

## РАМКОВА ПОЗИЦИЯ

ОТНОСНО ПЕТИ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ЗА ИКОНОМИЧЕСКО, СОЦИАЛНО И ТЕРИТОРИАЛНО СБЛИЖАВАНЕ

МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛЕН НОМЕР НА ДОСИЕ

ТЕКСТ НА РАМКОВАТА ПОЗИЦИЯ

Рамковата позиция е разработена като отговор на въпросите, зададени от ЕК в рамките на обществените консултации по Петия доклад на Европейската комисия за икономическо, социално и териториално сближаване

България оценява високо обективния ситуационен анализ на Европейската комисия, съдържащ се в Петия Доклад по сближаването. Той показва, че успехът на Кохезионната политика се дължи на укрепването на принципа на солидарност в интерес на всички европейски региони и подпомагането на най-слабо развитите.

### **Стратегията „Европа 2020” и Кохезионната политика**

*(Как стратегията „Европа 2020” и Кохезионната политика могат да бъдат по-близки на европейско, национално и регионално равнище?)*

Кохезионната политика е ключов инструмент за реализацията на Стратегията на Европейския съюз „Европа 2020”. България подкрепя изводите в Петия доклад за сближаване, че Кохезионната политика има ключово значение, за да бъде постигнат интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Едновременно с това подкрепяме и извода, че Кохезионната политика има по-широк обхват, а именно 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. Споделяме мнението, че средствата от Структурните и Кохезионния фондове на ЕС заемат ключово място при финансирането на „Европа 2020”. Смятаме, обаче, че при определяне на дела от Структурните и Кохезионния фондове (*earmarking*), които регионите/държавите определят за постигане на целите на „Европа 2020”, трябва да се отчитат нивата на развитие на съответните региони, както и необходимите им инвестиции за компенсиране на изоставането от средното за ЕС като например за изграждане на базисна инфраструктура в различни сектори. По този начин ще бъде постигната максимална синергия между Кохезионната политика и стратегията „Европа 2020” на ниво ЕС.

На национално ниво, следва да бъде осигурена съгласуваност между Националните програми за реформи, разработвани от държавите-членки, и стратегическите документи за изпълнение на целите на Кохезионната политика.

### **Обхват на Европейския договор за инвестиции и развитие и тематична концентрация върху приоритетите на Европа 2020**

*(Трябва ли обхватът на партньорския договор за развитие и инвестиции да излиза извън обхвата на Кохезионната политика, и ако да, какъв следва да бъде той?)*

*Как може да се постигне по-силна тематична концентрация върху приоритетите на стратегията „Европа 2020”?)*

В прегледа на бюджета на ЕС бе накратко описан нов стратегически програмен подход за политиката на сближаване, с оглед на постигането на по-тясно интегриране на политиките на ЕС за изпълнение на стратегията „Европа 2020“ и интегрираните насоки. Този подход ще се състои от: приета от Комисията обща стратегическа рамка, в която общите и конкретните цели на стратегията „Европа 2020“ намират израз в инвестиционни приоритети (работното заглавие на документа е *„Европейски договор за инвестиции и развитие“*). Рамката ще обхваща Кохезионния фонд, Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за рибарство. **България подкрепя този подход като отчита, че общата стратегическа рамка за всички фондове следва да води до унифициране или най-малкото сближаване на правила за тяхното прилагане и общото им облекчаване.**

Договорът за партньорство за развитие и инвестиции, който ще се сключва между Комисията и всяка отделна държава-членка, в общи линии, ще следва модела на общата стратегическа рамка, която ще се подготвя на ниво ЕС, т.е. европейския договор за инвестиции и развитие. **Доколкото рамката интегрира обобщено, без да изпада в детайли, действията за развитие, попадащи в обхвата на отделни политики, считаме за целесъобразно подобен интегриран подход да бъде използван при подготовката и на двустранните договори за партньорство, като с последните се залагат генералните цели за развитието на съответната държава.** Конкретните индикатори и мерките за тяхното изпълнение следва да бъдат разписвани в оперативните програми, независимо в обхвата на коя европейска политика попадат последните.

