

РАМКОВА ПОЗИЦИЯ	
ОТНОСНО УСЛОВИЯТА ЗА УСВОЯВАНЕ НА СТРУКТУРНИТЕ И КОХЕЗИОННИЙ ФОНДОВЕ НА ЕС ЗА ПРОГРАМНИЯ ПЕРИОД 2014-2020	
МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛЕН НОМЕР НА ДОСИЕ n/a	
ТЕКСТ НА РАМКОВАТА ПОЗИЦИЯ	
<p>България подкрепя становището, че е необходимо повишаване ефективността на Кохезионната политика и утвърждаване на нейния стратегически подход, ориентиран към постигането на резултати. Условията за това следва да бъдат определени при програмирането на политиката. Необходимо е, също така, да са свързани пряко с кохезионната политика, нейните цели и резултатите от изпълнението ѝ – да не се излиза от рамките на самата политика (към други политики).</p> <p>Същевременно, за да се осигури приемственост и плавен преход при изпълнението на структурните мерки на границата на текущия и следващия програмен период, отчитаме обективната необходимост от стабилна архитектура на кохезионната политика и предвидима среда за опериране с нейните инструменти, в допълнение към усилията за концентриране на политиката.</p> <p><b>I. Условия, свързани със структурни реформи</b></p> <p>Идеята за налагане на условия, под формата на санкции, свързани с макроикономическото управление, прилагането на директиви или <b>провеждането на структурни реформи</b>, следва да бъде прилагана изключително предпазливо и съобразно индивидуалните особености и нужди на регионите, в контекста на особено роля на кохезионната политика: да насърчава хармоничното развитие на Съюза и регионите му чрез намаляване на регионалните различия и най-вече да подпомага най-слабо развитите региони да настигнат останалите. За да не се губи стимулиращия ефект във връзка с целите на Кохезионната политика, при индивидуалното договаряне на условията между ЕК и съответната Държава-членка (ДЧ), следва да се избягват мерки, които биха довели до несправедливо обременяване на бенефициентите (регионите), които попадат в цел „Сближаване”, възпрепятстване на регионалното планиране и лишаване на регионите от ресурсите, необходими за изпълнение на стратегията „Европа 2020”.</p> <p>България е отворена към възможността за създаването на условия, на основата на финансови стимули, свързани със <b>структурните реформи</b>. Те биха били в съответствие със съдържанието и ефективността на Кохезионната политика на национално и регионално ниво. Това би могло също така да засили легитимността на политиката. Реформите в области, директно свързани с кохезионната политика безспорно са от изключителна важност за ефективността на политиката. По отношение на даденото като пример облекчаване на изискванията във връзка с правилото N+2, считаме, че следва да се възприеме подход към облекчаване на неговото прилагане в случай на иновативни проекти или проекти с по-дълъг период на изпълнение.</p> <p>Същевременно трябва да отчитаме факта, че за някои от тези реформи, изискващи значително финансиране, при това в условията на фискална консолидация и рестрикции за държавните бюджети, е критично важно да бъде осигурено такова финансиране. От направеното предложение на Комисията в рамките на работната група по подготовка на</p>	

условията, може да възникне въпроса за осигуряване на такова финансиране от европейските фондове в рамките на настоящия/ следващия програмен период. По аналогия с ex-ante условията, считаме че следва финансирането им да е допустимо от Европейските фондове (независимо от етапа, на който са наложени). Следните въпроси е необходимо да бъдат изяснени:

1) Структурните реформи са дългосрочни (отвъд продължителността на оперативните програми) и предложените негативни стимули са неефективни, тъй като могат да доведат до ефект, при който структурните фондове няма да могат да бъдат използвани за изпълнение на структурни реформи, въпреки, че тези реформи се предлага да бъде тяхната цел. Времевият лаг между изпълнението на реформите и търсеният ефект от тях следва да бъде отчитан не само в рамките на механизма за наблюдение по Европа 2020, но и когато се залагат индикатори за изпълнението на оперативните програми, който индикатори ще трябва да се отчитат и ще влияят върху решенията за плащания. Т.е. плащанията трябва да бъдат извършвани преди ефекта от реформите да бъде осезаем. Особено полезно би било Комисията да предложи конкретни примери за структурни реформи за областите, в които са необходими интервенции по линия на кохезионната политика. Така по-лесно би могъл да бъде намерен отговор на въпроса как ще се оценява кога реформите са изпълнени, за да се определи, че съответния срок за изпълнение, договорен между ЕК и ДЧ в договора за партньорство, е спазен. В същото време, условията следва да са дефинирани точно/ясно и да са разграничени едно от друго – брой, вид, цел, насоченост, приложение и очакван резултат.

