



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2009 - 2014

*Комисия по външни работи*

**2011/0415(COD)**

24.5.2012

**\*\*\*I**

## **ПРОЕКТОДОКЛАД**

относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общи правила и процедури за изпълнението на инструментите на Съюза за външна дейност  
(COM(2011)0842 – C7-0494/2011 – 2011/0415(COD))

Комисия по външни работи

Докладчик: Elmar Brok

Докладчик по становище (\*):  
Thijs Berman, комисия по развитие

(\*) Асоциирани комисии — член 50 от Правилника за дейността

### ***Легенда на използваните знаци***

- \* Процедура на консултация
- \*\*\* Процедура на одобрение
- \*\*\*I Обикновена законодателна процедура (първо четене)
- \*\*\*II Обикновена законодателна процедура (второ четене)
- \*\*\*III Обикновена законодателна процедура (трето четене)

(Посочената процедура се базира на правното основание, предложено в проекта на акт.)

### ***Изменения към проект на акт***

Измененията към проекта на акт, внесени от Парламента, се обозначават в **получер курсив**. Отбелязването в *курсив* е предназначено за съответните технически служби и се отнася до частите от проекта на акт, за които е предложено изменение с оглед изготвяне на окончателния текст (например очевидно грешни или липсващи части в текста на даден език). Предложенията за поправка подлежат на съгласуване със засегнатите технически служби.

Антетката на всяко изменение към съществуващ акт, който проектът на акт има за цел да измени, съдържа трети и четвърти ред, където се посочват съответно съществуващият акт и засегнатата разпоредба от него. Възпроизведените части от разпоредба на съществуващ акт, която Парламентът желае да измени, но която остава непроменена в проекта на акт, се отбелязват с **получер** шрифт. Евентуални заличавания, които засягат такива части от текста се обозначават по следния начин: [...].

## СЪДЪРЖАНИЕ

### Страница

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ .....	19
-----------------------------	----

ПРОЕКТ НА ЗАКОНОДАТЕЛНА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ  
относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за  
определяне на общи правила и процедури за изпълнението на инструментите на  
Съюза за външна дейност  
(COM(2011)0842 – C7-0494/2011 – 2011/0415(COD))

(Обикновена законодателна процедура: първо четене)

*Европейският парламент,*

- като взе предвид предложението на Комисията до Европейския парламент и Съвета (COM(2011)0842),
  - като взе предвид член 294 от Договора за функционирането на ЕС, съгласно който Комисията е внесла предложението (C7-0494/2011),
  - като взе предвид член 55 от своя правилник,
  - като взе предвид доклада на комисията по външни работи и становищата на комисията по развитие, на комисия по международна търговия и на комисията по бюджети (A7-0000/2012),
1. приема изложената по-долу позиция на първо четене;
  2. изисква от Комисията да се отнесе до него отново, в случай че възнамерява да внесе съществени промени в своето предложение или да го замени с друг текст;
  3. възлага на своя председател да предаде позицията на Парламента съответно на Съвета и на Комисията, както и на националните парламенти.

**Изменение 1**

**Предложение за регламент  
Съображение 2 а (ново)**

*Текст, предложен от Комисията*

*Изменение*

***(2а) Документите, които определят целите, приоритетите, очакваните резултати и разпределението на финансови средства в широк смисъл, са стратегически програмни документи. За да бъдат увеличени гъвкавостта и ефикасността за целите на приемането и преразглеждането на тези документи, на Комисията следва да бъдат делегирани правомощия за приемане на актове съгласно член 290***

## Изменение 2

### Предложение за регламент Съображение 4

*Текст, предложен от Комисията*

(4) Като се вземе предвид естеството на **политиката за програмиране или на финансовото изпълнение на тези актове за изпълнение**, по-специално тяхното отражение върху бюджета, за тяхното приемане по принцип трябва да бъде използвана процедурата по разглеждане, с изключение на мерките от малък финансов мащаб. Въпреки това, Комисията следва да приеме актове за изпълнение с незабавно приложение, когато, поради наложителни причини за спешност, това се изисква в надлежно обосновани случаи, свързани с необходимостта от бърз отговор от страна на Съюза.