Същевременно като подкрепя този поход, България счита за необходимо, в процеса на преговорите, да се отчитат нуждите и особеностите, нивото на социално-икономическо развитие, възможностите и ограниченията пред всяка отделна страна/регион. При това положение е възможно и целесъобразно съответната страна да избира между списък от приоритети, които в най-пълна степен отговарят на нейните нужди и възможности за изпълнение. За по-слабо развитите региони е от съществено значение да могат да избират между разширен кръг от приоритети, който включва базисна инфраструктура, укрепване на административния капацитет, инвестиции в човешки капитал и подпомагане на малките и средни предприятия. Независимо, че не се включват в обхвата на стратегията „Европа 2020“, считаме, че инвестициите в базисна инфраструктура трябва да се разглеждат като допринасящи, макар и косвено, за бъдещата реализация на целите на стратегията „Европа 2020“, особено за страните и регионите с по-ниска степен на развитие, в сравнение със средното за ЕС ниво, тъй като същите са неизбежен етап за постигане на реална конвергенция с по-развитите европейски региони и отключване на потенциала за конкурентоспособност и растеж.

#### **Условия, стимули и санкции в опит за повишаване на ефективността на Кохезионната политика**

*(Как условията, стимулите и управлението насочено към постигане на резултати биха могли да повишат ефективността на Кохезионната политика?)*

България е съгласна с виждането, че е необходимо укрепване на координацията на националните икономически политики, в съответствие и с разработвания механизъм за прилагане на Пакта за стабилност и растеж. В същото време, подчертаваме че санкционирането за неспазване на фискалната дисциплина в ДЧ на ЕС не трябва да бъде във вреда на основните бенефициенти на Кохезионната политика, а именно изоставащите региони. Считаме, че условията следва да бъдат адаптирани индивидуално към специфичните особености, ограничения и възможности на всяка от отделните

страни/региони и да бъдат съобразени с дългосрочния характер на някои видове реформи, които не могат да доведат до видими резултати в краткосрочен и средносрочен план.

Съответните **санкции**, отнасящи се до спиране или намаляване на помощта за структурни действия на ЕС в случай на свръхдефицит, следва да се прилагат при спазване на принципа за еднакво третиране на всички държави-членки, в т.ч. и нетните контрибутори. Санкциите следва да са изключително предпазливи по отношение на мерките по Кохезионната политика, предвид на нейната особена роля и мисия по чл. 174 от Договора, и то, само като крайна мярка, в случай, че други мерки не са ефективни. Страните и регионите, които изпитват структурни затруднения и съответно е най-наложително да изпълняват структурните реформи, изпитват нужда от запазване, понякога дори увеличаване на разходите си за инвестиции от бюджетите си, за целите на икономическия растеж и конвергенцията. При равни други условия, бедните държави-членки или онези с повече бедни региони биха попаднали в риск от бюджетен дефицит, надхвърлящ референтната стойност от 3% от БВП. Предвид на високия дял на Структурните и Кохезионния фондове в общата маса от инвестиции в тези страни и региони, спирането или намаляването на тези фондове би затруднило успешното постигане на резултати от Кохезионната политика, респ. успеха на реформите, включително би затруднило постигането на целите на стратегия „Европа 2020“.

