



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 7.12.2011

SEC(2011) 1460 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

СЪОБЩЕНИЕ ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Подготовка на многогодишната финансова рамка по отношение на финансирането на сътрудничеството на ЕС за държавите от АКТБ и за ОСТ за периода 2014—2020 г. (11-и Европейски фонд за развитие)

и обхващаща последващия регламент за изпълнение и финансов регламент на 11-ия Европейски фонд за развитие (ЕФР)

{COM(2011) 837 окончателен}

{SEC(2011) 1459 окончателен}

1. ДЕФИНИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА

Настоящата оценка на въздействието е свързана с подготвянето на 11-ия Европейски фонд за развитие (ЕФР), който обхваща финансирането от ЕС на сътрудничеството с държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ) и отвъдморските страни и територии (ОСТ).

Проблемът в държавите от АКТБ, на който трябва да се обърне внимание, е **високото равнище на бедността** и необходимостта ЕС да подкрепя усилията на тези държави за намаляването на бедността, за постигането на устойчиво развитие и за осъществяването на интеграцията им в световната икономика, като същевременно **ОСТ все така се сблъскват със специфични проблеми, свързани с икономическото и социалното развитие**, които могат да имат сериозни последици за специфичния за тях контекст. В анализа на Комисията са взети предвид външните измерения на вътрешните политики на ЕС.

2. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

ЕС ясно е определил в ЕФР областите, в които може да предложи добавена стойност, и е предвидил средствата му да бъдат предназначени най-вече за бюджетна подкрепа, управление и инфраструктура. 10-ият ЕФР доказва носената от него добавена стойност под формата на засилена възможност за реагиране. Благодарение на факта, че поддържаше резерв от неразпределени средства в ЕФР, за да може да посреща непредвидени нужди, и благодарение на използването на новаторски инструменти като FLEX и V-FLEX, ЕС беше в състояние да играе важна роля по отношение на държавите от АКТБ, сполетени от бедствия или продоволствени, икономически и финансови кризи.

За държавите-членки на ЕС партньорството АКТБ—ЕС и ЕФР предоставят възможността за глобално влияние и средство за изпълнението на набор от последователни цели във всички 77 държави от АКТБ. **Операциите на ЕФР предлагат значително по-големи ползи в сравнение с национални операции по отношение на присъствие, мащаб и насоченост.** Тази критична маса поставя ЕС в по-добра позиция за воденето на политически диалог с правителствата партньори. ЕС разчита и на доказаната си репутация и роля като поддръжник на всеобщото участие и мултилатерализма. Поради мащабите си ЕС може да предоставя помощ на бедните в някои от най-отдалечените области в света, в които повечето държави-членки нямат стратегически интерес и присъствието им е ограничено.

Интервенциите на ЕС в ОСТ чрез ЕФР имат добавена стойност, тъй като много често ЕС е единственият донор, освен държавите-членки, с които ОСТ са свързани по конституция. ЕС прави необходимото сътрудничеството ОСТ—ЕС да разполага с достатъчно средства и да е в съответствие със сътрудничеството на ЕС с държавите от АКТБ, с които повечето ОСТ са в непосредствено съседство.

3. ЦЕЛИ НА ИНИЦИАТИВИТЕ НА ЕС

Общите цели на 11-ия ЕФР по отношение на ОСТ остават целите, определени в преразгледаното Споразумение от Котону (член 1) и в част IV от Договора за функционирането на Европейския съюз (член 198).

Освен това рамката на политиката за подготовката на 11-ия ЕФР по отношение на **специфичните цели за преразглеждането на инструмента** се състои от една страна от съобщението „**Повишаване на въздействието на политиката на ЕС за развитие: програма за промяна**“, прието на 13 октомври 2011 г. и от насоките за **преразглеждане на Решението за отвъдморско асоцииране** относно отношенията ЕС—ОСТ, от друга. Инструментите за прилагане на тази рамка са вътрешното споразумение за 11-ия ЕФР и съответните регламент за изпълнение, финансов регламент и програмни насоки. **Логиката на оценката на въздействието (движещи фактори, цели, варианти и въздействие) се основава на следните теми**, заложи в рамката: диференциация, концентрация, координация с държавите-членки, новаторски инструменти, гъвкавост и регионално сътрудничество (което е специфично за ОСТ).

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

За всяка тема са разгледани по два сценария (запазване на настоящото положение и алтернативен вариант). При алтернативния вариант се набляга на последствията от следните промени в различните елементи на „пакета“ за ЕФР (вътрешно споразумение, регламент за изпълнение и Финансов регламент):

- **принцип на диференциация**, т.е. разпределянето на повече средства за по-слабо развитите партньори и по-малък размер за по-напредналите партньори на помощта от безвъзмездни средства за развитие;
- **концентрация на помощта на ЕС в сектори**, в които може да окаже най-голямо въздействие, т.е. в ограничен брой области;
- засилена **координация с държавите-членки**: за държавите от АКТЬ **съвместният процес на програмиране** може да доведе до единен съвместен програмен документ за всяка партньорска държава или, като минимум, до разделение на труда. За ОСТ този алтернативен вариант ще се стреми към успешното съгласуване, където това е възможно, на програмите на ЕС и държавите-членки. Освен това може да се осъществи възможността за **създаване на доверителни фондове на ЕС за държавите от АКТЬ, управлявани от Комисията**;
- засилено използване на **новаторски финансови инструменти**, т.е. **комбинирани механизми** за стимулиране на финансови ресурси за развитие. В някои държави или региони от АКТЬ може да нарасне делът на използване на ресурсите на ЕС за развитие чрез (съществуващи или) нови финансови инструменти, като например смесването на безвъзмездни средства и заеми от европейските финансови институции или други механизми за споделяне на риска;
- засилване на елементите за **гъвкавост на ЕФР**, включително: i) да се позволи **първоначално разпределените средства да бъдат ограничени**, за да може да

се заделят повече средства (резерви) за допълнителни суми или за специални суми за конкретни сектори или инициативи; ii) да се формулират специфични **видове подкрепа за държави в период на нестабилност, преход или криза**; iii) **в периода на програмиране** усилията на ЕС да се насочат към **стратегии за реагиране, пряко свързани със съществуващи политики на партньорските държави**;

- използване на ресурсите за регионално сътрудничество в ОСТ да се обвърже с тяхната добавена стойност за **насърчаването на регионалното сътрудничество с АКТБ и най-отдалечените региони**.