Бихме подкрепили възможност за изпълнение на реформите поетапно, когато съответните реформи надхвърлят времевия обхват на оперативните програми. Следва в програмните документи на кохезионната политика да се залагат измерими и възможно по-конкретни и реалистични индикатори, които в редица случаи ще имат отношение не към ефектите на реформите, а към материалните резултати/продукти или услуги в процеса на изпълнението им.

2) Необходимо е да се изясни по какъв начин реформите, за които има отправена препоръка от Съвета по чл. 121(2) и 148(4) от ДФЕС, ще се прилагат като задължителни. Тук следва да се има предвид правилото на споделените компетентности между ЕС и ДЧ, което се прилага за кохезионната политика (чл. 4, ДФЕС). Упражняването на такива компетентности не бива да резултира в блокиране на възможността ДЧ да упражняват своите собствени в областта на прилаганите реформи.

3) От съществено значение е да се уточни етапа и начина, на който могат да се налагат условия (за разлика от ex-ante условията, за които ясно е посочено, че ще залегнат в основополагащи документи като регламентите и впоследствие – в партньорските споразумения и оперативните програми). Препоръките на Съвета до конкретни ДЧ за реформи по чл. 148(4) могат да се издават на годишна база, което внася риск от дестабилизиране и загуба на предвидимост в системата, в случай, че се налагат нови условия, след договарянето на споразуменията за партньорство с ДЧ и оперативните програми. Необходимо е да се прецизира механизма и времето на провеждане на междинния преглед по изпълнението на оперативните програми като изрично се поясни, че нови условия могат да бъдат включвани в оперативните програми след аргументираното им представяне в рамките на междинния преглед от страна на ЕК. Същевременно обръщаме внимание, че съществува опасност от нарастване на административната тежест, предвид на произтичащата необходимост евентуално да се изменят дейностите на програмите. Бихме предложили такъв вид условия, по чл. 121 и чл.148, да се залагат след преценка доколко кохезионната политика, а не други

инструменти и политики, е в състояние на осигури тяхното изпълнение, както и възможностите на съответната ДЧ за ефективна, ефикасна и реалистична изпълнимост. Съответната техническа помощ по линия на европейските фондове, също така би следвало да се предвиди, в случай, че се реши да бъдат включени такива реформи.

4) начинът, по който ще функционират т. нар. положителни стимули – увеличено съфинансиране от фондовете, увеличен размер на авансови плащания и др., ако не се предвидят допълнителни алокации на средства.

## **II. Ex-ante условия**

По отношение на **предварителните (ex-ante) условия**, поддържахме тезата, че те са необходими, за да бъде реалното и успешно изпълнение на кохезионната политика възможно. По редица от идентифицираните от ЕК условия може и следва да се търси техническа помощ за тяхното успешно изпълнение още в настоящия програмен период – напр. подготовката на интегрирани планове за градско развитие, регионални секторни планове за управление, специфични национални стратегии, списък с приоритетни транспортни проекти и др.

При налагането на този вид условия също следва да се отчетат индивидуалните особености и нужди на регионите (като се вземат предвид спецификите на по-слабо развити региони).

Ключов елемент от въпроса за прилагането на условията е повишаването на капацитета за планирането и изпълнението на мерки в сферите на интервенция. По условията, свързани с прилагането на структурни реформи от администрацията (структурни реформи в областта на институционалната и административната ефективност) е необходимо да бъдат въведени мерки за създаване на капацитет, които невинаги са предвидени по сегашните оперативни програми. Включването на такива условия, като предварителни, т.е. да се изисква да бъдат изпълнени преди получаването на плащания, не е целесъобразно. Следва да бъде предвидена съответната техническа и финансова помощ за такива мерки в рамките на финансирането по структурните и кохезионния фондове на ЕС в периода след 2013 г.

Укрепването на институционалния и административния капацитет, регионализацията, характера на действията, както и нивата на съфинансиране са променливи, които трябва да бъдат взети под внимание в този контекст.

Хоризонталният характер на кохезионната политика и връзката ѝ с редица области на Стратегията Европа 2020, както и с области, които са извън директния обхват на тази стратегия, поставят въпроса как обективно ще се определя кои реформи са пряко свързани с политиката и кои не – напр. правилата за обществените поръчки лесно могат да се асоциират със структурните действия, но не и други хоризонтални изисквания, които могат да възникнат. Необходими са предварителни и ясни критерии и правила за оценка, които да бъдат предложени от ЕК.

