



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 26.6.2013
COM(2013) 461 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА
относно оценката на финансите на Съюза въз основа на постигнатите резултати

{SWD(2013) 228 final}
{SWD(2013) 229 final}

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно оценката на финансите на Съюза въз основа на постигнатите резултати

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад съгласно член 318 отДФЕС (наричан по-долу „докладът“) е третият доклад, който отразява продължаващото развитие на този метод на докладване относно оценката на финансите на Съюза въз основа на постигнатите резултати.

Органът, който взема решение за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета, и Европейската сметна палата проявиха подчертан интерес към доклада и направиха предложения за допълнителното му подобряване въз основа на предишните два издадени доклада. Комисията откликна на тези предложения в тазгодишния доклад, доколкото е възможно в обхвата на съществуващата рамка за мониторинг, оценка и отчитане, приложими за Многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2007—2013 г. Внесените подобрения в тазгодишния доклад са в посоката, предвидена за по-нататъшното му развитие през следващия период на МФР — 2014—2020 г., както е описано в раздел 2. В раздел 3 се докладва за мониторинга и резултатите от дейността през 2012 г. по отношение на разходните програми и оценките на разходите, изготвени през 2012 г., като се прави общ преглед на наличните данни по всяка бюджетна функция.

Докладът е публикуван значително по-рано от докладите за 2010 г. и 2011 г. с цел да бъде по-добре съгласуван с приемането на обобщаващия доклад и за да се гарантира, че е на разположение на органа по освобождаване от отговорност и на Сметната палата във връзка с процедурата по освобождаване от отговорност за отчетната година.

Настоящият доклад се отнася до програмите на ЕС от всички области на неговата политика, за които се предвидени разходи в рамките на действащата МФР. Този подход бе приветстван от органа по освобождаване от отговорност и Сметната палата в предишния доклад. В отговор на искането от страна на органа по освобождаване от отговорност резултатите от външните програми (функция 4) са обяснени по-подробно, а напредъкът, постигнат при изпълнението на водещите инициативи на стратегията „Европа 2020“, е показан (когато са налице резултати). В доклада за тази година е включена друга свързана с изпълнението информация, която допълва резултатите от оценките, с цел да се осигури по-пълна информация за напредъка и постигнатите резултати. Сред източниците са годишните отчети за дейността на генералните дирекции и специалните доклади на Европейската сметна палата, както и националните доклади и докладите от експертните мрежи, свързани с изпълнението на програмите при споделено управление, и отчетите от вътрешен одит. Всяка функция на политиката по глава 3 включва раздел относно напредъка в изпълнението за 2012 г., както и основните резултати от оценката/друга обратна информация, свързана с изпълнението на програми, която е оповестена през 2012 г., но се отнася до предходни години.

Докладът е придружен от два работни документа на Комисията. Първият съдържа план за действие, в който е представено предварителното планиране на по-нататъшното развитие във връзка с доклада. Този план ще бъде потвърден, след като бъдат приети правните инструменти за Многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г. Вторият документ предоставя пълен преглед на 130 оценки, завършени през 2012 г. По-

голямата част от тези оценки се отнасят до разходните програми, а в доклада за оценка е направен анализ на междусекторните въпроси и на основните констатации/препоръки, представени в тези оценки¹. Направено е обобщение на основната информация за всяка оценка, включително информацията за въздействията, резултатността, ефикасността и добавената стойност за ЕС. В резюметата са дадени хипервръзки, водещи към уебстраницата, на която е достъпен пълният доклад. Чрез тези два документа се откликва на исканията на Европейския парламент и на Европейската сметна палата.

2. ДЕЙСТВИЯ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА МОНИТОРИНГА, ОТЧИТАНЕТО И ОЦЕНКАТА

В контекста на освобождаването от отговорност от страна на ЕП във връзка с изпълнението на бюджета за 2011 г.² Европейският парламент включи раздел „Приоритетни действия“. Парламентът посочи необходимостта от нова култура в Комисията по отношение на изпълнението, включително необходимостта от задаване на конкретни цели и показатели в планове за управление на генералните дирекции и във всички предложения за нови политики и програми. Той също така изтъкна значението на отговора, който Европейската сметна палата дава във връзка с последния доклад, и подчерта, че е необходимо да има ясно определение за добавената стойност за ЕС, че генералните дирекции следва да измерват своето изпълнение и да обобщават постигнатите резултати в своите годишни отчети за дейността, че в настоящия доклад е необходимо да се направи резюме относно изпълнението и резултатите от годишните отчети за дейността и да се въведе разграничение между вътрешните и външните политики, като се наблегне на напредъка, постигнат по отношение на водещите инициативи на стратегията „Европа 2020“, и че всички доклади за оценка трябва да се предоставят в пълния си вид на Европейския парламент.

Тази година в доклада вече е доразвит методът на докладване в годишните отчети за дейността, в специфичните за всяка програма отчети, в оценките и в резултатите от вътрешния и външния одит. Както е обяснено в съобщението на Комисията от тази година, озаглавено „Обобщение на резултатите от управлението на Комисията за 2012 г.“³, специално внимание се обръща на развиването на култура в Комисията по отношение на изпълнението, което да стане посредством нейните планове за управление и годишните отчети за дейността, като се осигури съгласуваност между тези вътрешни инструменти за управление, а в другите доклади, като например в настоящия доклад, се избегне дублиране и се оптимизира отчитането на изпълнението. Тези предложения съдържат „градивните елементи“, които споменава Съветът в отговора си във връзка с миналогодишния доклад и които са необходими за създаването на надеждна система за събиране на данни относно изпълнението с цел установяване на резултатите и въздействията за следващата МФР. В съответствие с исканията на Парламента в настоящия доклад също така се прави резюме относно изпълнението и резултатите от годишните отчети за дейността, въвежда се

¹ Другите оценки, включени в приложението, засягат основно регулаторните и комуникационни-информационните и координационни дейности и вътрешните административни процеси на институциите на ЕС.

² Резолюция на Европейския парламент относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на

общия бюджет на ЕС за финансовата 2011 г. — P7 TA-PROV(2013)0122.

³ COM(2013)334 final.

разграничение между вътрешните и външните политики, включват се препратки относно напредъка, постигнат по отношение на водещите инициативи на стратегията „Европа 2020“, и се посочва къде може да бъде открит пълният текст на всички доклади за оценка, за да бъде достъпен за Парламента.

Що се отнася до следващата МФР, Комисията работи за по-солидна и по-последователна рамка за мониторинг, оценка и отчитане на изпълнението на финансовите програми на ЕС. В предложенията на Комисията за следващата група програми за периода 2014—2020 г. се поставя акцент върху опростяването с цел улесняване и ускоряване на изпълнението на програмите, подобряване на мониторинга на напредъка (за да се осигури по-добро идентифициране на закъснения или трудности и по-бързо действие за отстраняване на пропуски) и подобряване на оценката и отчитането на изпълнението.

Основните елементи на тази рамка включват: група от основни цели, които да бъдат постигнати от програмите, с подходящи връзки с целите на „Европа 2020“; групи от солидни показатели, които предоставят основата за по-ясно отчитане на напредъка, ефикасността и резултатността на предприетите действия; както и солидни правила за мониторинг и оценка, за да се осигури своевременното предоставяне на необходимите данни и становища с оглед на по-доброто отчитане на резултатите и изпълнението.

Информацията и оценките, които Комисията ще може да предоставя всяка година в своите годишни отчети за дейността и в цялостното си отчитане в рамките на следващата МФР, ще зависят до голяма степен от това дали тези ключови елементи са заложили в правните инструменти, които предстои да бъдат приети от Европейския парламент и Съвета в подкрепа на новия пакет от финансови програми.

В доклада си през следващата година Комисията ще опише рамката за отчитане на изпълнението до края на следващата МФР, която произтича от съвместната законодателна работа по правните инструменти за следващото поколение програми. Рамката ще включва основните цели на програмите, основните показатели, реда и условията за провеждане на мониторинг, както и съдържанието на оценките и точния момент, в който следва да бъдат направени. В нея ще бъде показано как годишните отчети за напредъка в началото на изпълнението на следващата МФР ще бъдат придружени от непрестанна работа във връзка с последващата оценка на изпълнението на текущите програми. В нея ще се посочва кога ще бъдат завършени основните оценки на изпълнението на текущата програма и кога и как ще се отчита изпълнението на следващата програма, включително приносите на Комисията и държавите членки към програмите със споделено управление.

И на последно място, в контекста на своята програма за интелигентно регулиране Комисията работи също така по изготвяне на преглед на политиката си относно оценяването. По-късно тази година тя ще проведе обществена консултация с оглед приемане на заключенията, до които е достигнато в края на годината. Резултатите следва допълнително да допринесат за подобряване на отчитането на напредъка, ефикасността и резултатността на действията на ЕС и на добавената стойност от тях за постигане на въздействие върху икономиката и обществото.

3. ПРЕГЛЕД НА ПОСТИГНАТИТЕ РЕЗУЛТАТИ

ФУНКЦИЯ 1А – КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ ЗА РАСТЕЖ И ЗАЕТОСТ

Политика относно предприятията и промишлена политика

През 2012 г. макроикономическата ситуация изискваше по-големи усилия за стимулирането на растежа и създаването на работни места за постигане на целите на стратегията „Европа 2020“. В унисон със забавянето на икономическия растеж целите на ЕС за повишаване на конкурентоспособността на промишлеността и за създаване на работни места не бяха постигнати. От друга страна, в нивото на иновациите се наблюдават цялостно подобрение, продължаващо сближаване и по-значителни ефекти на ливъридж, измерени по отношение на допълнителните иновации в резултат на подкрепата от ЕС, по-специално подкрепата за МСП.

Основните разходни програми в областта на политиката за предприятията и промишлената политика през 2012 г. бяха следните: i) програмата за космически изследвания, програмата за изследвания в областта на сигурността и програмата „Галилео“ по Седма рамкова програма за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности (РП7 — 600 млн. EUR); ii) Програмата за предприемачество и иновации (ППИ) като част от Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации (ПКИ-ППИ — 335 млн. EUR); iii) европейските програми за спътникова навигация („Галилео“ и EGNOS — 169 млн. EUR) и iv) оперативната програма за глобален мониторинг на околната среда и сигурността (ГМОСС-„Коперник“ — 40 млн. EUR)⁴.

Що се отнася до РП7, в резултат на поканата за представяне на предложения за 2012 г. в областта на космическите изследвания бяха определени за финансиране 49 научноизследователски проекта, които се отнасят до дейности като изменението на климата и разработването на ключови космически технологии. Поканата за представяне на предложения по РП7 в областта на сигурността включва 54 тематични области, в които влизат дейности като борбата с пожарите в големи мащаби и бързото спасяване на жертви. Участието на МСП е над 21 % и така темата за изследванията в областта на сигурността надвишава в голяма степен целта от 15 %, заложена за цялата РП7.

Целта на Програмата за предприемачество и иновации (ППИ) е да отговори по пряк и практичен начин на основните нужди на МСП. Специалните финансови инструменти, разработени по тази програма — Механизмът за висок растеж и иновации на МСП и Механизмът за гарантиране по отношение на МСП — са с доказана висока ефективност при посрещане на нуждите на МСП от финансиране, за които иначе не би имало решение. Подкрепа за капиталови инвестиции е предоставена на над 250 иновационни МСП с висок растеж, а над 200 000 МСП са се възползвали от механизма за гарантиране на заеми. Инструментите създават положителен ефект на ливъридж от 1 към 29 при гарантирането на заеми и 1 към 5 при рисковото инвестиране, което означава, че срещу всяко похарчено евро от публичните средства се генерира много по-голяма стойност в реалната икономика.