*Изменение*

(4) Като се вземе предвид естеството на финансовото изпълнение на тези **годишни или многогодишни програми за действие**, по-специално тяхното отражение върху бюджета, за тяхното приемане по принцип трябва да бъде използвана процедурата по разглеждане, с изключение на мерките от малък финансов мащаб. Въпреки това, Комисията следва да приеме актове за изпълнение с незабавно приложение, когато, поради наложителни причини за спешност, това се изисква в надлежно обосновани случаи, свързани с необходимостта от бърз отговор от страна на Съюза.

## Изменение 3

### Предложение за регламент Съображение 4 а (ново)

*Текст, предложен от Комисията*

*Изменение*

**(4а) Процедурата по консултиране следва по принцип да се използва за приемането на тези индивидуални мерки, специални мерки и мерки за подпомагане, с изключение на мерките с малък финансов мащаб.**

*Въпреки това Комисията следва да приеме актове за изпълнение с незабавно приложение, когато, поради наложителни причини за спешност, това се изисква в надлежно обосновани случаи, свързани с необходимостта от бърз отговор от страна на Съюза.*

Or. en

#### Изменение 4

##### Предложение за регламент Съображение 8

*Текст, предложен от Комисията*

*(8) Външната подкрепа от Съюза се характеризира с нарастващи нужди от финансиране, но икономическата и бюджетната ситуация на Съюза ограничава наличните ресурси за тази подкрепа. Затова Комисията трябва да търси възможно най-ефективния начин за използване на наличните ресурси, по-специално чрез използването на финансови инструменти, които имат ефекта на лоста. Този ефект може да се повиши, като се даде възможност за многократно използване на средствата, инвестирани и генерирани от финансовите инструменти.*

*Изменение*

*(8) С оглед оптимизиране на въздействието на въпросните инструменти и гарантиране на най-ефективното използване на наличните ресурси, двугодишният доклад на Комисията следва, наред с другото, да оцени взаимното допълване, взаимодействието и взаимното подсилване на всички инструменти, финансирани по съответния ред от бюджета. Ефектът от това може да се повиши, като се даде възможност за многократно използване на средствата, инвестирани и генерирани от финансовите инструменти.*

Or. en

## Изменение 5

### Предложение за регламент Съображение 8 а (ново)

*Текст, предложен от Комисията*

*Изменение*

*(8а) Дейността на Съюза на международната сцена следва да се ръководи от основополагащите принципи за неговото създаване, развитие и разширяване, които той цели да насърчава в останалата част от света, а именно демокрацията, принципите на правовата държава, универсалността и неделимостта на правата на човека и на основните свободи, зачитането на човешкото достойнство, принципите на равенството и солидарността и спазването на принципите на Устава на Организацията на обединените нации и на международното право. В тази връзка мерките, предприети по силата на инструментите, следва да бъдат в съответствие с приетите от Европейския парламент позиции.*

Or. en

## Изменение 6

### Предложение за регламент Съображение 8 б (ново)

*Текст, предложен от Комисията*

*Изменение*

*(8б) Външната дейност на Съюза съгласно инструментите, за които се отнася настоящият регламент, следва да оказват въздействие, отразено в конкретни промени в държавите бенефициери и в партньорските държави. Това въздействие следва да бъде контролирано и оценявано на*

*основата на предварително  
определени, ясни, прозрачни и  
измерими показатели, адаптирани  
към особеностите на всеки  
инструмент.*

Or. en

## **Изменение 7**

### **Предложение за регламент Съображение 8 в (ново)**

*Текст, предложен от Комисията*

*Изменение*

*(8в) С оглед гарантирането на  
видимостта на помощта на Съюза за  
гражданите на държавите  
бенефициери, както и на тези на  
Съюза, ако е удачно, следва да има  
подходяща, целенасочена  
комуникация и информация чрез  
подходящи средства за това, при  
надлежно отчитане на особеностите  
на всеки инструмент. В тази връзка  
от Комисията, в тясно  
сътрудничество с държавите  
бенефициери, следва да бъдат  
определени подходящи минимални  
изисквания и спазването на тези  
изисквания следва да бъде  
контролирано.*