В допълнение, важно е да се избегне дублиране на процеса на мониторинг в рамките на изпълнението на приоритетите по стратегическия документ „Европа 2020” и по изпълнение на поставени изисквания.

Наред с това, необходимостта от опростяване на правилата и процедурите за управление на европейските фондове остава важен проблем. Рискът от увеличаване на административната тежест вследствие на въвеждането на някои от предложените условия и съмнението за отклоняване от линията на опростяване не са за подценяване. Стремещът за постигане на по-голяма ефективност не трябва да води до усложняване, особено когато става въпрос за определянето на показатели за изпълнението.

<b>ПРАВНО ОСНОВАНИЕ</b>	
	n/a. За момента няма издадено досие, или законодателно предложение на Комисията, което да се основава на нормативен акт на първичното или вторичното право на ЕС.
<b>НАЧИН НА ГЛАСУВАНЕ</b>	
	n/a.
<b>ПРОЦЕДУРА НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЕ</b>	
	n/a.
<b>ОБЩА ИНФОРМАЦИЯ:</b>	
<b>Предварителна кратка информация по въпроса</b>	
	<p>Дебатът относно бъдещите основи на кохезионната политика на ЕС след 2013 г. е в напреднал стадий. В периода от ср. на 2009 г. досега, в различни работни органи на институциите на ЕС, както и неформални работни групи/консултативни органи, се дискутират бъдещите цели и приоритети на политиката, дизайнът на системата за управление и контрол на ниво ЕС, необходимите мерки за подобряване ефективността на политиката, при съблюдаване на принципите за добро финансово управление и въвеждане на опростени правила и процедури, ориентирани към бенефициентите и резултатите от структурните действия.</p> <p>След неформалната среща на министрите, отговарящи за кохезионната политика в Лиеж (ноември 2010 г.), се взе решение Комисията, в сътрудничество с държавите-членки, Европейския парламент, Комитета на регионите и Икономическия и социален комитет, да пристъпи незабавно към разработването на модалности за внедряването на т.нар. условия (conditionalities), които са необходими да бъдат въведени за успеха на структурните действия и механизми за тяхното успешно прилагане. Комисията сформира неформална, целева група, състояща се от експерти от държавите-членки, която има консултативен характер. Независимо, че на срещите се изразяват лични мнения, а не национални позиции, резултатите от тази работна група ще бъдат докладвани от Комисията по време на неформалната среща на министрите за кохезионната политика на 19-20 май 2011 г. и ще бъдат взети под внимание при подготовката на официалните законодателни предложения на ЕК за регламентите относно управлението на Фондовете за периода 2014+. Същите се очакват индикативно през юни т.г.</p> <p>Членовете на междуведомствена Работна група 19 „Регионална политика и координация на структурните инструменти” към МС са надлежно информирани за текущото развитие на консултациите. Въз основа на дебатите до момента и като имаме предвид рамковата позиция на страната ни по Петия кохезионен доклад на Комисията, позициите и указанията за работната група по структурни действия към Съвета на ЕС, и неформалните срещи на министрите, предоставяни от Работна група 19 по различни досиета и въпроси с отношение към темата, предлагаме настоящата рамкова позиция по условията за усвояване на Структурните и Кохезионния фондове.</p>