Окончателната оценка на ППИ потвърди, че програмата действително отговаря на нуждите на МСП и е имала положителен ефект върху създаването и растежа на МСП от гледна точка на техния ливъридж и разгръщането на иновационни дейности с екологична насоченост. Освен това с две завършени през 2012 г. оценки⁵ бе подготвена

⁴ Всички цифри за разходите по програмите в настоящия доклад са за 2012 г.

⁵ Evaluation of Member State Policies to Facilitate Access to Finance for SME („Оценка на политиките на държавите членки за улесняване на достъпа на МСП до финансиране“) и Evaluation of the EU

почвата за инициативи относно достъпа на МСП до финансиране, които са планирани за 2013 г. В тези оценки бе предоставена информация как да бъде получен достъп до над 50 млрд. EUR от програми за публично финансиране в държавите членки и как да се улесни обменът на добри практики във връзка с политиките и програмите за подпомагане в целия ЕС. Оценка също така показва как трябва да бъдат изготвени мерките за подпомагане, за да привлекат инвестициите на „бизнес ангелите“ — важен източник на финансиране в много страни. Предприети бяха последващи действия въз основа на резултатите от вътрешния одит на Комисията за 2011 г. с цел засилване на мониторинга на изпълнението на програмата в бъдеще. За целта се разработва набор от подходящи показатели за мониторинг на Програмата за конкурентоспособност на предприятията и за МСП (COSME), която е приемник на ППИ⁶.

Целите на програмите „Галилео“ и EGNOS за 2012 г. бяха изпълнени. През октомври 2012 г. стартираха успешно два нови сателита и бе осъществено пускането в действие на наземната инфраструктура за фазата на валидация по програмата. Така бе завършен първият „квартет“ сателити от общо 30-те сателита от бъдещото „сътъзвездие“ по „Галилео“. Що се отнася до EGNOS, през юли 2012 г. официално бе въведена трета услуга (услугата на EGNOS за достъп до данни или EDAS) в допълнение към вече съществуващите „Услуга за безопасност на човешкия живот“ (SoL) и „Отворени услуги“.

Що се отнася до напредъка по ГМОСС-„Коперник“, бяха въведени в експлоатация две от шестте услуги за мониторинг на земната повърхност и управление на извънредните ситуации. По отношение на мониторинга на земната повърхност ГМОСС започва да осигурява уникални продукти с данни, за които вече има видимо търсене от страна на отговорниците за изработването на политики и агенциите на ЕС и които осигуряват преимуществото на напълно сравними данни за всички държави членки. Данните от ГМОСС бяха ползвани успешно за оказване на помощ при бедствия, например от спасителните служби по време на коработрушение в Италия, при земетресения и в борбата с горските пожари. Резултатите от междинната оценка на първоначалните операции на ГМОСС (GIO) показват, че тези операции се извършват в срок и ще постигнат целта да се разработят две напълно функциониращи услуги в рамките на определения тригодишен период. Направено е предложение ГМОСС да продължи и да се разшири в рамките на програма „Коперник“ за периода 2014—2020 г.

Политика в областта на мобилността и транспорта

Оценките показваха, че финансирането от ЕС е допринесло за постигнатия напредък при модернизирването на транспортната инфраструктура на Европа (напр. изпълнението на приоритетните проекти, въвеждането на инструменти за интелигентна мобилност като Европейската система за управление на железопътния трафик, както и понижаването на броя на смъртните случаи в резултат на ПТП)⁷. Въпреки това заключението на оценките бе, че са необходими допълнителни усилия за постигане на дългосрочните цели за ефикасен вътрешен пазар в транспортния сектор, което се измерва например чрез цените за гражданите и предприятията, както и усилия за гарантиране на прехода

Business Angels Markets and Policies („Оценка на пазарите и политиките на „бизнес ангелите“ в ЕС“).

⁶ Предложение COM(2011)834.

⁷ Вж. годишния отчет за дейността на ГД „Мобилност и транспорт“ на следния адрес: <http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/>.

към интелигентен транспорт с ниски въглеродни емисии, който допринася за изпълнението на стратегията „Европа 2020“. Неотдавнашните предложения на Комисията, насочени към по-нататъшно укрепване на вътрешния пазар в железопътния сектор и насърчаване на алтернативи с чисти горива, са стъпки в тази посока.

Разходите в областта на мобилността и транспорта се отнасят основно за: по-нататъшното развитие на трансевропейските транспортни мрежи (TEN-T); програмите „Марко Поло“ за облекчаване на задръстванията от пътни товарни превози и намаляване на замърсяването от тях чрез преминаване към други видове транспорт; подпомагането на научните изследвания и иновациите чрез рамковите програми за изследвания; както и дейностите в подкрепа на европейската транспортна политика и правата на пътниците. През 2012 г. общите бюджети в размер на 1,07 млрд. EUR се управляваха главно чрез непряко централизирано управление (81 %) от Изпълнителната агенция за трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T EA) и Изпълнителната агенция за конкурентоспособност и иновации (EACI). През ноември 2012 г. Комисията стартира мащабна покана за представяне на предложения по програмата за транспортна инфраструктура (TEN-T) на обща стойност 1,278 млрд. EUR. Тази покана ще подпомогне също прехода към предстоящата нова рамка на насоките за TEN-T и Механизма за свързване на Европа в следващата МФР за периода 2014—2020 г.

През 2012 г. беше направена междинна оценка на Изпълнителната агенция за TEN-T (TEN-T EA), която показва, че агенцията е изпълнила задачите си и конкретните си годишни цели. Потвърдено бе, че управлението на проектите по TEN-T от страна на агенцията е най-ефективното решение от гледна точка на разходите. Анализът на разходите и ползите показва реализирани от агенцията икономии на разходи, оценени с настояща нетна стойност от 8,66 млн. EUR за 2012 г. Независимо от това Изпълнителната агенция за TEN-T признава, че все още има области, които се нуждаят от подобрене, например прогнозирането на потока на трафика, оценката на разходите и ползите, свързани с транспортната инфраструктура, и проектирането и управлението на проектните разходи.

Политика в областта на информационното общество и медиите

Основните цели на информационната и медийната политика са определени в Програмата в областта на цифровите технологии за Европа — една от водещите инициативи на „Европа 2020“, чиято цел е да даде възможност на гражданите и предприятията в Европа да извлекат максимална полза от цифровите технологии. Програмата съдържа 13 конкретни цели, в които е заложена промяната, която трябва да бъде постигната, като например: пълно покритие на ЕС с широколентов достъп до интернет до 2013 г.; 50 % от населението да е закупило нещо по интернет до 2015 г.; и намаляване почти до нула на разликата между тарифите за роуминг и националните тарифи до 2015 г. Напредъкът в постигането на тези цели се следи ежегодно посредством таблото с резултатите от изпълнението на Програмата в областта на цифровите технологии (т.нар. Digital Agenda Scoreboard)⁸.

През декември 2012 г. беше представен преглед на програмата. Той показва, че програмата е на път да изпълни по-голяма част от своите цели. Данните за 2012 г.

⁸ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard>.

например показват, че целта да има 100 % покритие с широколентов достъп до 2013 г. вече е постигната (като 96 % от населението в ЕС разполага с фиксиран широколентов достъп, а за останалата част е имало подобрения в сателитния достъп) и че делът на гражданите, които поръчват стоки или услуги по интернет, е нараснал до 45 %, т.е. постигането на целта от 50 % до 2015 г. става по график. Освен това до края на 2012 г. тарифите за роуминг са намалели най-малко с 10 %, но все още се считат за много високи, отколкото местните тарифи за гласови повиквания, текстови съобщения и пренос на данни. При все това прегледът показва още, че темпът на растеж на трансграничната електронна търговия е бавен, че високоскоростният широколентов достъп навлиза бавно и че са необходими допълнителни усилия за намаляване или премахване на различията между държавите членки при използването му. Извършеният преглед доведе също така до формулиране на нови цифрови приоритети за периода 2013—2014 г., като например създаване на по-стабилна регулаторна среда в областта на широколентовото покритие и ускоряване на развитието на изчисленията в облак чрез използване на покупателната сила на публичния сектор.

Оперативните разходи в размер на 1,6 млрд. EUR са предназначени за научни изследвания и технологично развитие в рамките на Седмата рамкова програма (РП7), включително съвместните технологични инициативи (СТИ), дейностите по Програмата за конкурентоспособност и иновации и свързаните дейности.

През 2012 г. в проучването относно въздействието на мерките по Шестата рамкова програма (РП6) върху технологиите на информационното общество беше подчертана положителната стойност на проучването на нови области на науката/технологиите, укрепването на сътрудничеството в областта на изследванията и усъвършенстването на способностите и опита на персонала. Тъй като част от програмата се основаваше на конкретни промишлени приоритети, чрез нея успешно бяха създадени мрежови структури около водещи участници в промишлеността, като основната цел беше ефикасното решаване на конкретни технологични/научни предизвикателства. В някои области (например „Компоненти и микросистеми“) проектите обединиха основните участници в различни части на веригата за създаване на стойност, което доведе до средносрочни конкурентни предимства и по-всеобхватно и по-силно въздействие върху иновациите.

Дейностите по програмата, съсредоточени върху по-дългосрочни научни цели, се оказаха успешни по отношение на създаването на мрежови структури около университетите и изследователските центрове. Такъв е например случаят с мрежите, изградени във връзка с технологиите на знанието и интерфейса или бъдещите и новопоявяващите се технологии. В проучването се констатира още, че технологиите на информационното общество по РП6 (РП6-ТИО) са оказали положително влияние върху голяма част от работещите с ИКТ в сферата на научноизследователската и развойна дейност в ЕС и са довели до големи косвени ползи, за които се счита, че до голяма степен надхвърлят преките ползи от проектите за участниците в програмата. Голяма част от знанията, генерирани в рамките на РП6-ТИО, бе публикувана във водещи списания за наука и техника и бе представена по време на конференции на високо равнище и на изложби.

В междинната оценка на публично-частното партньорство за бъдещия интернет (FI-PPP) в рамките на РП7 бяха потвърдени резултатността и реалното значение на този

инструмент и бе препоръчано по-нататъшно развитие на управлението и ангажиментите от страна на промишлеността. В други проучвания⁹, свързани с оценки, беше потвърдена добавената стойност от ЕС за подобряване на взаимното допълване между различните участници във веригата за създаване на стойност в промишлените отрасли, което допринася например за способността на сектора за производство на компоненти да се възползва от възможностите в по-горните части на веригата за създаване на стойност. Доставчиците на вградени системи също следва да се стремят да използват по-добре възможностите, осигурени от нарастващата производителност и функционалност на компонентите.

Що се отнася до регулаторната рамка за електронните комуникации, проучването относно оценката на Органа на европейските регулатори в областта на електронните съобщения (ОЕРЕС) и на Службата на ОЕРЕС, финансирано от бюджета на ЕС, установи, че структурата е целесъобразна, ефикасна и даваща резултати. При все това в оценката също така бяха предложени подобрения в управлението и отчетността (например в обхвата и редовното преразглеждане на работната им програма и отчитане на постигнатия напредък).

Що се отнася до влиянието на оценките върху процеса на изработване на политики, оценките доведоха до пренасочване на вниманието върху МСП като движеща сила за иновациите в програмата „Хоризонт 2020“. Проучването относно изпълнението на Програмата в областта на цифровите технологии подпомогна извършването на прегледа на тази програма с помощта на данните и приноса на държавите членки. В оценката на съвместимостта и приложимостта на методологиите за измерване на енергийния и въглеродния отпечатък на сектора на ИКТ бяха установени пропуски в основните методологии, които трябва да бъдат отстранени, за да се гарантира бъдещата съвместимост. FI-PPP също така послужи за основа при изготвянето на насоки за сключване на договорни публично-частни партньорства по програмата „Хоризонт 2020“. Пример за възможни промени в управлението на програмите беше препоръката за създаване на оперативно звено от типа „обслужване на едно гише“ за съществуващите съвместни предприятия ENIAC и ARTEMIS — промяна, която Комисията е заложила в своето предложение за „Хоризонт 2020“.

