащаб, какъвто е необходим на Украйна. Поради това за периода 2024—2027 г. бе приет нов инструмент за финансиране — механизмът за Украйна, за да се окаже подкрепа на Украйна както в условията на продължаващата агресивна война на Русия, така и по пътя на Украйна към членство в ЕС.
- От една страна, ИССРМС — Глобална Европа като цяло постига напредък към изпълнението на целите за разходите, въпреки че през следващите години ще са необходими допълнителни усилия за някои от тях, като например в областта на климата. От друга страна, големият брой цели също така ограничи гъвкавостта на инструмента.
- Програмирането успешно позволи да бъдат установени споделени приоритети с държавите партньори. Тъй като програмните документи обхващат широк набор от цели, е необходимо допълнително приоритизиране надолу по веригата. Програмирането остава труден процес, което на свой ред допринася за забавянето при започването на етапа на изпълнение.
- Включването на неподлежащ на програмиране стълб за бързо реагиране, съставен от три компонента, два от които са нови (устойчивост и външнополитически нужди), предостави на ЕС по-широк набор от инструменти за бързо справяне със спешни непредвидени и нововъзникващи политически приоритети, които не могат да бъдат решени чрез програмиране, както и за осъществяване на връзката между хуманитарната помощ, мира и развитието. Необходими са повече усилия, за да се повиши ефективността на цялостния подход и да се подобри координацията между съответните инструменти за финансиране, по-специално при работата с държави, засегнати от конфликти, и в други случаи на нестабилност.

- ИССРМС — Глобална Европа генерира значителна добавена стойност за държавите партньори, като осигури по-голям и по-съгласуван пакет. Необходими са повече усилия във връзка със съгласуването на действията за бързо реагиране в краткосрочен план с действията в дългосрочен план.
- За да се улесни извличането на поуки, подобряването на мониторинга и оценките трябва да бъде насочено към максималното използване на качествения анализ на резултатите.
- Ще бъде необходимо повече време, както и сътрудничество между службите и с държавите членки, за да се генерира по-голяма добавена стойност от ЕС и да се постигне „подход, обхващащ целия ЕС“. Възможно е да са необходими диференцирани стратегии за реагиране, за да се използват по-добре възможностите и да се осигури максимално влияние на ЕС.

ИПП III

- ИПП III доказа общата си ефективност като инструмент за предприсъединителна помощ и е напът да постигне основните си цели. Инструментът е съгласуван с новата методика за разширяване, като на преден план е поставено изпълнението на основните принципи на процеса на присъединяване към ЕС. Освен това той отразява приоритетите и развитието на политиките на ЕС, като например съсредоточаването върху екологичните, цифровите и икономическите приоритети, както е видно от поставянето на акцент върху изпълнението на икономическия и инвестиционен план в Западните Балкани.
- ИПП III доказа своята ефективност за насърчаването на социално-икономическото развитие и за привличането на необходимите инвестиции съгласно икономическия и инвестиционен план, като същевременно е необходимо допълнително да се ускори сближаването с ЕС.
- ИПП III е инструмент, който поражда повече предизвикателства за бенефициерите в сравнение с предишните инструменти, защото изисква от тях силна ангажираност и способност за стратегическо планиране по отношение на двустранното планиране. Ще бъдат необходими допълнителни усилия във втората част от МФР, за да се преобразуват стратегическите отговори на

бенефициерите в многогодишни документи за стратегическо планиране с приоритизиране и последователни реформи и действия.

- Макар че ИПП III е проектиран като основан на резултатите инструмент от гледна точка както на обхвата, така и на интензитета на помощта, постигането на баланс между оценката на качеството на изпълнението и принципа на справедливо разпределение ограничи финансовото възнаграждение на бенефициерите, които постигат добри резултати.
- ИПП III демонстрира особено висока ефикасност при разгръщането на разнообразни инструменти и начини на подпомагане, включително бюджетна подкрепа, предоставяне на безвъзмездни средства и инвестиции. Освен това повишаването на ефикасността бе постигнато с по-малко и по-мащабни действия, но съществуват възможности за допълнително рационализиране и за обмисляне на варианта за многогодишно програмиране по отношение на двустранното програмиране.
- Единната нова система за мониторинг и докладване — рамката на резултатите на ИПП III — представлява значително подобрение в сравнение с рамката на резултатите на ИПП II. Очаква се тя да подобри програмирането, мониторинга, докладването и оценката на ИПП III.
- ИПП III демонстрира гъвкавост при реагирането на извънредни външни събития въпреки липсата на резерв, подобен на този на инструмента ИССРМС — Глобална Европа. Отсъствието на предварително определени финансови пакети по държави осигури необходимата гъвкавост при подпомагането на програмите в съответствие с неотложните и променящите се нужди.
- ИПП III осигурява съгласуваност с предишните инструменти и взаимно допълване между различните видове програми, които подпомага. Освен това той е съгласуван с други области на външна дейност и с вътрешните политики на ЕС. С оглед на факта, че Украйна, Молдова и Грузия вече са обхванати от процеса на разширяване, но продължават да се финансират извън рамките на ИПП III , ще трябва да се гарантира по последователен начин съгласуваността между ИПП III и инструмента, по линия на който получават помощ от ЕС.
- Със своя ИПП III ЕС е най-големият донор за държавите, обвanати от процеса на разширяване. Добавената стойност от ЕС се увеличава благодарение на

дългогодишните партньорства, особено с международните организации, международните финансови институции и държавите членки.

- Цялостните цели на ИПП III да подготви бенефициерите за бъдещото им членство в Съюза чрез по-добро привеждане в съответствие на националното законодателство и публичната администрация към достиженията на правото на ЕС и стандартите на ЕС запазват своята целесъобразност. ИПП III ще бъде допълнен от нов инструмент за финансиране — Инструмента за реформи и растеж за Западните Балкани — чиято цел е да се ускорят допълнително фундаменталните социално-икономически реформи с нов вид финансиране и с предварителни условия за плащане.

РОАГ

- РОАГ доказа своята ценност. Чрез обединяването на Решението за Гренландия и предишното Решение за отвъдморско асоцииране този инструмент за асоцииране осигури единно правно основание за всички 13 отвъдморски страни и територии (ОСТ), включително Гренландия, със специална бюджетна глава, както бе поискано от Европейския парламент.
- Инструментът повиши значително съгласуваността с останалите ИВФ чрез включването на клауза, която препраща към ИССРМС — Глобална Европа за изпълнение на сътрудничеството (вж. член 81 от РОАГ). При все това приложимите към процедурата на комитет прагове, които се съдържат в ИССРМС — Глобална Европа и са посочени в РОАГ, биха могли да бъдат адаптирани към потребностите на втория инструмент.
- ОСТ вече не се ползват от специален пакет съгласно Механизма за инвестиции за ОСТ на Европейската инвестиционна банка, финансиран по линия на 11-ия ЕФР. Понастоящем те разполагат с достъп до програмата InvestEU на конкурентна основа, но все още е твърде рано да се оцени въздействието ѝ върху частния сектор в ОСТ.

INSC

- INSC е уникален инструмент, който допълва ИССРМС — Глобална Европа в сферата на сътрудничество в ядрената област съгласно правното основание от

Договора за Евратом. Той е изключително подходящ за справяне с предизвикателствата в областта на ядрената безопасност, управлението на радиоактивни отпадъци и ядрените гаранции.

- Планирането по линия на INSC бе достатъчно гъвкаво, така че да отговори на предизвикателствата, породени от агресивната война на Русия срещу Украйна.