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

По отношение на **диференциацията** при варианта за запазване на настоящото положение помощта, управлява от Комисията, ще продължи да допринася за общите цели, по-специално за намаляване на бедността, като осигурява влияние и присъствие в световен план, но въздействието и ефикасността ѝ в някои държави няма да бъдат максимални, което ще доведе и до по-слаб напредък в постигането на целите на хилядолетието за развитие (ЦХР). При алтернативния вариант засиленият географски акцент ще допринесе за насочването на ресурсите в АКТБ и ОСТ, където са най-необходимите и имат възможно най-голямо въздействие и добавена стойност. С по-напредналите партньори ЕС ще формулира алтернативни форми на сътрудничество и диалог чрез най-подходящото съчетание от политики.

По отношение на **концентрацията** при варианта за запазване на настоящото положение помощта, управлява от Комисията, ще продължи да бъде предоставяна в сравнително широк кръг от сектори, без да се решава проблемът с разпокъсването на помощта. При алтернативния вариант засиленият секторен акцент ще допринесе за по-голямото въздействие на помощта от ЕС чрез концентрацията на ресурси в ограничен брой сектори, като по-този начин ще се увеличи критичната маса на ЕС. Рискът за ЕС от загуба на видимо присъствие в някои сектори на равнището на отделните държави ще трябва да бъде намален чрез ефективно разделение на труда и повишена координация с други източници на финансиране.

По отношение на **координацията с държавите-членки от ЕС** при варианта за запазване на настоящото положение няма да се намерят решения на проблема с разпокъсаността на помощта, нито на риска от дублиране. При алтернативния вариант ефикасността и политическото влияние на помощта от ЕС могат да бъдат засилени посредством по-голямо разделение на труда между донорите, съвместно програмиране и използване на доверителни фондове на ЕС.

По отношение на използването на **новаторски финансови инструменти** при варианта за запазване на настоящото положение въздействието и ефикасността на безвъзмездните средства на ЕС няма да достигнат максималната си степен. При алтернативния вариант финансовото влияние на безвъзмездните средства от ЕС ще се увеличи посредством комбинирани механизми и други механизми за споделяне на риска, като се увеличи и критичната маса, особено при мащабни проекти.

По отношение на **гъвкавостта** при варианта за запазване на настоящото положение ще бъдат запазени някои от „гъвкавите“ характеристики на ЕФР, но те няма да предоставят

достатъчно гъвкавост, за да се реагира на специфичните ситуации на партньорите. При алтернативния вариант разпределените средства могат да бъдат бързо адаптирани, за да вземат предвид променящите се обстоятелства или специфичните ситуации (като например криза, нестабилност или преход) или да приведат в действие подход, основан в по-голяма степен на стимули, като по този начин се увеличат не само ефективността и възможността за реагиране на помощта от ЕС, но и свързаната с нея ангажираност от страна на партньорите.

По отношение на **регионалното сътрудничество с ОСТ** при варианта за запазване на настоящото положение участието и интеграцията на ОСТ в регионално сътрудничество с АКТБ и най-отдалечените региони ще останат ограничени. При алтернативния вариант ефикасността и въздействието на ресурсите на ЕС ще бъдат засилени както чрез по-ясното разграничаване между ресурсите за регионално сътрудничество от ЕФР и ЕС, така и чрез участието на ОСТ в регионални програми с АКТБ.

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Сравнението на въздействието на вариантите върху избраните цели води до заключението, че за всяка конкретна цел **алтернативният вариант е за предпочитане пред варианта за запазване на настоящото положение**, тъй като предлага най-добрият подход за намирането на решения на посочените проблеми и за изпълнението на общите и конкретните цели. Тези варианти отразяват по-добре преразгледаните насоки на политиката на ЕС за развитие и новите насоки в отношенията ЕС—ОСТ, което ще допринесе за допълнителното повишаване на ефективността на финансирането от ЕС и за максимизиране на въздействието му за държавите от АКТБ и за ОСТ.

7. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Комисията вече разполага със **системи за редовен мониторинг и оценка**, които обхващат изцяло програмата ѝ за помощ. Те използват както експертните познания на вътрешния персонал, така и външни експертни познания. Системите правят оценка на стратегиите за отделните държави, на отделните програми и проекти. Освен това биват наемани външни независими експерти, за да направят оценка на резултатите на външната дейност на ЕС. Комисията извършва и стратегически оценки на политиките си — от етапа на програмиране и изготвяне на стратегия до извършването на интервенции в конкретен сектор, държава или регион — или на конкретен инструмент. **По отношение на ЕФР** основните елементи и основанието за интервенцията на ЕС са определени в **регламента за изпълнение** на ЕФР. Резултатите от помощта на ЕС във връзка с премахването на бедността се измерват като се използват във възможно най-голяма степен конкретни и измерими показатели. Специално внимание се обръща на отбелязвания напредък в постигането на ЦХР.