Енергийна политика

Енергийните приоритети на „Европа 2020“ по отношение на конкурентоспособността, устойчивостта и сигурността на енергийните доставки се подкрепят от Европейската енергийна програма за възстановяване (ЕЕПВ), програмите за извеждане от експлоатация на ядрени мощности, програмата „Интелигентна енергия—Европа“, научните изследвания и иновациите по линия на РП7, трансевропейските енергийни мрежи (TEN-E), както и спомагателните дейности за европейската енергийна политика и вътрешния енергиен пазар.

⁹ Study on the Future impact of Joint Technology Initiatives ARTEMIS and ENIAC („Проучване относно бъдещото въздействие на съвместните технологични инициативи ARTEMIS и ENIAC“) Индустриална асоциация ARTEMIS е асоциацията на участниците в сектора на вградените системи в Европа. Тя представлява научноизследователската общност, включително промишлеността, университетите и научноизследователските институти, в рамките на съвместно предприятие ARTEMIS. Съвместното предприятие ENIAC е публично-частно партньорство, насочено към сектора на наноелектрониката, което обединява членовете на ENIAC/асоциираните към ENIAC държави, Европейската комисия и AENEAS (асоциация, която представлява участниците от сектора на научноизследователската и развойна дейност в Европа).

През 2012 г. бюджетът за тези програми възлизаше на 607 млн. EUR под формата на поети задължения, с процент на изпълнение 99,9 %, като бюджетът се управляваше главно чрез пряко централизирано управление (59 %) и непряко централизирано управление (27 %).

Значителни средства бяха заделени за различни проекти по линия на Европейската енергийна програма за възстановяване (ЕЕПВ) с цел стимулиране на инвестициите. През 2012 г. продължи изпълнението на всичките 43 проекта за газова и електроенергийна инфраструктура с принос от ЕС на стойност 2,27 млрд. EUR. До края на 2012 г. бяха приключени още седем проекта. Въпреки трудностите, свързани с достъпа до финансиране и регулаторните проблеми, пет от шестте демонстрационни проекта в областта на улавянето и съхранението на въглероден диоксид (CCS) се изпълняват, а само един е прекратен. До края на 2012 г. от общата сума в размер на 565 млн. EUR, която е приносът на ЕС по девет проекта за разположени в морето вятърни инсталации, на бенефициерите са изплатени 203 млн. EUR.

Подкрепата за проекти за насърчаване на възобновяемите енергийни източници и енергийната ефективност също продължи чрез програмата „Интелигентна енергия—Европа II“ (ИЕЕ II). През 2012 г. благодарение на ИЕЕ бе произведена възобновяема енергия в размер на 48 580 тона нефтен еквивалент (toe), бяха реализирани икономии на енергия в размер на 90 350 toe и бе постигнато намаляване на емисиите на парникови газове в размер на 517 000 toe. До момента благодарение на програмата са реализирани инвестиции в устойчива енергия в размер на 1 636 млн. EUR, при общ бюджет на ИЕЕ от 731 млн. EUR, което потвърждава наличието на значителен мултиплициращ ефект.

Изпълнението на ИЕЕ II е делегирано на Изпълнителната агенция за конкурентоспособност и иновации (ЕАСИ). Осъществяването на надзор на ЕАСИ се подобри през 2012 г., включително мониторингът на тримесечните показатели за изпълнението. Три проекта („съгласувани действия“) бяха финансирани от ИЕЕ, което даде възможност на националните изпълнителни органи в държавите членки да провеждат редовни срещи и да обменят опит относно транспонирането на директивите на ЕС в областта на енергийната ефективност на сградите, възобновяемата енергия и енергийните услуги.

Работната програма на TEN-E за 2012 г. е изпълнена успешно: през годината са поети задължения на стойност 21 млн. EUR към 19 електроенергийни и газови проекти. Последващата оценка на пет проекта, финансирани по линия на трансевропейските енергийни мрежи, установи, че проектите са реализирани успешно, тъй като са увеличили енергийните мощности в различните региони в Европа, допринесли са за интегрирането на енергийните пазари в рамките на ЕС и са дали възможност за преноса на енергия от места с ниски производствени разходи до местонахождението на потребителите. Такива интеграционни дейности са признати като цялостно допринасящи за по-голямата конкурентоспособност на цените на енергията на едро и дребно, което има потенциал за намаляване на общите енергийни разходи.

Въз основа на тези оценки Комисията изготви последващи мерки чрез новия законодателен акт в областта на енергийната инфраструктура, който влезе в сила на 15 май 2013 г. С новия регламент се преработват действащите насоки за TEN-E и за отчитането на проектите. Тъй като издаването на разрешителни като цяло бе оценено като един от основните аспекти, забавящи развитието на инфраструктурните проекти, в

новия законодателен акт се предвиждат ускорени процедури за издаване на разрешителни.

През 2012 г. в публикуван от Европейската сметна палата специален доклад относно финансовата помощ от ЕС за извеждане от експлоатация на ядрени реактори в България, Литва и Словакия беше препоръчано да се направят подробна оценка на нуждите и анализ на наличните ресурси и на очакваните ползи и да се изготвят посмислени показатели за изпълнението, преди да бъдат направени допълнителни разходи. Тези препоръки са отразени в неотдавнашното предложение на Комисията за регламент на Съвета относно помощта от Съюза за програмите за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения в България, Литва и Словакия¹⁰.

Политика в областта на научните изследвания

Най-важният инструмент за финансиране на изпълнението на политиката на Комисията в областта на научните изследвания и иновациите във връзка с водещата инициатива „Съюз за иновации“ в рамките на стратегията „Европа 2020“ е РП7 с общ бюджет от ЕС в размер на 8,8 млрд. EUR.

През 2012 г. бяха приключени 53 покани за представяне на предложения по РП7. На общо 17 374 отговарящи на условията предложения бе направена партньорска оценка, като 3 089 от тях бяха класирани за финансиране и така процентът на успеваемост на предложенията бе 17,78 %. Той е малко под общия процент на успеваемост на изпълнението на РП7 през периода 2007—2012 г. (19 %).

Общо 70 059 кандидати участваха във всички отговарящи на условията предложения, с общо поискан принос от ЕС в размер на 30,78 млрд. EUR, като от тях 14 821 кандидати бяха класирани за финансиране, с общо поискан принос от ЕС в размер на 4,98 млрд. EUR. Общият процент на успешните кандидати е малко повече от 21 %, което е близо до средния процент за изпълнението на РП7 през периода 2007—2012 г.

Добри резултати също така са получени по отношение на задължителната цел, според която 15 % от бюджета на програмата за сътрудничество трябва да бъде предоставена на МСП, като през 2012 г. над 16 % от този бюджет бе предоставен на МСП.

До март 2013 г. по линия на РП7 са подписани над 13 000 споразумения за отпускане на безвъзмездни средства¹¹. Над 2 800 проекта са приключени, от които 98 % са постигнали първоначалните си цели. От окончателните отчети е видно, че в рамките на всеки завършен проект са направени средно по 4,5 публикации, а общо за всички проекти са регистрирани 531 права върху интелектуална собственост. До края на 2012 г. 76 получатели на субсидии на Европейския научноизследователски съвет (ЕНС) спечелиха престижни международни награди (което е нарастване в сравнение с 36 до края на 2011 г.), сред които петима носители на Нобелова награда и трима носители на медала на Фийлдс. През същия период бяха открити над 7 900 рецензирани статии в специализирани списания, в които е посочено финансирането от ЕНС — нарастване в сравнение с установените 3 396 до края на 2011 г.

¹⁰ COM (2011)783.

¹¹ За проекти, които се управляват от генерална дирекция „Научни изследвания и иновации“ (DG RTD) и от Изпълнителната агенция за научни изследвания (REA).

През 2012 г. ГД „Научни изследвания и иновации“ публикува своя първи годишен отчет за дейностите по оценяване на програмите през 2011 г., като по този начин започна процес на ежегодно отчитане заедно с годишните си отчети от мониторинг. През 2012 г. приключиха 19 проучвания и доклади за оценка, които обхващат предимно дейности по специалната програма „Капацитети“, с оглед на това да бъдат включени в цялостната последваща оценка на РП7, която предстои да бъде приключена до 2015 г.

Политика в областта на образованието

През 2012 г. програмите бяха изпълнени по график във всички участващи държави и са на път да постигнат своите цели¹². По-специално по линия на Програмата за учене през целия живот бяха поети задължения в размер на 1,1 млрд. EUR (с 8 % повече спрямо 2011 г.). Програмата бе изпълнена по план, включително и нейното хоризонтално направление (например дейностите „Жан Моне“), с акцент върху мобилността с учебна цел в рамките на ЕС, независимо дали става въпрос за ученици („Коменски“ и „Леонардо да Винчи“), студенти („Еразъм“), възрастни („Грюндвиг“) или служители от сферата на образованието.

Оповестените през 2012 г. данни за изпълнението показаха напредък по всички показатели, свързани с водещите цели на „Европа 2020“. Най-новите известни резултати показват тенденция на приближаване към целта за 40 % завършили висше образование (2010 г.: 33,5 %; 2011 г.: 34,6 % и 2012 г.: 35,8 %). Най-новите резултати във връзка с водещата цел на „Европа 2020“ за намаляване на дела на преждевременно напусналите училище до 10 % също показват положителна тенденция (2010 г.: 14,1 %; 2011 г.: 13,5 % и 2012 г.: 12,8 %). От друга страна, през 2012 г., както и през 2011 г., при две основни измерения на тази политика — пригодност за работа и икономическо положение на младежите — беше отбелязано влошаване, а през 2012 г. беше отбелязано влошаване и по отношение на постиженията в основните умения и владеенето на чужди езици.

През 2012 г. отново бе отбелязана цялостна тенденция на нарастване на търсенето на мобилност при всички подпрограми, както и при децентрализираното сътрудничество. От началото на програмата „Еразъм“ от нея са се възползвали над 2,5 милиона студенти. Проучванията показват, че 97 % от студентите, които са участвали в програма „Еразъм“, считат обучението в чужбина за предимство на пазара на труда. По линия на дейностите „Мария Склодовска-Кюри“ по програмата „Хора“ (РП7) бяха поети задължения на стойност 0,9 млрд. EUR (с 19 % повече спрямо 2011 г.). От 2007 г. насам по тази програма са подпомогнати около 44 500 изследователи (11 100 през 2012 г.) от 130 различни националности, работещи в повече от 75 страни. Повече от 50 % от финансираните научноизследователски проекти са насочени пряко към най-големите предизвикателства пред обществото, определени в стратегията „Европа 2020“ (например изменението на климата). В съответствие с целите се запази сравнително високият процент на участие на жените (36,5 %), а участието на частни предприятия като приемащи организации (24 %) надвиши целта от 20 %.

През 2012 г. приблизително 79 % от изследователите стипендианти са били назначени на работа две години след получаването на стипендии.

¹² Вж. годишния отчет за дейността на ГД „Образование и култура“ на следния адрес: <http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/>.

Поради бюджетни съкращения в САЩ и Канада от 2011 г. насам двустранните програми на ЕС с тези държави вече не се изпълняват.

Две междинни оценки бяха оповестени през 2012 г.: една за разходната програма за международна мобилност на студенти в магистърски и докторски програми — „Еразмус Мундус“ II (ЕМ II) — за периода 2009—2011 г., а другата за разходната програма за международна мобилност на изследователи — COFUND и дейностите за индивидуални стипендии, част от програмата „Хора“ в рамките на РП7.