България подкрепя задълбочаването на дебата за създаването на условия, на основата на стимули, свързани със структурните реформи, тъй като това е в съответствие със съдържанието и ефективността на Кохезионната политика на национално и регионално ниво. Смятаме, че това би могло да засили легитимността на политиката. Смятаме, че би било удачно, например, от общата помощ по Структурните и Кохезионния фондове да се отдели на национално ниво резерв, средствата от който да бъдат предоставяни на оперативните програми, постигнали най-високи резултати (ниво на усвояване, степен на реализиране на първоначално поставените цели, ...). От друга страна, поставянето на условия за извършване на структурни реформи в сектори, които са външни за интервенциите на инструментите на Кохезионната политика, следва да се прави по начин, който не застрашава постигането на целите на Кохезионната политика, а именно подпомагането на най-бедните региони и/или страни.

Детайлите, вкл. реда за прилагане на структурните условия, следва да бъдат разписани в новите регламенти за структурните инструменти за програмния период след 2013 г. Специфичните цели следва да се базират на преговори между Европейската комисия и съответната държава-членка, с посочени срокове за изпълнение (вкл. преходни периоди) в документа, с който се разпределят европейските средства. За улесняване на реализацията на съответните реформи, заложи в двустранния договор за партньорство, е целесъобразно да бъде поддържана техническа помощ от ЕС, за укрепване на административния капацитет, където е необходимо.

### **Въвеждане на управление, ориентирано повече към резултатите; въвеждане на задължителни приоритети за всички държави-членки**

*(По какъв начин Кохезионната политика може да бъде ориентирана към постигането на резултати? Кои приоритети трябва да бъдат задължителни?)*

По въпроса за въвеждането на управление, повече ориентирано към резултатите, по предложенията от Европейската комисия нов механизъм за прилагане на политиката, основан на годишните управленски декларации и изчистване на счетоводните сметки, считаме, че идеята плащанията от бюджета на ЕС да бъдат извършвани, след като

държавите-членки са платили от национални средства към крайните бенефициенти има своите положителни моменти, доколкото това би довело до засилване на мотивацията за извършване на контрол от самите страни и би ускорило процеса на физическо и финансово изпълнение. Предизвикателство, само по себе си, обаче би било липсата на средства в националните бюджети, поради допълващия характер на европейските средства към националното финансиране. В случай, че не се намерят достатъчно възможности за пре-финансиране, идеята да бъде обвързано изплащането на средствата по Кохезионната политика с изпълнението на реформите би се реализирала с известни затруднения. В същото време, не е съвсем изяснено как тази концепция би довела до намаляване на административната тежест и до улесняване на бързото доставяне на средствата от Структурните и Кохезионния фондове до крайните бенефициенти, особено в случай на икономическа криза и евентуална намалена възможност за предоставяне на средства от националните бюджети. В тази връзка, е необходимо да бъдат увеличени авансовите плащания от Комисията към държавите-членки.

България подкрепя въвеждането на подход, повече ориентиран към резултатите, като:

- на първо място е предварителното определяне на ясни и измерими цели и показатели за резултатите. Показателите трябва лесно да могат да бъдат тълкувани, да са статистически потвърдени, действително да реагират на намеса на ниво политика, да са пряко свързани с тази намеса и бързо да се събират и публикуват.

- на второ място, предварителните оценки (*ex-ante evaluations*) следва да се съсредоточат върху подобряване на изготвянето на програмите, така че средствата и стимулите за постигане на общите и конкретните цели да могат да бъдат наблюдавани и оценявани по време на прилагането. Искането за задължителност на текущата оценка на всяка програма, с оглед осигуряване на публичност и прозрачност на разходването на средствата на европейския данъкоплатец, може да бъде подкрепено, само ако не създава допълнителна административна тежест, както на управляващите структури, така и на бенефициентите. Съответно трябва да бъде създадена общоевропейска регулаторна рамка, поставяща съответните изисквания, което да създава условия за съвместимост и съпоставимост на оценките.

- Опростяването на правилата и процедурите за доставяне на политиката и тяхната ориентираност към потребностите на крайните бенефициенти е от съществено значение за успеха на една политика, ориентирана повече към резултатите.