Or. en

## **Изменение 8**

### **Предложение за регламент Съображение 8 г (ново)**

*Текст, предложен от Комисията*

*Изменение*

*(8г) Подготовката, изпълнението,  
мониторингът и оценката на*



*външната дейност на Съюза следва да отделят нужното внимание на позицията на съответните национални, регионални и местни органи, икономически и социални партньори и на други недържавни участници, като следва да ги насърчават да действат като проактивни заинтересовани страни в този процес.*

Or. en

## Изменение 9

### Предложение за регламент Съображение 8 д (ново)

*Текст, предложен от Комисията*

*Изменение*

*(8д) Финансовата помощ под формата на бюджетна подкрепа следва да бъде предоставяна, само когато са спазени изискванията относно качеството на управлението на публичните разходи и парламентарния контрол върху капацитета за одит.*

Or. en

## Изменение 10

### Предложение за регламент Член 2 – заглавие

*Текст, предложен от Комисията*

*Изменение*

Приемане на програми за действие, индивидуални мерки и специални мерки

Приемане на *стратегически документи за програмиране*, програми за действие, индивидуални мерки и специални мерки

Or. en

## Изменение 11

### Предложение за регламент

#### Член 2 - параграф -1 (нов)

*Текст, предложен от Комисията*

*Изменение*

**-1. Документите, които определят целите, приоритетите, очакваните резултати и разпределението на финансови средства в широк смисъл, са стратегически документи за програмиране.**

**За целите на приемането и преразглеждането на тези документи Комисията разполага с правомощия да приема делегирани актове, конкретните условия за изпълнението на които са посочени в обхванатите от настоящия регламент инструменти, както е определено в член 1. В делегирането на правомощия се предвижда клауза за процедура по спешност, за да се гарантира, че Съюзът е в състояние да реагира бързо в кризисни ситуации.**

**Срокът на делегиране на правомощия, както е предвиден в обхванатите от настоящия регламент инструменти, не продължава след датата на доклада, посочен в член 16.**

Or. en

## Изменение 12

### Предложение за регламент

#### Член 2 – параграф 1 – алинея 1

*Текст, предложен от Комисията*

*Изменение*

1. Комисията приема годишни **или многогодишни** програми за действие, **когато това се изисква**, въз основа на

1. Комисията приема годишни програми за действие въз основа на **и в съответствие със стратегическите**

*индикативните* документи за програмиране, посочени в *приложимия инструмент*.

документи за програмиране, посочени в *член 2, параграф -1*.

Or. en

### Изменение 13

#### Предложение за регламент Член 2 – параграф 1 – алинея 2

*Текст, предложен от Комисията*

По изключение, по-специално, когато една програма за действие все още не е приета, Комисията може, въз основа на *индикативните* документи за програмиране, да приема индивидуални мерки *при същите правила и процедури както за програмите за действие*.

*Изменение*

По изключение, по-специално, когато една програма за действие все още не е приета, Комисията може, въз основа на *стратегическите* документи за програмиране, да приема индивидуални мерки.

Or. en

### Изменение 14

#### Предложение за регламент Член 2 – параграф 1 – алинея 3

*Текст, предложен от Комисията*

*В случай на* непредвидени и надлежно обосновани *нужди*, обстоятелства *или ангажименти* Комисията може да приеме специални мерки, които не са предвидени в *многогодишните* документи за програмиране. Специални мерки могат да се използват и за облекчаване на прехода от *спешна помощ* към дългосрочни операции *на сътрудничество, включително такива, които да подготвят по-добре хората да се справят с повтарящи се кризи*.

*Изменение*

*При специални* непредвидени и надлежно обосновани обстоятелства Комисията може да приеме специални мерки, които не са предвидени в *стратегическите* документи за програмиране. Специални мерки могат да се използват и за облекчаване на прехода от *спешни* към дългосрочни операции.