В оценката на ЕМ II се констатира, че програмата осигурява солидна подкрепа и има важен принос за процеса на интернационализация на европейското висше образование. ЕМ II насърчава развитието на умения, които са от значение на пазара на труда. При все това, по отношение на пригодността за работа в оценката се констатира, че настоящият акцент на ЕМ II върху академичните среди и висшето образование не отговаря напълно на нуждите на ЕС. Дейностите биха могли да бъдат по-отворени за международна мобилност и сътрудничество в областта на професионалното образование и обучение. В оценката също така се препоръчва укрепване на връзките със свързани програми с цел увеличаване на полезните взаимодействия и избягване на установеното прекриване. В оценката се констатира, че програмата се изпълнява ефективно, тъй като повечето от планираните резултати вероятно ще бъдат постигнати с по-ниски разходи в сравнение с очакваното и резултатите от програмата се реализират с аналогични или по-ниски разходи в сравнение с разходите на сходни схеми за отпускане на стипендии. По отношение на аспектите на управлението беше констатирано, че координацията на ЕМ II на стратегическо равнище остава проблематична поради разделението на отговорностите в рамките на Комисията. Направени са и други предложения, като например в областта на мониторинга. Резултатите са използвани за изготвяне на проекта на програма „Еразъм за всички“ за периода 2014—2020 г.

В оценката на COFUND и дейностите за индивидуални стипендии също се констатира, че тези действия постигат целите си и укрепват изследователския капацитет на ЕС чрез повишаване на качеството и броя на изследователите. Стипендиите по COFUND допринасят както в количествено, така и в качествено отношение за укрепването на човешкия потенциал на европейското научноизследователско пространство чрез засилване на капацитета за научни изследвания, възможностите и мрежите. Програмата COFUND подобри административните и оперативните процедури на около една трета от приемащите организации, по-специално чрез създаване на по-голяма отвореност за транснационална мобилност при набирането на кандидати и чрез използване на независима/партньорска оценка в процедурите за подбор.

Подобрения бяха постигнати също при прозрачността на процедурите. Основното въздействие върху приемащите организации е разширяването на изследователския капацитет и осигуряването на достъп на институциите до висококвалифицирани изследователи, които иначе вероятно не биха могли да привлечат. Това от своя страна води до по-големи институционални изследователски резултати и капацитет за включване в по-широки международни мрежи на знанието. В междинната оценка също така бяха посочени области за подобрене. В резултат на това Комисията ще засили стандартите за качество на индивидуалните стипендии чрез рационализиране на тяхното планиране и повишаване на видимостта им извън Европа с помощта на международни мероприятия, конференции и дейности за популяризиране. Процедурите по отношение на изискванията за информация и преговорите по бюджета ще бъдат

опростени и има предложение COFUND да бъде отворена за търговски субекти по програма „Хоризонт 2020“ в следващата МФР.

Данъчна и митническа политика

Данъчната и митническата политика на ЕС се подкрепя по линия на две разходни програми — „Фискалис 2013“ и „Митници 2013“, чиято цел е подобряване на сътрудничеството между държавите членки и подпомагане на обмена на информация. По двете разходни програми имаше поети задължения в размер на 82,3 млн. EUR през 2012 г. Що се отнася до програма „Фискалис 2013“, приблизително 3 600 служители участваха в около 300 програмни дейности (работни срещи, проектни групи и многостранни проверки). Що се отнася до програма „Митници 2013“, приблизително 5 400 служители участваха в около 370 програмни дейности (работни срещи и проектни групи). И по двете програми бе подкрепено и разработването на модули за електронно обучение. Обратната връзка от участниците в програмните дейности потвърждава, че тези дейности системно постигат целите си¹³.

Програмите допринасят за по-доброто функциониране на европейските информационни системи (ЕИС) за данъчните служби и митниците. В ЕИС за данъчните служби се извършва обмен на 850 милиона съобщения, които са от ключово значение в борбата с данъчните измами. В ЕИС за митниците всяка година се обработва трансевропейската част на 245 милиона митнически декларации, чрез които се контролира освобождаването на стоки в 9 милиона товарни автомобили, движещи се на територията на ЕС, всеки с режим транзит, както и освобождаването на 12 милиона пратки износ от ЕС¹⁴. Общата комуникационна мрежа на европейските информационни системи, благодарение на която работят европейските ИТ системи за митниците и данъчните служби, е функционирала през 99,73 % от времето, което надвишава 97-те процента, заложи като цел¹⁵. Това означава, че критичните за бизнеса системи (VIES, NCTS и ТАРИК¹⁶) са на разположение на потребителите денонощно и целогодишно.

ФУНКЦИЯ 1Б - КОХЕЗИЯ ЗА РАСТЕЖ И ЗАЕТОСТ

Политика в областта на заетостта и социалните въпроси

През 2012 г. в контекста на рецесията и икономическата криза не бяха изпълнени нито целите относно заетостта, нито целите относно бедността, определени в стратегията „Европа 2020“. Въпреки това чрез широк кръг от действия в рамките на политиката в областта на заетостта и социалните въпроси бяха постигнати положителни резултати и те допринесоха за преодоляване на свързаните с кризата предизвикателства. Европейският социален фонд, Европейският фонд за приспособяване към глобализацията (ЕФПГ), Инструментът за предприсъединителна помощ (ИПП), Програмата на ЕС за заетост и социална солидарност („Прогрес“), Европейският механизъм за микрофинансиране за трудова заетост и социално приобщаване

¹³ Формуляри за оценка, попълнени от участниците в програмните дейности.

¹⁴ Източник: Measurement of Results - annual report 2011 („Измерване на резултатите — годишен отчет за 2011 г.“).

¹⁵ Източник: CCN/CSI Project Monthly Report („Месечен отчет по проекта за обща комуникационна мрежа/общ системен интерфейс“).

¹⁶ Система за обмен на информация за ДДС (VIES); новата компютризирана система за транзит (NCTS); електронна база данни за митническата тарифа (ТАРИК).

„Прогрес“ (механизъм за микрокредитиране) и средствата, заделени за работа в Европа, социален диалог и мобилност, допринесоха за подпомагане на получените резултати.

Бяха поети задължения за над 11 млрд. EUR за основните разходни области (ЕСФ и ЕФПГ). 94 % от средствата бяха определени за интегрираните насоки за растеж и работни места, което е значително над целта, заложена в Общия регламент¹⁷. През периода 2007—2011 г. фондовете достигнаха до 49,5 милиона граждани и изпълниха целите си по отношение на специфичните целеви групи (жени, хора, принадлежащи към уязвими групи). До края на 2012 г. беше поет ангажимент за 88 % от общия размер на определените средства за 2007—2013 г. за ЕСФ и ЕФПГ, а 53,5 % бяха платени. ЕФПГ, който също играе важна роля за кохезията в ЕС, през 2012 г. помогна на над 10 000 работници да се върнат на работа.

Информацията от оценките предостави допълнителни данни за постигнатото чрез финансовите инструменти по отношение на изпълнението на програмата и ефектите от нея. Оценката за подкрепата от ЕСФ за ученето през целия живот (УЦЖ) обхваща програмния период 2000—2006 г. и първите четири години от периода 2007—2013 г. Между 2000 г. и 2010 г. около 25 милиона млади хора, 18 милиона лица с ниска квалификация и 1,9 милиона възрастни хора в целия ЕС са се ползвали от дейностите по УЦЖ, подкрепени от ЕСФ. Заключение е, че без ЕСФ много от тези дейности нямаше да се осъществят. ЕСФ гарантира, че от целевите дейности се възползват групи, които в противен случай нямаше да бъдат обхванати, по-специално подгрупите сред нискоквалифицираните и младите хора. В отчета бяха посочени дейности, които са били по-успешни при обхващането на тези целеви групи, както и други фактори за успех. Събраните в хода на оценката данни бяха използвани за подобряване на съдържанието и очакваното изпълнение на подкрепените от ЕСФ дейности по УЦЖ, насочени към трите целеви групи през програмния период 2014—2020 г.

В оценката на начина, по който ЕСФ е реагирал на икономическата и финансовата криза, се посочва, че ЕСФ се е доказал като гъвкав инструмент за бърз отговор в условията на криза. До края на 2010 г. бяха адаптирани 84 от 117 оперативни програми. Повечето от промените се отнасяха до разширяване на обхвата, обявяване на специфични покани и включване на допълнителни целеви групи в зависимост от специфичната ситуация в конкретната система за местно управление. ЕСФ подобри съгласуваността на антикризисните мерки в дългосрочната перспектива на структурното приспособяване, като бе широко използван за финансиране на схеми за обучение, предлагащи краткосрочна заетост, добавяйки активен компонент към съществуващите по-постоянни мерки.

Два отчета на мрежата за експертна оценка на ЕСФ обхванаха изпълнението на ЕСФ по отношение на „Достъп до заетост“ и „Социално приобщаване“. По отношение на достъпа до заетост бяха подкрепени над 12,5 млн. крайни получатели, а на над 2,4 милиона беше осигурена заетост. При все това няма налице достатъчно данни за устойчивостта на създадената заетост. Що се отнася до социалното приобщаване, участваха над 14,5 милиона крайни получатели от широк кръг целеви групи — безработни, мигранти и млади хора. Най-ефективните мерки се оказаха дейностите в училищата с млади хора, изложени на риск от преждевременно напускане, или по

¹⁷ Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета: общ регламент за структурните фондове и Кохезионния фонд.

време на прехода от училище към работа, дейностите по отношение на семейства от ромските общности и дейностите за връщане на пълнолетни хора обратно в образователната система.

Въз основа на проучването за оценка, което измерва влиянието на променящите се нормативни изисквания върху административните разходи и тежест, бяха направени предложения за бъдещия ЕСФ през периода 2014—2020 г. Анализът показва, че общите административни разходи са в разумни граници, като възлизат на 4,8 % от общия размер на бюджетите на ЕСФ за периода 2007—2013 г., при сравняване с подобни програми, управлявани от Световната банка, МВФ или ООН. В проучването обаче се отбелязва, че са необходими допълнителни усилия за намаляване на административните разходи и тежести и че те трябва да бъдат насочени към онези задачи, които имат най-голям дял в административните разходи и работното натоварване, като например изискванията за информиране и оповестяване, които представляват 18,5 % от административните разходи. При все това бе отбелязано, че по-нататъшното намаляване на административните разходи и тежести не трябва да бъде за сметка на положителните аспекти на управлението на програмата, какъвто е например създаденият капацитет за подбор на операции, тъй като това би намалило разходната ефективност на програмите.

В междинната оценка на Европейския фонд за приспособяване към глобализацията (ЕФПГ) бе посочено, че по-успешните случаи обикновено се свързват с предоставянето на индивидуална подкрепа на работниците и на онези, които се ползват и от солидни национални мерки за подпомагане. Освен прякото осигуряване на повторна заетост помощта от ЕФПГ генерира и други положителни ефекти за физическите лица като увеличаване на увереността и подобряване на търсенето на работа. В оценката се констатира, че в случаите, в които подкрепата по линия на ЕФПГ е получена доста след загубване на работата, много от съкратените работници вече отново са навлезли на пазара на труда, докато при останалите тенденцията е, че това са лица, на които е по-трудно да се помогне. Направени бяха предложения за подобряване на структурата на ЕФПГ с цел: увеличаване на гъвкавостта при изпълнението, ускоряване на процеса на кандидатстване, укрепване на капацитета за подаване на заявления на национално и регионално/местно равнище и осигуряване на допълнителни възможности за споделяне на поуки и добри практики, както и засилване на мониторинга и отчитането.