Въпросът за ефективността на политиката е комплексен и изисква интегриран набор от мерки, прилагани едновременно в следните насоки:

- оптимизиране на системите за управление и контрол, вкл. като ясно разделение на отговорностите, дефинирането на разбираеми и олекотени правила и процедури за оторизиране и разходване на публични средства;

- комбинирано прилагане на грантове с различни форми на финансов инженеринг и публично-частни партньорства;

- осигуряване на пре-финансиране до възстановяването на разходите, частично финансирани от ЕС;

- адекватно стратегическо и оперативное планиране на всички нива, с отчитане на резултатите от оценките на програмния цикъл от сегашния период 2007 – 2013 г., с дефинирането на конкретни и измерими цели, ясни правила, пълномощия и отговорности за отделните заинтересовани страни, вкл. и дефинирането на последиците за тях от неизпълнение.

По отношение на възможността определени приоритети да залегнат задължително за всички държави-членки България изразява известни резерви, поради различното ниво на социално-икономическо развитие на отделните държави-членки и съответно – различните предизвикателства пред тях. Приветстваме идеята на Европейската комисия

за фокусиране на политиката чрез предварително дефиниране на общоевропейски списък от приоритетни области, от които отделните страни и региони следва да избират при разработването на оперативните си програми. Смятаме обаче, че страните следва да могат да направят сами своя избор за тези приоритети.

Иновациите са всепризнато условие за излизане от кризата, посредством зелен, интелигентен растеж в стратегията „Европа 2020”, но за реализирането му от всички държави-членки, следва да се помисли за по-активна подкрепа от ЕС и международните финансови институции в поемането на риска от подобен род инвестиции.

### **Градско развитие и макрорегионални стратегии**

*(Как Кохезионната политика би могла да отчете в по-голяма степен ключовата роля на градските области и териториите със специфични географски особености в процеса на развитие, както и на създаването на макрорегионални стратегии?)*

Градските зони и територии имат специфичен потенциал за развитие, като сравнителните им предимства следва да бъдат насърчавани от Кохезионната политика. Повече от 70 % от населението на ЕС живее в градовете. Градовете са основната движеща сила за развитие на регионите. В тях са концентрирани както най-големият потенциал за икономическо развитие, така и едни от най-задълбочените социални неравенства. Политиката за градско развитие трябва да остане приоритетна за Кохезионната политика. В същото време градовете не биха могли да се развиват без връзките с техните прилежащи територии и помежду им. Градовете предоставят услуги и възможности, които се ползват и от неградското население. Градовете могат и следва да се разбират, като двигатели на растежа, без да се изключват селските райони от системата за планиране, реализация и ползване на резултатите от общата инвестиционна рамка на Кохезионната политика. Следва да се насърчава партньорството и изграждането на мрежи на областно и общинско ниво. Организацията за планиране и програмиране на регионалното развитие е предмет изключително на националното право.

Секторният подход за социално-икономическо планиране е подходящ за малки и хомогенни национални икономики (съвкупности от региони с общо ниво и условия за развитие). Не такъв е случаят на ниво ЕС, както и в рамките на страни, които имат ясно изразени вътрешно-регионални различия. За постигането на оптимални резултати е необходимо да се съчетават секторния и териториалния подход. За постигане на реална конвергенция, е необходимо отчитане на предимствата, ограниченията и потенциала за развитие на отделните региони и територии, и координация на секторните политики на регионално и местно ниво. Това означава, че за всеки регион следва да се прилага такова съчетание на мерки, което най-пълно отговаря на спецификите на региона.

Рамката за развитие (стратегическа визия, цели и приоритети) по сектори се задава от централното ниво, съответно следва тази рамка да намери отражение в отделните оперативни програми, но всички те трябва да имат регионално измерение и да се изпълняват координирано на регионално ниво. По този начин е по-вероятно да се осигури подкрепа (собственост) и устойчив ефект при изпълнението на целите и приоритетите на Кохезионната политика и „Европа 2020”. Следва да се осигури много добра координация между централното, регионалното и местното ниво на управление още в най-ранен етап на политическия цикъл.