## Изменение 15

### Предложение за регламент

#### Член 2 – параграф 2 – алинея 1

*Текст, предложен от Комисията*

2. Програмите за действие **и индивидуалните мерки**, предвидени в параграф 1, за които финансова помощ на Европейския съюз надхвърля 10 млн. EUR, **и специалните мерки, за които финансова помощ на Европейския съюз надхвърля 30 млн. EUR**, трябва да бъдат приети в съответствие с процедурата по разглеждане, посочена в член 15, параграф 3.

*Изменение*

2. Програмите за действие, предвидени в параграф 1, за които финансова помощ на Европейския съюз надхвърля 10 милиона евро, трябва да бъдат приети в съответствие с процедурата по разглеждане, посочена в член 15, параграф 3.

Or. en

## Изменение 16

### Предложение за регламент

#### Член 2 – параграф 2 – алинея 2 а (нова)

*Текст, предложен от Комисията*

*Изменение*

**2а. Индивидуалните мерки, предвидени в параграф 1, за които финансовата помощ на Съюза надхвърля 10 милиона евро, и специалните мерки, предвидени също така в параграф 1, за които финансовата помощ на Европейския съюз надхвърля 30 милиона евро, трябва да бъдат приети в съответствие с процедурата по консултиране, посочена в член 15, параграф 2.**

Or. en

## Изменение 17

### Предложение за регламент

#### Член 4 – параграф 1 – алинея 2

*Текст, предложен от Комисията*

Финансова помощ на Съюза може също да бъде предоставена в съответствие с Финансовия регламент чрез вноски към международни, регионални или национални фондове, като тези, създадени или управлявани от Европейската инвестиционна банка, международни организации, държавите членки или от партньорските държави и региони, за привличане на съвместно финансиране от редица донори, или към фондове, създадени от един или повече донори за целите на съвместното изпълнение на проекти.

*Изменение*

Финансова помощ на Съюза може също да бъде предоставена в съответствие с Финансовия регламент чрез вноски към международни, регионални или национални фондове, като тези, създадени или управлявани от Европейската инвестиционна банка, международни организации, държавите членки или от партньорските държави и региони, за привличане на съвместно финансиране от редица донори, или към фондове, създадени от един или повече донори за целите на съвместното изпълнение на проекти. ***Участието от страна на международни финансови институции, които не са част от Съюза, във финансовите инвестиционни инструменти на ЕС, като механизми за комбиниране, зависи от спазването на стандартите и политиките на Съюза и от даването на достъп на финансовите институции на Съюза до фондовете на техните акционери.***

Or. en

## Изменение 18

### Предложение за регламент

#### Член 4 - параграф 1 а (нов)

*Текст, предложен от Комисията*

*Изменение*

***1а. Финансовата помощ под формата на бюджетна подкрепа, както е предвидено в параграф 1, първа алинея,***

буква в) и в съответствие с член XXX от Регламент (ЕО) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 г. относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности<sup>1</sup>, зависи от измерими и ясни цели, критерии за изпълнение и прозрачни, надеждни и ефективни стандарти за одит, за да се гарантира ефективността на използването на тази форма на помощ. Преди да бъде одобрено каквото и да е решение за финансиране, Комисията осигурява гаранции от правителството на заинтересованата партньорска държава, че е въведен национален парламентарен контрол и е създаден капацитет за одит, включително достъп до информация за обществото.

---

<sup>1</sup> ОВ L 248, 16.9.2002 г., стр. 1.

Or. en

## Изменение 19

### Предложение за регламент Член 4 - параграф 1 б (нов)

*Текст, предложен от Комисията*

*Изменение*

**1б. Предоставянето на финансова помощ от Съюза чрез всички видове финансиране, изброени в параграф 1, зависи от бенефициерите, които поемат обвързващи ангажimenti да изпълняват изискванията, които ще гарантират видимостта на помощта от Съюза. Тези подходящи минимални изисквания се определят от Комисията в тясно сътрудничество с бенефициерите, като спазването на изискванията следва да бъде**

контролирано.