На последно място, междинната оценка на програма „Прогрес“ показва, че тя е дала положителни резултати, защото е довела до подобряването на различни равнища на качеството на дебата, процесите, сътрудничеството и обмена на най-добри практики, както и до създаването на статистически инструменти и показатели за усъвършенстване на изработването на политика, основана на фактите. Освен това финансираните по програма „Прогрес“ дейности са оказали влияние върху политиките и законодателството на ЕС (напр. целите по „Европа 2020“ за намаляване на бедността, реформата на пенсионните системи, прилагането на законодателството относно здравословните и безопасни условия на труд и по-общото трудово законодателство).

Регионална политика

Регионалната политика се осъществява чрез споделено управление и финансиране от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионния фонд (КФ), които представляват повече от 28 % от общия бюджет на ЕС за 2012 г. под формата на поети задължения.

През 2012 г. беше изплатена сума в размер на 38,20 млрд. EUR, която представляваше основно възстановявания на държавите членки от страна на ЕФРР и КФ за програмните периоди 2000—2006 г. и 2007—2013 г. Разходите, декларирани от държавите членки пред Комисията за ЕФРР и КФ за периода 2007—2013 г., достигнаха средно 41,2 % в края на 2012 г. При все това в някои държави членки процентите на усвояване на средствата са значително под средното равнище (по-специално в Румъния и България), което предизвиква загриженост и доведе до призив към държавите членки да ускорят усвояването на наличните средства на ЕС и да се съсредоточат върху целево изразходване на средствата с цел постигане на максимално въздействие върху растежа и заетостта.

В отговор на кризата над 30 млрд. EUR от ЕФРР и Кохезионния фонд са препрограмирани чрез използване на гъвкавостта, предвидена в правната рамка за подпомагане на най-неотложните нужди и за подсилване на някои инвестиционни области. Основните тенденции показват пренасочване към научноизследователска и развойна дейност, подкрепа на бизнеса, устойчива енергия, културна и социална инфраструктура, пътища и пазар на труда в ЕС-27. За да се запазят стратегиите за инвестиране за растеж и заетост и за да се намали натискът върху националните бюджети, частта на съфинансиране от ЕС бе увеличена в девет държави членки и бяха извършени допълнителни плащания (увеличаване на процентите на съфинансиране до 95 %) по програми за Гърция, Ирландия, Латвия, Португалия, Румъния и Унгария.

Данните¹⁸ показват, че постиженията и резултатите от политиката по места са започнали да се ускоряват през 2011 г. след бавен старт през първите години на периода, като това доказва и съществената роля на политиката на сближаване за поддържането на публичните инвестиции в редица държави членки. Съвкупните данни за използваните общи показатели демонстрираха постиженията през първите пет години от настоящия програмен период. Акценти на постиженията, които допринасят за водещите инициативи на „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, са: създаването на близо 400 000 работни места (190 000 от които от 2010 г. насам), сред които повече от 15 600 работни места в областта на научните изследвания и близо 170 000 работни места в МСП; подпомагането на над 142 000 МСП; подпомагането на над 53 000 новосъздадени предприятия (28 000 от които от 2010 г. насам); получаването на достъп до широколентов интернет от още близо 1,9 милиона души; стартирането на над 5 000 транспортни проекта; както и подпомагането за повече от 19 000 проекта за образователна инфраструктура.

През 2012 г. бяха приключени няколко оценки. В допълнение към оценките, направени от отделните държави членки¹⁹, както и докладите по държави, представени от мрежата за експертна оценка, самата Комисия също извърши оценки на различни аспекти на

¹⁸ Въз основа на Доклада на Комисията (COM(2013)210 final) „Политика на сближаване: стратегически доклад за 2013 г. относно изпълнението на програмата за периода 2007—2013 г.“, в който се прави анализ на 27-те национални стратегически доклада, представени от държавите членки през 2012 г., и в който се обобщават начините, по които техните програми са допринесли за постигането на целите на политиката на сближаване; въз основа на последните годишни отчети на държавите членки за изпълнението, отнасящи се до 2011 г.; на докладите по държави, представени от мрежа за експертна оценка; както и на оценките, извършени за ГД „Регионална и селищна политика“.

¹⁹

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/expert_innovation/2011_synthesis_national_reports.pdf

политиката на сближаване²⁰. Две последващи оценки на десет големи проекта, съфинансирани от ЕФРР и Кохезионния фонд през периода 1994—1999 г. и финансирани от Кохезионния фонд през периода 2000—2006 г., предоставиха данни за въздействието и добавената стойност на инфраструктурните инвестиции на фондовете в областта на транспорта и околната среда (вж. по-долу). Констатациите от оценките са преобразувани в програмни насоки за периода 2014—2020 г.

Последващата оценка на Кохезионния фонд за периода 2000—2006 г. потвърди, че съфинансираните проекти са имали съществено въздействие върху разширяването и подобряването на транспортната мрежа в получаващите подкрепа държави. Например направени са големи подобрения в много от транзитните маршрути, пресичащи съответните страни, както и в транспортните връзки със съседните държави. Въпреки че не е сигурно доколко проектите в областта на околната среда са генерирали ползи, които надвишават разходите за тяхното осъществяване, тези проекти имат значителен ефект за опазването на околната среда и намаляването на замърсяването, като по този начин са подобрили устойчивостта на икономическото развитие и качеството на живот в много части на получаващите подкрепа държави. Важна констатация е, че инвестициите в инфраструктурни проекти имат по-дългосрочно въздействие, което обикновено може да бъде оценено едва след няколко години експлоатация, а често пъти дълго време след приключването на периода на финансиране. В оценката бяха отчетени също значителни закъснения в изпълнението на проектите. Това се отнася по-специално за проектите в областта на околната среда, както и за големи проекти по принцип в държавите от ЕС-12.

Последващата оценка за периода 1994—1999 г. осигури допълнителни данни за периода от време, след който могат да бъдат установени въздействията, което показва, че задълбочена оценка на средносрочните ефекти на големи инфраструктурни проекти може да бъде направена едва около пет години след пускането им в експлоатация. В оценката беше изготвен „списък на елементите“, които могат да гарантират максималното въздействие на публичните инвестиционни проекти. Например вероятно е инвестициите да бъдат успешни, когато е налице правилната комбинация от предприемачество, професионализъм, управленска преценка и отчетност пред правителството.

През 2012 г. Сметната палата също приключи одитите на изпълнението на някои финансови инструменти. Препоръките на Сметната палата бяха съсредоточени върху въпроси като необходимостта от редовен мониторинг, използването на съпоставими показатели за изпълнението и подобряването на критериите за подбор. Направените препоръки са взети предвид от Комисията при изготвянето на бъдещата политика, например чрез обвързването с предварителни условия и изготвянето на общи показатели с определения, разработени в сътрудничество с държавите членки. Най-важното е, че с поставянето на акцент върху далеч по-ясно дефинирани конкретни цели и приоритети в предложенията на Комисията относно бъдещите инструменти се цели преодоляване на проблемите във връзка с изпълнението, посочени от Сметната палата.

Като цяло отчетите на държавите членки, оценките и собственият анализ на Комисията потвърждават целесъобразността на предложенията на Комисията за следващия

²⁰ Последваща оценка на проекти, съфинансирани от ЕФРР и Кохезионния фонд през периода 1994—1999 г.; последваща оценка на Кохезионния фонд за периода 2000—2006 г.; оценката в рамките на JASPERS.

програмен период, по-специално що се отнася до концентрацията, по-доброто програмиране и мониторинг, общите показатели за бъдещето и рамката за изпълнение с етапи и цели, както и оценката и отчетността на постигнатите резултати и на изразходваните средства. Освен това се потвърди необходимостта от редовно провеждане на политическа дискусия относно изпълнението на предложената за в бъдеще политика.

ФУНКЦИЯ 2 – ОПАЗВАНЕ И УПРАВЛЕНИЕ НА ПРИРОДНИТЕ РЕСУРСИ

Политика в областта на околната среда

Финансовият инструмент LIFE+ подкрепя проекти за опазване на околната среда и природата в целия ЕС, както и в някои страни кандидатки, присъединяващи се страни и съседни на ЕС държави. Той се изпълнява чрез пряко централизирано управление. През 2012 г. бяха поети задължения, възлизащи на 332,9 млн. EUR (0,2 % от бюджета на ЕС за 2012 г.). До края на 2012 г. беше предоставена окончателната оценка на LIFE+ (2007—2013 г.), малко повече от две години след междинната оценка и една година след предложението за нова програма LIFE. Предвид момента на изготвяне на оценката бяха приключени много малко проекти, финансирани по LIFE+ (40 проекта от предвидените общо 1300—1400) и поради това оценката беше съсредоточена по-скоро върху програмните процеси, отколкото върху оценка на изпълнението на проектите.

Оценката потвърди добавената стойност за ЕС, произтичаща от способността на инструмента LIFE да функционира като платформа за обмен на добри практики и споделяне на знания, и препоръча запазване и увеличаване на тежестта, която се придава на добавената стойност за ЕС. В оценката бяха констатирани подобрения в някои области от изпълнението на програмата в сравнение с предишни оценки. Например при подбора на проектите е дадена по-голяма тежест на добавената стойност за ЕС, въпреки че бенефициерите продължават до голяма степен да са съсредоточени върху своите индивидуални проекти и профили. Въпреки че процесът на подаване на електронни заявления намали административната тежест при подаването на заявления, тази тежест е малко по-голяма в сравнение с други програми на ЕС. Съществува потенциал за разширяване на използването на електронното отчитане при мониторинга на проектите с оглед на това тежестта да бъде намалена допълнително. Данните от оценките и консултациите допринесоха за изготвянето на новата програма. Предложението за новата програма за следващата МФР включва следните цели:

осъществяване на по-добра връзка с приоритетите на политиката на ЕС, включително действията в областта на климата;

насърчаване на използването на интегрирани проекти; разработване на полезни взаимодействия и взаимно допълване с други фондове на ЕС; насърчаване на добавената стойност за ЕС и на солидарността/разпределянето на усилията; както и опростяване на програмата.

Политики в областта на селското стопанство и развитието на селските райони

Бюджетът за 2012 г. за Общата селскостопанска политика (ОСП) възлиза на около 58,59 млрд. EUR под формата на поети задължения.

Що се отнася до първия стълб на ОСП, който включва прякото подпомагане на доходите, данните относно преките помощи показват, че плащанията, необвързани с обема на производството, стабилизират доходите на земеделските стопанства и по този

начин допринасят за икономическата жизнеспособност на стопанствата. Директните плащания продължават да допринасят значително за селскостопанския предприемачески доход (дохода на семейните стопанства). Директните плащания съставляват средно почти половината от доходите на семейните стопанства през 2012 г. По схемите за пряко подпомагане подкрепа е предоставена на над 7 милиона земеделски стопани. Според данните за пазарните мерки реформите на ОСП са повишили пазарната ориентация на селското стопанство на ЕС и са намалили публичната интервенция и помощта за частно складиране — тези механизми, които бяха традиционните инструменти на ОСП, понастоящем са се превърнали в мерки от типа „предпазна мрежа“ до такава степен, че публичните запаси на практика са премахнати.

По отношение на втория стълб, който включва политиката за развитие на селските райони, през 2012 г. бе постигнат допълнителен напредък при приключването на програмите, обхващащи периода 2000—2006 г., и при изпълнението на програмите за развитие на селските райони за периода 2007—2013 г. Въпреки че има още възможности за напредък по отношение на качеството на данните, предоставяни от държавите членки, могат да бъдат отчетени значителни постижения на базата на наличните данни. Например стойността на селскостопанската продукция с признати етикети/стандарты за качество, подкрепена от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), понастоящем възлиза на 13,2 млрд. EUR, което представлява 80 % от крайната програмна цел, определена за 2013 г., а 62 милиона граждани в селските райони са се ползвали от подобрени услуги, подкрепени от ЕЗФРСР, което представлява 87 % от крайната програмна цел, определена за 2013 г. От финансова гледна точка до края на 2012 г. са реализирани 58,9 млрд. EUR от общия бюджет, възлизащ на 96,2 млрд. EUR за периода 2007—2013 г. Средствата по оси 1, 3 и 4 понастоящем са достигнали 43,8 % от определения бюджет. Въпреки това съществува значителна несигурност относно продължаването на тази положителна тенденция, тъй като икономическата криза намалява възможностите на държавите членки да предоставят необходимите средства за съфинансиране и административния капацитет за изпълнение на програмите.