Становища на другите държави - членки на Европейския съюз, по въпроса	
<p>На срещите на работната група за подготовка на условията се изразяват лични мнения, а не национални позиции, съгласно мандата на работната група. В момента се подготвят и текущо се дават коментари по въпросите на условията, за които членовете на Работна група 19 са информирани. В приложение към настоящата позиция се прилага резюме на дебата в работната група до момента, на англ. език.</p> <p>Към момента са релевантни изводите, на базата на представените позиции и заключенията от неформалната среща на министрите, отговорни за Кохезионната политика, 22-23 ноември 2010 г. в Лиеж, които са пряко свързани с темата и са представени с рамковата позиция по Петия доклад на ЕК за сближаване, която беше одобрена от Съвета по европейски въпроси (в приложение).</p>	
ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО/ЗНАЧЕНИЕ ЗА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ	
Съществуваща българска нормативна база и съответно - необходимост от промени в българската нормативна база	
	<p>Не се очаква промяна на нормативни актове на националното законодателство за настоящия програмен период, които пряко да произтичат от заключенията относно условията. Подготовката на страната за усвояване на структурните инструменти на ЕС за следващия програмен период 2014 – 2020 г. се съпровожда от извършването на текущ анализ на инвестиционните нужди на страната и състоянието на политиките, както и от създаване на необходимата организация за подготовка, договаряне с ЕК и утвърждаване на стратегическите програмни документи на страната. Те ще съдържат визията, стратегическите цели и приоритетите за развитие, подбора на инвестиционни източници за финансиране (европейски и национални), както и оперативните дейности. Същевременно Р. България участва в дебатите на Съвета на ЕС, който съвместно с Европейския парламент, ще приеме регламентите за следващия програмен период, които са пряко приложими и директно обвързващи ДЧ. На тази основа, ще бъде предприети съответните законодателни и не-законодателни мерки за осигуряване практическото прилагане на условията.</p>
Очаквано отражение върху бизнеса и/или администрацията	
	<p>Улесняване на достъпа на бенефициентите на Кохезионната политика до финансиране на техните проекти и тяхното по-ефективно и ефикасно изпълнение, което в общия случай се очаква да доведе до положителни ефекти върху бизнеса.</p>
Очаквано финансово въздействие, в т.ч. необходимост от осигуряване на допълнителни национални финансови ресурси за бъдещото прилагане на решението по въпроса	
	<p>Ефективността на политиката и прилагането на принципа на допълняемост и съфинансиране, като основополагащи, за управлението на Структурните и Кохезионния фондове, изисква заделянето на финансов ресурс от националните бюджети за инвестиции. Изпълнението на мерките по линия на структурните и Кохезионния фондове, като правило изисква пре-финансиране, до частичното възстановяване на направените разходи. От друга страна, реализирането на приоритетите, които не получат подкрепа от Структурните фондове, бидейки обект изключително на националните политики, ще изисква планирането на средства за национални инвестиции. Тяхното значение е важно, предвид, че тези приоритети могат да имат пряка или косвено въздействие за успеха на</p>

цялостната стратегия за развитие. Съответните средства ще бъдат планирани в рамките на националния и европейския бюджетни процеси.
<b>Положителни очаквания от приемането на решението на Европейския съюз</b>
Не се предвижда приемането на формално решение по конкретния въпрос. Независимо от това, темата е част от интегрираната концепция за визията, целите и приоритетите и механизмите за прилагане на европейската кохезионна политика и националните политики за развитие. Тази концепция ще намери своето отражение със законодателните предложения на ЕК, очаквани по-късно, през юни тази година. Инкорпорирането на условията за усвояване на европейските фондове и механизмите за тяхното прилагане в законодателни актове, ще доведе до подобряване на координацията и допълняемостта на инструментите за подпомагане на развитието на европейските региони.
<b>Отрицателни очаквания от приемането на решението на Европейския съюз</b>
Негативните ефекти са свързани основно с риска от невъзможност за осигуряване на съответствие на постигнатите резултати по изпълнението на структурните действия и реформите и договорените цели в общата инвестиционна рамка за планиране на ЕС, договорите за партньорство между ЕК и ДЧ и оперативните програми. За избягването му се предприети действия за адекватно целеполагане, съгласуваност между стратегическите програмни документи, които се подготвят от отделните национални ведомства, отстояване на националните позиции на ниво ЕС, планиране на съответните административни и финансови ресурси на национално и европейско ниво.
<b>ДАНИ ЗА ПОДГОТОВКАТА НА РАМКОВАТА ПОЗИЦИЯ</b>
<b>ВОДЕЩО ВЕДОМСТВО</b>
Администрация на Министерския съвет
<b>РАБОТНА ГРУПА 19</b>
<b>ЛИЦЕ ЗА КОНТАКТ</b>
Име Любомир Стоянов
Длъжност главен експерт
Телефон 02 940 2534
Електронен адрес
<b>ОТГОВОРЕН ЗА ФОРМУЛИРАНЕ НА ПОЗИЦИЯТА</b>
Име Добринка Кръстева
Длъжност Директор на дирекция „Програмиране на средствата от ЕС”
Телефон 02 940 2059
Електронен адрес <a href="mailto:D.Krasteva@government.bg">D.Krasteva@government.bg</a>
<b>УТВЪРДИЛ ПОЗИЦИЯТА</b>
Име Томислав Дончев
Длъжност министър по управление на средствата от ЕС
Дата на одобряване ...