Or. en

## Изменение 20

### Предложение за регламент Член 12 - параграф 1

*Текст, предложен от Комисията*

1. Комисията редовно извършва мониторинг и преразглежда своите действия, и оценява резултатите от изпълнението на секторните политики и действия, ефективността на програмирането, при необходимост посредством независими външни оценки, за да установи дали са постигнати целите, което ѝ позволява да формулира препоръки с оглед подобряването на бъдещите действия.

*Изменение*

1. Комисията редовно извършва мониторинг и преразглежда своите действия, и оценява резултатите от изпълнението на секторните политики и действия, ефективността на програмирането, при необходимост посредством независими външни оценки, за да установи дали са постигнати целите, което ѝ позволява да формулира препоръки с оглед подобряването на бъдещите действия.  
***Тези оценки се извършват въз основа на предварително определени, ясни, прозрачни и измерими показатели и се изпращат на Европейския парламент и Съвета. Предложенията на Европейския парламент или Съвета за независими външни оценки се вземат надлежно под внимание.***

Or. en

## Изменение 21

### Предложение за регламент Член 13 - параграф 2

*Текст, предложен от Комисията*

2. Двугодишният доклад съдържа информация за предишната година относно финансираните мерки, резултатите от упражнения мониторинг

*Изменение*

2. Двугодишният доклад съдържа информация за предишната година относно финансираните мерки, резултатите от упражнения мониторинг

и оценката, участието на съответните партньори, а така също и изпълнението на бюджетните кредити за поети задължения и за плащания. В него се оценяват резултатите от финансовата помощ на Съюза, **като се използват, доколкото е възможно, специфични и измерими индикатори за нейната роля за постигане на целите на инструмента.**

и оценката, участието на съответните партньори, а така също и изпълнението на бюджетните кредити за поети задължения и за плащания. В него се оценяват, **с оглед на постигането на целите на всеки инструмент, съгласуваността и взаимодействията между инструментите, финансирани по позиция 4 от бюджета на Съюза, като се оценяват** резултатите от финансовата помощ на Съюза **въз основа на предварително определени, прозрачни и измерими показатели.**

Or. en

## Изменение 22

### Предложение за регламент Член 14 а (нов)

*Текст, предложен от Комисията*

*Изменение*

#### **Член 14а**

**Участие на гражданското общество**  
**Комисията и, по-конкретно, делегациите на Съюза в държавите бенефициери, винаги когато е възможно и целесъобразно, вземат под внимание, по един прозрачен и проверим начин, позициите на организациите на гражданското общество в процеса на изпълнение и осигуряват предприемането на подходящи мерки за повишаване на капацитета на организациите на гражданското общество да вземат значимо участие в този процес.**

Or. en



## Изменение 23

### Предложение за регламент Член 16 - параграф 1

*Текст, предложен от Комисията*

1. Не по-късно от **31 декември 2017 г.** Комисията изготвя доклад за **постигането на целите** на всеки един от инструментите посредством резултатите и показателите за въздействието, с които се измерва ефективността на използване на ресурсите и **европейската добавена** стойност на инструментите, с оглед на това да се приеме решение за подновяване, изменение или прекратяване на видовете действия, изпълнявани в рамките на инструментите. В доклада освен това се разглеждат въпросите за възможностите за опростяване, за вътрешната и външната съгласуваност, за запазването на целесъобразността на всички цели, както и за приноса на мерките към приоритетите на Съюза за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. В доклада се вземат предвид констатациите и заключенията относно дългосрочното въздействие на инструментите.

*Изменение*

1. Не по-късно от **31 март 2017 г.** Комисията изготвя доклад за **изпълнението** на всеки един от инструментите **и за прилагането на настоящия регламент през първите три години и относно постигането на целите** посредством резултатите и показателите за въздействието, с които се измерва ефективността на използване на ресурсите и **добавената** стойност на инструментите, с оглед на това да се приеме решение за подновяване, изменение или прекратяване на видовете действия, изпълнявани в рамките на инструментите. В доклада освен това се разглеждат въпросите за възможностите за опростяване, за вътрешната и външната съгласуваност, за запазването на целесъобразността на всички цели, както и, **когато е относимо**, за приноса на мерките към приоритетите на Съюза за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. В доклада се вземат предвид констатациите и заключенията относно дългосрочното въздействие на инструментите.