През 2012 г. бяха направени шест оценки на различните елементи на ОСП, в които се проучва по-специално въздействието на мерките на ОСП върху пазарите, доходите на стопанствата, производствените структури, конкурентоспособността, околната среда и развитието на селските райони. Осем специални доклада на Сметната палата също предоставиха обратна информация, свързана с изпълнението на целевите мерки²¹. Резултатите от тези оценки и специални доклади показват необходимостта от по-добро насочване на мерките, от опростяване и подобрен мониторинг на постигнатите резултати и цели.

Що се отнася до политиката за развитие на селските райони, последващата оценка на програмите за развитие на селските райони (ПРСР) за периода 2000—2006 г. с общ бюджет в размер на 59,2 млрд. EUR и обобщението на междинните оценки на ПРСР за периода 2007—2013 г. с общ бюджет от 96,2 млрд. EUR бяха приключени през 2012 г. Резултатите показват, че ПРСР разполагат с капацитет да генерират положителни икономически и екологични ефекти, въпреки че повечето мерки имат по-голямо въздействие на равнище индивидуални бенефициери, отколкото на нивото на цялата

²¹ Специални доклади № № 14/2011; 1/2012; 7/2012; 8/2012; 9/2012; 11/2012; 14/2011; 16/2012.

икономика на селските райони и населението в тях. Въздействието върху доходите изглежда силно свързано с ефективното насочване на специфичното за мярката подпомагане и с комбинираното прилагане на мерките.

Освен това мерките за развитие на селските райони поддържат или генерират заетост в селските райони. Нетното въздействие на мерките по ПРСР върху заетостта изглежда като цяло по-малко от въздействието върху нетните доходи, въпреки че е трудно да се обособи въздействието на мерките по ПРСР от това на други фактори. Заключениета и препоръките от тези оценки са взети под внимание при изготвянето на политиката за развитие на селските райони за периода 2014—2020 г., включително необходимостта от по-добра насоченост на мерките, от подобряване на стратегиите за развитие на селските райони и на разработването на стратегии, от взаимно допълване на мерките и от засилване на допълването между програмите за развитие на селските райони и други програми и фондове.

Опитът, придобит във връзка с реформата в лозаро-винарския сектор през 2008 г., позволи на Комисията да заключи, че реформата е извършена успешно и че вече не съществува структурен излишък в този сектор²². Тези заключения бяха подкрепени от оценката на лозаро-винарския сектор за периода 2001—2011 г., която се съсредоточи върху ефектите от реформата през 2008 г. Оценката също така включваше анализ на специалния доклад²³ на Сметната палата, в който се посочва липсата на ключови показатели за изпълнение, предоставянето на прекалено големи дискреционни правомощия на държавите членки по отношение на прилагането на мерките за преструктуриране и конверсия, както и прекалено високите нива на помощите.

В оценката се констатира, че прилагането на мерките чрез национални програми за подпомагане, което позволява гъвкавост и адаптивност на мерките за подпомагане спрямо местните нужди на лозаро-винарския сектор, е било ефективно. Въпреки това са установени някои проблеми с управлението на политиката, които ограничават ефективността, например чрез прилагане на прекалено строги процедури. Според оценката на мерките за засилване на конкурентоспособността на винопроизводителите в ЕС и на пазара мерките са по-ефективни, но изпълнението от страна на някои държави членки/региони (недостатъчно точно насочване към бенефициерите) е намалило ефективността. Изглежда че с настоящия подход не е постигнато опростяване и има несъответствие между мярката за популяризиране на частни марки на пазарите на трети държави и мерките, които дават възможност за общо популяризиране на пазара на ЕС.

Оценката на сектора на зърнените култури потвърди, че макар помощта да е необходима за подпомагане на доходите на производителите, преминаването към помощ, необвързана с обема на производството, ограничава ефекта на изкривяване и осигурява съгласуваност с общите цели на ОСП. Свързаните с производството решения на земеделските производители и преработвателите се определят в по-голяма степен от сигналите на пазара, което допринася за повишаване на конкурентоспособността и гладкото функциониране на вътрешния пазар. Мерките са насърчили развитието на производството на зърнени култури и крайните употреби, във връзка с които ЕС има сравнително предимство. Реформата е била относително ефективна, тъй като разходите

²² COM (2012)737.

²³ Акцентът на специалния доклад беше върху мерките за „изкореняване“ и за „преструктуриране и конверсия на лозя“ — двете най-големи разходни области.

за мерки, специфични за зърнените култури, са намалели, докато разплащателните агенции на държавите членки и в по-малка степен производителите считат административната тежест за поносима.

В оценката на схемата за предлагане на плодове в училищата са проучени ефектите от тази инициатива, която започна през 2008 г. В оценката се констатира, че в резултат на схемата е повишена консумацията на плодове и зеленчуци от децата в краткосрочен план, но краткият период на нейното изпълнение все още не позволява да се направи оценка на въздействието върху подобреното на хранителните навици в по-дългосрочен план. Що се отнася до въздействието на финансирането от ЕС върху ефективността на схемата, оценката показва, че помощта от страна на ЕС има положително и дори съществено въздействие. Счита се, че схемата е от съществено значение за изпълнението на национални или регионални схеми за предлагане на плодове в училищата в почти всички участващи държави членки. Конкретните препоръки за увеличаване на дела на съфинансиране от ЕС и разширяване на обхвата на мерките, допустими за подпомагане от ЕС, вече са включени в предложените изменения на схемата в контекста на предложенията за реформа на ОСП до 2020 г.

И накрая, в последващата оценка на Плана за действие на ЕС за горите е разгледано изпълнението на 18 конкретни действия от плана през периода 2007—2011 г. Резултатите и препоръките от тази оценка осигуряват основния принос за прегледа на всяка бъдеща стратегия на ЕС за горите.

Политики в областта на морското дело и рибарството

Политиките на ЕС в областта на морското дело и рибарството са подкрепени от разходни програми, свързани с изпълнението на общата политика за рибарството в областта на морското право, с Европейския фонд за рибарство (ЕФР) и Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ). До юли 2012 г. държавите членки докладваха, че задълженията, поети по линия на ЕФР, са достигнали общо около 2,423 млрд. EUR, което представлява 56,3 % от заложената за целия програмен период сума.

През 2012 г. бяха оповестени шест оценки, които включваха основните разходни области: последващи оценки на споразуменията за партньорство в областта на рибарството (с подкрепа от фондовете за изпълнение на общата политика в областта на рибарството и в областта на морското право) и междинна оценка на ЕФР за периода 2007—2010 г. Данни за изпълнението, допълващи тези оценки, предоставят и специалните доклади на Европейската сметна палата, вътрешните одити и данните от регистъра на флота на ЕС.

Обобщеният отчет за ЕФР се съсредоточи предимно върху изпълнението на програмата поради ограничения си времеви обхват и съответно липсата на данни, свързани с изпълнението. Следва да се отбележи, че данните от националните доклади са много разнородни, което прави невъзможно сравнението между държавите членки, и този аспект следва да се коригира за следващата МФР. В доклада се отбелязва, че докато напредъкът в повечето приоритетни области („оси“) е задоволителен, успеваемостта по ос 4, свързана с устойчивото развитие на рибарството, е най-ниска, тъй като действията като цяло са все още в най-ранните етапи на изпълнение. Основните причини, обясняващи забавянето на изпълнението, бяха ограниченото съфинансиране поради неблагоприятната икономическа среда, ограниченият достъп до дългово финансиране и

късното стартиране на програмите. От друга страна, посочват се някои фактори за успех, сред които са ефективната администрация и засиленият интерес към сектора.

В обобщаващия доклад се посочва, че системите за мониторинг като цяло работят добре, но качеството и определянето на показателите трябва да се подобрят още повече. Това е взето предвид при подготовката на системата за оценка и мониторинг на новия Европейски фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР), която отразява по-силното ориентиране на политиката към резултатите. Това се постига чрез въвеждането на по-ясна логика на интервенциите в оперативните програми чрез използване на общи показатели за резултатите по време на мониторинга, както и чрез включване на рамка на изпълнението и резерв в програмите. Освен това актуализираните данни за 2012 г. показват, че закъсненията по ос 4 са преодолені до края на 2012 г. и са получени добри резултати.

В допълнение към обобщаващия доклад за ЕФР данните в регистъра на флота на ЕС показват, че помощта от ЕФР за извеждане от експлоатация на риболовни кораби почти е изпълнила целите, определени в оперативните програми на държавите членки. С помощта по ЕФР през 2012 г. са изведени от експлоатация 603 кораба. Въпреки това Европейската сметна палата посочи, че помощта от ЕФР за извеждане от експлоатация на риболовни кораби не е оказала достатъчно влияние върху риболовния капацитет или риболовното усилие, нито е успяла да коригира баланса между капацитета на риболовния флот и възможностите за риболов по устойчив начин. Комисията взе предвид тези констатации при изготвянето на новия ЕФМДР за периода 2014—2020 г., като предложи да се прекратят онези мерки за флота, които не са успели да намалят свръхкапацитета на европейския риболовен флот.

Последващите оценки на няколко споразумения за партньорство в областта на рибарството (СПОР) показват, че СПОР са допринесли за създаването на икономическо благосъстояние и заетост както в ЕС, така и в държавата партньор. Що се отнася до ефективността, СПОР са гарантирали достъпа на корабособствениците от ЕС до редица изключителни икономически зони (ИИЗ) на трети държави в рамките на регулирана уредба, като същевременно са осигурили средства за подобряване на управлението на рибарството на местно равнище. Ето защо може да се счита, че те имат благоприятен ефект както за ЕС, така и за държавите партньори, които са бенефициери. При все това според вътрешен одит, направен от Комисията, съществуват някои слабости, на които трябва да се обърне внимание в текущия процес на оценяване на отделните споразумения, и се препоръчва разработването и прилагането на стандартна методика с последователен и систематичен подход за извършване както на последващите, така и на предварителните оценки. Тези препоръки понастоящем се изпълняват чрез нови вътрешни насоки за оценка на СПОР, които включват както методологически въпроси, така и практическа информация относно процедурите и изискванията. Въз основа на това са разработени нови указания, които следва да бъдат използвани при текущи и бъдещи оценки.

Последващата оценка на изпълнението на режима за компенсиране на допълнителните разходи за маркетинг на определени рибни продукти от най-отдалечените райони показва неговата резултатност при изпълнение на целта да се спомогне за развитието и конкурентоспособността на съответната риболовна промишленост. . Поради това за следващия финансов период Комисията предложи режим на компенсации, подобен на действащия в момента, в предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския фонд за морско дело и рибарство.

ФУНКЦИЯ ЗА – СВОБОДА, СИГУРНОСТ И ПРАВОСЪДИЕ

През 2012 г. политиките в областта на вътрешните работи бяха подпомогнати с бюджет от 1,37 млрд. EUR под формата на поети ангажименти. Подкрепата е организирана по линия на две програми: „Солидарност и управление на миграционните потоци (SOLID)“ и „Сигурност и гарантиране на свободите“. Резултатите от финансовото изпълнение останаха задоволителни, с равнище на изпълнение 100 % при поетите задължения и 99 % при плащанията през 2012 г.

Оценката на Европейската мрежа за превенция на престъпността (ЕМПП) за 2012 г. (подкрепа в размер на 845 000 EUR в рамките на „Фонд за предотвратяване и борба с престъпността“) показва добавената стойност на мрежата. Въз основа на тази оценка и в отговор на искането на Европейския съвет да се проучи възможността за създаване на наблюдателен център за превенция на престъпността, Комисията препоръча консолидиране на постигнатия напредък и подобряване на функционирането на мрежата вместо създаване на наблюдателен център. В оценката също така се посочва, че ще трябва да се коригират редица слабости, включително в организацията и управлението, чрез осигуряване на по-системно съгласуване на мрежата с договорените приоритети на ЕС, засилена роля при осигуряването на принос към изготвянето на политики в ЕС и държавите членки, както и по-стратегически подход за определяне на дейностите. Понастоящем Комисията предприема последващи действия във връзка с препоръките и установените слабости.

Европейската сметна палата също извърши одит на изпълнението през 2012 г. във връзка с приноса на Европейския фонд за интеграция и на Европейския бежански фонд за интеграцията на граждани на трети държави. Като цяло Сметната палата подчерта дейностите и проектите, които показват положителни резултати, но отправи критика към общата ефективност на фондовете и направи редица препоръки, включително за необходимостта от опростяване на правилата на програмата и необходимостта от въвеждане на системи за управление и контрол и система от общи показатели с цел измерване на количествените и качествените резултати от програмата. Комисията взе предвид препоръките на Сметната палата в предложенията си за програмите на Фонд „Убежище и миграция“ и Фонд „Вътрешна сигурност“ в следващата многогодишна финансова рамка за периода 2014—2020 г. Комисията обаче не е съгласна със заключението на Сметната палата по отношение на ефективността на фондовете и евентуалното препокриване или липсата на взаимно допълване между Европейския фонд за интеграция и другите фондове на ЕС. Комисията осигурява необходимите последващи действия с държавите членки с цел въвеждане на подходящи мерки на национално ниво.

В областта на правосъдието съответните програми (програма „Гражданско правосъдие“, програма „Наказателно правосъдие“, програма „Дафне III“, програма „Основни права и гражданство“, програма „Превенция на наркотиците и информация“ и направленията за напредък и равенство и за борба с дискриминацията) бяха изпълнени, както бе предвидено, с общ бюджет на стойност 119 млн. EUR. През 2012 г. не бяха оповестени нови резултати от оценки на тези програми.

ФУНКЦИЯ ЗБ – ГРАЖДАНСТВО

Политика в областта на комуникациите

През 2012 г. свързаната с изпълнението информация показва напредъка в изпълнението на трите конкретни цели на програмата „Европа за гражданите“ (2012 г.: 28,4 млн. EUR под формата на поети задължения)²⁴. Програмата постигна своите цели както по отношение на финансовите резултати, така и по отношение на реализираните действия. По отношение на първата цел — да се развие чувството за гражданска принадлежност към европейската интеграция — 77,5 % от участниците в програмата в 451 проекта, за които има сключени договори, чувстват по-голяма принадлежност към Европа, което надхвърля целта от 75 %. Темите на програмата, върху които най-често се съсредоточаваха отговарящите на изискванията проекти през 2012 г., бяха „оправомощаване на гражданите да играят пълноценна роля в демократичния живот на ЕС“ (61 %) и „даване възможност на гражданите да си взаимодействат и да участват в изграждането на една по-интегрирана Европа“ (58 %). През 2013 г. се предвижда да се направи проучване на въздействието на програмата „Европа за гражданите“.

Други дванадесет оценки бяха представени през 2012 г. Те се отнасяха до: Европейската година на доброволчеството (ЕГД) през 2011 г., действия по „Комуникация и медии“ (междинна оценка на PressEurop) и различни аспекти на действията за комуникация на местно равнище (10 оценки). По-специално данните за ЕГД 2011 г. (бюджет от 7,7 млн. EUR под формата на поети задължения през 2011 г.) показаха, че програмата е имала положително въздействие върху доброволчеството както на европейско, така и на национално ниво.

В оценката се заключава, че целите и дейностите на Европейската година на доброволчеството са били подходящи и целенасочени, както и че ориентираният към резултатите подход е бил успешен за постигане на целите във всички държави членки, въпреки че въздействието варира в зависимост от специфичните национални условия. Опитът с ЕГД 2011 г. показва, че националните програми и сътрудничеството с националните координиращи органи в държавите членки и с основните заинтересовани страни в Европа представляват модели за добри практики, които гарантират, че посланията на Европейската година са широко разпространени и се постига устойчиво въздействие на национално равнище и на равнището на гражданското общество. За бъдещи тематични европейски години може да бъде разработено по-добро взаимодействие със съществуващите програми и други европейски години.

Политика в областта на културата

Данни за напредъка бяха докладвани през 2012 г. по отношение на изпълнението на програма „Младежта в действие“, програма „MEDIA 2007—2013 г.“ и програма „MEDIA Mundus“, както и на програма „Култура“²⁵. През 2012 г. програмите се изпълняваха според предвидения график, дори по-рано в сравнение с предишни години, и във всички участващи държави. По програмата „Младежта в действие“ бяха поети задължения в размер на 140,4 млн. EUR (с 8% повече от 2011 г.). През 2012 г.

²⁴ Вж. годишния отчет за дейността на ГД „Комуникации“ на следния адрес: <http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/>

²⁵ Вж. годишния отчет за дейността на ГД „Образование и култура“ на следния адрес: <http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/>

програмата „Младежта в действие“ подкрепи още по-голям брой младежи и работещи с младежи; тъй като има 200 000 участници, програмата става все по-привлекателна (повече от 920 000 от 2007 г. насам) и допринася за признаването на неформалното учене.

Според последното налично проучване за мониторинг 67 % от участниците считат, че възможностите им за намиране на работа са се увеличили благодарение на техния опит в програмата „Младежта в действие“ (61 % в предишното проучване). През 2012 г. за MEDIA 2007—2013 г. и MEDIA Mundus бяха поети задължения в размер на 112,5 млн. EUR. За програма „Култура“ през 2012 г. бяха поети задължения в размер на 59,2 млн. EUR (с 3% повече от 2011 г.). Според прогнозните изчисления в резултат на тези програми над 19 400 творци/културни дейци са се възползвали от мобилността, няколко хиляди произведения на културата са разпространени през 2010 г. и близо 1480 организации са участвали през 2011 г. като координатори или съорганизатори.

Политики в областта на здравеопазването и защитата на потребителите

Политиката в областта на здравеопазването и защитата на потребителите се подкрепя от програмата за обществено здравеопазване (с поети задължения през 2012 г. в размер на 48,9 млн. EUR) и действия на ЕС в областта на политиката за потребителите (с поети задължения през 2012 г. в размер на 22 млн. EUR). През 2012 г. не бяха оповестени нови оценки.

ФУНКЦИЯ 4 - ЕС — ФАКТОР ОТ СВЕТОВНО ЗНАЧЕНИЕ

Развитие и външни отношения

Външната помощ за развитие се финансира от ЕС чрез общия бюджет на ЕС и Европейския фонд за развитие (ЕФР). Най-важният във финансово отношение инструмент е ЕФР (с поети задължения през 2012 г. в размер на 3,7 млрд. EUR) за държавите в Африка, Карибите и Тихия океан, следван от Европейския инструмент за съседство и партньорство (с поети задължения през 2012 г. в размер на 2,4 млрд. EUR) и Инструмента за сътрудничество за развитие (с поети задължения през 2012 г. в размер на 2,3 млрд. EUR).

През 2012 г. бяха публикувани 10 географски оценки и 6 тематични оценки, свързани с политиката на ЕС за развитие. Като цяло те показват, че на стратегическо равнище интервенциите на ЕС отговарят на нуждите на партньорските държави и народи, но трябва да продължат да бъдат достатъчно гъвкави, за да предвиждат променящия се контекст и да се адаптират към него. В нестабилните държави ЕС следва да се съсредоточи в по-голяма степен върху развитието и доброто управление. Организациите на гражданското общество могат да действат като катализатор за подобряване на адекватността на стратегиите на ЕС и за търсене на отговорност от правителствата.

Подходящата комбинация от форми на подпомагане подобрява ефективността на стратегическо равнище. Това е още по-важно в нестабилен контекст, при който инструментите за подпомагане трябва да бъдат особено гъвкави. Нефинансовите приноси са ключов фактор за успех, по-специално по отношение на бюджетната подкрепа, и следва да се развива по-приобщаващ и ефективен диалог относно политиката. Бюджетната подкрепа е ефективен инструмент за подобряване на управлението на публичните финанси и други реформи, но с нея не могат да се „купят“

реформи. Тя може да подобри съгласуването и подпомагането на институциите с помощта на нефинансовите приноси като диалога относно политиката.

Като цяло положителното въздействие на ЕС върху намаляването на бедността може да бъде допълнително подобро чрез по-добра координация с други донори, по-добра връзка между програмирането на регионално и национално равнище и повече полезни взаимодействия между различните сектори. Наличието на по-добра и по-структурирана система за мониторинг ще бъде от полза за проектите и програмите на ЕС. ЕС следва също да насърчава всички партньори да подобряват своите системи за мониторинг. Делегациите на ЕС трябва да доразвият своя технически и секторен капацитет и експертен опит с цел подобряване на координацията и управлението на програмите и по-добро предвиждане на дългосрочните тенденции.

Резултатите от географските оценки ще бъдат включени в настоящия програмен процес на географски принцип, който ще бъде завършен през 2014 г. Комисията и Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) ще вземат резултатите под внимание при изготвянето на следващите програми по държави, които трябва да са готови през следващата година.

Резултатите от тематичните оценки влияят на решенията, отнасящи се до политиката. В резултат на оценката на подкрепата в сектора на здравеопазването една вътрешна програма за действие ще обедини съществуващите политики и ангажименти за подобряване на изпълнението, а подкрепата на свързаните със здравеопазването интервенции във всяка държава партньор ще бъде по-концентрирана. В резултат на оценката на правата на човека бяха одобрени преди срещата на Европейския съвет през юни 2012 г. Стратегическата рамка на ЕС относно правата на човека и демокрацията и съответният план за действие и също така беше издадена единна стратегическа рамка относно правата на човека, която за първи път е обща за Комисията, ЕСВД и държавите членки, заедно с широкообхватен план за действие за нейното изпълнение.

Политика по икономически и финансови въпроси

Макрофинансовото подпомагане осигурява подкрепа за платежния баланс на трети страни партньори под формата на средносрочни/дългосрочни заеми или безвъзмездни средства и допълва финансирането, предоставено в контекста на програмите на Международния валутен фонд за реформи. В оценките на операциите в Грузия (46 млн. EUR под формата на безвъзмездна помощ), Ливан (15 млн. EUR под формата на безвъзмездна помощ и 25 млн. EUR под формата на заеми) и Косово (30 млн. EUR под формата на безвъзмездна помощ) беше потвърдено, че в комбинация с програмите на МВФ този тип кризисен инструмент допринася за макроикономическата стабилизация и външната устойчивост на държавите бенефициери. Въздействието на тези инструменти се подсилва чрез обвързване на помощта със структурни реформи в управлението в държавите бенефициери. При все това в оценките на макрофинансовото подпомагане за Грузия и Косово се посочва, че Комисията следва да формулира по-конкретни условия, особено в случай на по-меки мерки, като например разработването на планове за действие. Това следва също така да подобри видимостта на инструмента за макрофинансова помощ. Той създаде добавена стойност чрез своя ефект на повишаване на доверието, който увеличава надеждността на държавата в очите на международната общност и на потенциалните инвеститори. При изготвянето и изпълнението на текущи и бъдещи операции Комисията продължава да взема под внимание препоръките, представени в оценките.