Or. en

## Изменение 24

### Предложение за регламент Член 17 - параграф 3

*Текст, предложен от Комисията*

Той се прилага от 1 януари 2014 г.

*Изменение*

Той се прилага от 1 януари 2014 г. **до 31 декември 2020 г.**



## ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ

Европейският парламент, като силен поддръжник на една амбициозна, всеобхватна и последователна външна политика на Съюза, призовава за съгласувани финансови инструменти за външна дейност на ЕС. Това следва да гарантира популяризирането по света на целите и ценностите на Съюза, основаващи се на демокрацията, правовата държава и правата на човека с цел постигане на мир, сигурност, стабилност и икономически просперитет. Предложените от Комисията за периода 2014–2020 г. географски и тематични финансови инструменти са от съществено значение за прилагането на този подход.

Европейският парламент действа в дух на отговорност, изграден върху основния принцип на отчетността на Съюза пред неговите граждани по отношение на разпределението на ресурси и избора на цели и стратегии. Новата рамка за външна дейност следва не само да бъде ефикасна и ефективна по отношение на ресурсите, но и демократично легитимна. Поради тази причина е от съществено значение бъдещото поколение финансови инструменти да бъде както подходящо финансирано по силата на следващата многогодишна финансова рамка, така и проектирано да отразява и подкрепя политическите амбиции и приоритети, като се зачита спецификата на всеки инструмент и свързаните с него политики.

Като използва дадените с Договора от Лисабон прерогативи и правомощия, като съзакондател за тези инструменти и като бюджетен орган, Европейският парламент иска тези инструменти:

- да оказват ясно въздействие и видими резултати на място, с цел постигане на ясни цели, определени на политическо равнище;
- да бъдат подготвени, изпълнени, контролирани и оценени по прозрачен и приобщаващ начин, като се включват, доколкото е възможно и където е приложимо и удачно, партньорски държави на национално, регионално и местно равнище, както и гражданското общество;
- да бъдат изградени въз основа на логиката на координация и взаимодействие между тях и с другите линии на политиките на ЕС по отношение на външната дейност, но също така с програми на държави членки на ЕС и международни донори, насочени към същите тематични или географски области при споделени цели на политиките, като по този начин се избягва припокриване и разхищение на ресурси и усилия, и обратно се повишава положителното въздействие на програмите на Съюза;
- да предоставят механизми, които да позволяват бърза реакция при непредвидени обстоятелства като политически преход в трети държави или появата на нови глобални предизвикателства, изискващи подходящ и навременен отговор от ЕС, при гарантиране на адекватна степен на предвидимост в полза на партньорските държавите.

Общият подход е отразен в измененията, предложени от проектодокладите. По-специално докладите предлагат двамата съзакондатели – Европейският парламент и Съвета – да делегират правомощията си на Комисията що се отнася до общата подготовка на всички стратегически документи за програмиране, с които се определят

целите, приоритетите, очакваните резултати и отпусканите финансови средства, и да приема тези документи като делегирани актове, за да се даде възможност за гъвкавост като същевременно се гарантира демократичната легитимност и прозрачност чрез равностойно участие на двамата съзаконодатели на това стратегическо ниво.

Инструментите следва да бъдат в сила за период от седем години, което прави демократичния контрол върху изпълнението им още по-важен. Като съзаконодател Европейският парламент е длъжен да гарантира, че тези инструменти се изпълняват в съответствие с духа на основния акт. Това не означава да участва в микро управлението, тъй като Парламентът се доверява на професионализма и експертните знания на Комисията и Европейската служба за външна дейност. Но за да се постигне една от основните цели на Договора от Лисабон, която е да се преодолее демократичният дефицит на ЕС, делегираните актове са абсолютно необходими.