Хуманитарна помощ и гражданска защита

Двата основни инструмента, с които разполага Европейският съюз, за да гарантира бързото и ефективно предоставяне на помощ от ЕС, са хуманитарната помощ и гражданската защита.

ЕС се намесва, когато и където възникнат кризи или природни бедствия, като помага на засегнатите хора в трети държави и в държавите от ЕС. През 2012 г. Комисията пое задължения в размер на 1 252 млн. EUR в отговор на нови или продължителни кризи. Първоначалният бюджет от 874 млн. EUR следователно бе увеличен няколко пъти, за да се отговори на възникналите през годината нови кризи и природни бедствия.

През годината механизмът за гражданска защита (МГЗ) бе активиран 38 пъти. Общо 31 от тези случаи са свързани с природни бедствия (снежни бури, изключително ниски температури, наводнения, земетресения, цунами, лавини, бури и горски пожари), а седем — с бедствия, предизвикани от хора (експлозия, установяване на бежански лагери, замърсяване на морската среда). Общо 16 случая се отнасяха за държави, обхванати от механизма на ЕС за гражданска защита, а 22 случая се отнасяха за други държави.

Взети заедно, държавите членки и Европейската комисия, която се намесва от името на целия ЕС, продължават да са най-големият самостоятелен донор на хуманитарна помощ в света. Делът на ЕС в световната хуманитарна помощ е около 47 %. По-голямата част от финансирането през 2012 г. беше определена за Африка (51 %). Значителна помощ бе предоставена и в Близкия изток (Сирия и съседните държави), за Мианмар/Бирма и във връзка с природните бедствия в Югоизточна Азия и Карибския басейн. Комисията финансира дейности за хуманитарна помощ, от които имаше полза за над 122 милиона жертви.

През 2012 г. бяха приключени девет оценки, от които пет за конкретни държави, а четири бяха тематични/междусекторни.

Като цяло оценките показаха, че хуманитарната помощ от ЕС се счита за ефективна и че подходът „от долу нагоре“ е с доказана възможност за бързо реагиране при кризи. Препоръките за подобряване на ефективността, които са общо приложими, могат да се обобщят по следния начин. Макар че в стандартните инструменти се вземат предвид преобладаващите рискове и се осигурява основата за вземане на решения за участие, трябва да се обърне по-голямо внимание на измерването на по-дългосрочните ефекти и въздействия, което включва и осигуряването на подходящи показатели за измерване на въздействието. Трябва да продължат усилията за водеща роля при координацията между донорите. Освен това трябва да се гарантира, че участието на местните общности и координацията с гражданското общество на местно равнище се използват по-скоро по правило, а не по изключение. Стремешът към нововъведения трябва да продължи, а не да бъде заместен с тенденция за стандартизирани конвенционални реакции. Трябва по-добре да се подсилят стратегиите за изход, особено в градска среда, където последиците от бедствия обикновено са по-сложни. За някои проекти трябва да се обмисли удължаването на сроковете (над 12 месеца) с цел да се гарантира ефективността на проектите. .

От гледна точка на ефикасността средният разход за хуманитарна помощ от ЕС възлиза на около 10 EUR на подпомогнат човек. Що се отнася до рамката за изпълнение,

оценката на рамковото споразумение за партньорство показва, че с него се дава възможност за по-голяма гъвкавост на финансирането и по-кратки срокове за реагиране за тесен кръг от „качествени партньори“.

Възможностите за повишаване на ефикасността на интервенциите непрекъснато се проучват въз основа на създадените добри практики, извлечените поуки и засилването на координацията. В оценките за 2012 г. се посочват редица начини за отстраняване на пропуските в ефикасността. Тъй като ограничено количество ресурси често и неизбежно се разпределя между голям брой проекти, следва да се осигури още по-интегриран многосекторен подход. ГД „Хуманитарна помощ и гражданска защита“ следва да преразгледа процедурите за събиране на данни, за да подобри мониторинга на своята ефективност. Механизмите на учене и обмен на знания следва да се усъвършенстват, за да се гарантира високото равнище на технически капацитет в тази област. .

Политика на разширяване

Изпълнението на политиката на разширяване се подкрепя чрез Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП) за периода 2007—2013 г. Добавената стойност, която се изисква от ИПП, е в способността на програмата да функционира като основна движеща сила за подготовката на страните кандидатки и потенциални кандидатки за бъдещо членство в ЕС. Предназначението на ИПП е да представи на страните кандидатки задълженията на членството преди присъединяването, например задължението за създаване на институции за управление на следприсъединителните фондове на ЕС и/или за приемане на достиженията на правото и стандартите на ЕС. Понастоящем ИПП е разделен на пет компонента.

Управлението на финансовата помощ за страните кандидатки и страните потенциални кандидатки постигна напредък до голяма степен съгласно планираното. През 2012 г. бяха поети задължения за обща сума в размер на близо 1 016,5 млн. EUR. Резултатите в областта вече се реализират на практика, за което свидетелства постигнатият цялостен напредък в областта на върховенството на закона, стабилния процес на приближаване към европейските стандарти и ценности, финализирането на преговорите с Хърватия, която през 2013 г. предстои да стане 28-та държава — членка на ЕС. Въпреки това въздействието на помощта може да се подобри още повече чрез продължаване на усилията за развитие на капацитета на националните институции и чрез по-целенасочено и стратегическо разпределение на ресурсите.

През 2012 г. бе направена тематична оценка на подкрепата от ЕС за укрепване на управлението, върховенството на закона, съдебната реформа и борбата с корупцията и организираната престъпност в Западните Балкани. В нея беше посочено, че във всичките седем страни от Западните Балкани действията осигуряват ясна добавена стойност за националните органи, тъй като има важни подобрения на основните институционални и организационни рамки в сферата на върховенството на закона. Независимо от това е нужна по-силна политическа ангажираност.

Що се отнася до ефикасността и резултатността, оценката подкрепя идеята за опростяване на програмирането на ИПП II чрез намаляване на броя на инструментите и за по-всеобхватно програмиране по сектори с по-дълги времеви хоризонти. По отношение на бенефициерите в оценката се посочва, че в програмите за съдебна реформа следва да се определят ясни приоритети, отразени в националните

предложения за политики и бюджет, които осигуряват стабилни параметри за планиране и финансиране.

По отношение на ЕС в оценката се констатира, че ЕС следва да изработи общи и програмни цели във връзка с управлението и върховенството на закона и следва да направи преоценка/увеличаване на финансирането по ИПП, следвайки основаното на фактите програмиране. Приоритетните програми биха могли да имат хоризонт от четири до седем години с ясно определени „точки на спиране“ с цел преглед и корекция. С оглед на резултатите от тази оценка се предлага въвеждане на многогодишно планиране на помощта по ИПП II за срока на следващата многогодишна финансова рамка, с междинен преглед. В оценката също се посочва значението на конкретните, измерими, достижими, актуални и планирани със срокове (т.нар. SMART) цели и показатели за измерване с цел подкрепа на програмирането и мониторинга на изпълнението. Някои от предложените показатели понастоящем се използват за разработване на рамка от показатели за програмирането на помощта по ИПП II.

В тематичната оценка на съдебната система и основните права в Турция се предлага използването на секторен подход при програмирането на ИПП II. Въз основа на оценката се счита, че помощта от ЕС в областта на съдебната система и основните права в Турция има подкрепяща роля, осигурява добавена стойност за насърчаване на реформите в областта на правата на човека, засилва ефективността на съдебната система и демонстрира достатъчно постигане на резултати предвид наличните ресурси. При все това в оценката също така се посочват слабостите в програмирането и осъществяването на помощта (например ангажираност на съответните институции и прозрачност за бенефициерите). В новото програмиране на ИПП II се предвиждат елементи на гъвкавост, подобро управление и ангажираност.

В тематичната оценка на подкрепата от ЕС за гражданското общество в Западните Балкани и Турция се препоръчва по-голямо участие на гражданското общество и заинтересованите страни в механизмите за програмиране и подбор на проекти. Освен това в оценката се предлага по-добро взаимодействие между интервенциите на ЕС и тези извън ЕС в процеса на програмиране и осъществяване на помощта по ИПП. В оценката са предложени някои промени в управлението на новата програма за ИПП по отношение на засилването на сътрудничеството с други донори и международни финансови институции на стратегическо равнище. Освен това в оценката се подкрепя засиленото участие на заинтересованите страни в програмирането.

В оценката на SIGMA (подкрепа за усъвършенстване на управлението и ръководството) се отчита, че подкрепата е ефективна, но понастоящем липсва структурирана и проследима йерархия на общите и конкретните цели и интегрираните рискове. Започнали в три държави през 2013 г., оценките на SIGMA ще станат основа за по-ефективен диалог относно политиката, инструмент за осигуряване на данни за националното и регионалното финансиране по ИПП, както и инструмент за разработване на планове за реформи в отделните държави.

Въз основа на оценките в предложението си за нова програма за ИПП II Комисията се стреми да направи необходимите корекции с цел да се гарантира приемственост и преход от настоящия ИПП, да се въведат опростени и хармонизирани правила във всички отдели на Комисията, както и да се улесни достъпът на бенефициерите до финансиране. За постигане на по-добра резултатност и ефикасност помощта ще бъде

насочена в по-голяма степен към резултатите, ще бъде гъвкава и съобразена с конкретните нужди.

Работи се за подобряване на връзките между изпълнението на финансовото сътрудничество и постигането на определените цели на политиката. При програмирането за периода 2014—2020 г. се предлагат по-подходящи показатели за изпълнението.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Резултатите от оценката сочат, че за следващата многогодишна финансова рамка (МФР) са необходими опростяване, по-ясно определени цели, общи показатели и рамка за изпълнение с ясно заложен етап и цели.

Комисията взе това предвид в изготвянето на своите предложения за новото поколение програми по следващата МФР и призовава Европейския парламент и Съвета да запазят този акцент в законодателните предложения за следващата МФР с цел да се осигури по-управляем, целенасочен и измерим процес за следващия финансов период.

Комисията е в процес на разработване на по-задълбочено, системно и целенасочено отчитане на напредъка и изпълнението, което ще се основава на рамката за мониторинг, оценка и отчитане, определена от Парламента и Съвета за следващата МФР. Тя ще представи новата рамка за настоящия доклад през 2014 г. Междувременно Комисията е инструктирала своите служби да засилят и оптимизират измерването и отчитането на напредъка и изпълнението и това да залегне в основата на всички бъдещи годишни отчети за дейността и бъдещи версии на настоящия доклад.

Тазгодишният доклад дава картина на общия напредък в постигането на целите на програмите на ЕС, който способства за изпълнението на целите на стратегията „Европа 2020“, но резултатите понякога са отрицателно повлияни от икономическия спад. Чрез финансирането бяха реализирани значителни ефекти на ливъридж, основно в сферата на иновациите, и бе постигнат добър напредък в създаването на ефективен вътрешен пазар в сферата на транспорта и в интеграцията на енергийните пазари. Този напредък бе потвърден в оценките, но престои да се направи още много. Европейският социален фонд, Европейският фонд за регионално развитие и Кохезионният фонд доказаха, че могат да реагират по гъвкав начин на икономическия спад. Потвърдено бе, че Европейският социален фонд способства за достъпа до работни места, но устойчивостта на резултатите все още не е сигурна. Потвърдено бе, че финансирането от ЕС има значение за поддържането на публичните инвестиции в редица държави членки, за запазване на заетостта, растежа и стратегиите за инвестиции, за намаляване на натиска върху националните бюджети, включително чрез значително повишаване на частта на съфинансиране за девет държави членки.