България отбелязва като положителна възможността за регионално сътрудничество чрез разработването на макро-регионални стратегии, които да се превърнат в основен инструмент за постигането на целите на Европейското териториално сътрудничество

(ЕТС). Добавената стойност от тях следва да се търси в дефинирането на общи насоки и правила за координиран подход в планирането и прилагането на европейските принципи, решаването на общи въпроси за даден регион, решаването на които поотделно от страните, би било неефективно. Смятаме, че идеята за създаването на макро-региони за постигането на по-плодотворно сътрудничество между регионите в ЕС съществено ще допринесе за развитието на всички държави-членки. Нашата страна активно участва в процеса на разработване на Европейската стратегия за Дунавския регион, като отчита големите ѝ възможности за постигането на положителни резултати в развитието не само на прилежащите райони, но и други части на ЕС.

Успешното реализиране на такова сътрудничество изисква изработването на унифициран подход при координацията и изпълнението на съвместните дейности, както и на концепцията относно структурите и процедурите за управлението на територията на целия макро-регион. Едновременно с това от важно значение е определянето на регионалната идентичност на всеки макро-регион, както и набелязването на основните общи нужди, интереси и цели, около които да се обединят всички представители на региона.

Ключово предизвикателство пред успеха на макрорегионалните стратегии за развитие са организацията и принципите за управление и администриране. Настоящите програми по Цел 3 (Европейско териториално сътрудничество) по своята природа са по-близко до макрорегионалната концепция, предвид че международното/междурегионалното сътрудничество и партньорството/изграждането на мрежи са вътрешно присъщи на системите им за управление и контрол. Същевременно тези принципи на изпълнението не са толкова характерни за системите за управление на програмите по Цели 1 и 2. Макар, че могат да финансират проекти с трансграничен ефект, тези програми сякаш си остават повече „национални”, отколкото международни, що се отнася до физическото изпълнение. При все това, основният дял от текущото финансово разпределение се пада именно на тези програми.

Бъдещата Дунавска стратегия, например, обхваща голям брой държави/региони с различни особености, ниво на социално-икономическо развитие, дори приоритети. Централен въпрос, при тази ситуация, е как да се постигне единно и общо управление на макро-ниво? За успешното изпълнение на макрорегионалните стратегии, на първо място следва да се решат следните въпроси:

1. Да се предприемат мерки за създаване на обща идентичност на съответния макро-регион. Стратегията трябва да бъде адаптирана близко до хората. Така ще бъде осигурена и тяхната подкрепа в най-ранна фаза на политическия цикъл.
2. Да се установи макрорегионална (транс-национална) система от принципи, правила и процедури за съвместно планиране, още преди изпълнението. Целта би била да се идентифицират ключовите потребности, общите интереси и съвместните цели на макрорегиона. Макар и амбициозен начин за организация на стратегическото планиране (вкл. секторно и пространствено), поради качествено новия подход – отвъд държавните граници, това е ключът към по-реалистично, ефикасно и координирано изпълнение, което освен друго, цели постигане на „икономия от мащаба”. Пример в тази насока е управлението на водния сектор, където вътрешният ни опит показва, че е необходимо да се изработи и договори единен генерален план за управление на сектора и водните ресурси на дадена територия (регион), придружен от съответните проучвания и моделиране, преди поемането на ангажименти за и стартирането на конкретни проекти.
3. Да се осигурят ефективни механизми за координация и съвместно изпълнение на проекти, напр. инвестиционни за транспортна, екологична и енергийна инфраструктура, особено проекти извън обхвата на Цел 3. Следва да се вземат предвид сегашните пречки, произтичащи от различията в системите за управление, структурите и процедурите в страните (напр. процедура за издаване на строително разрешително). Опитът показва, че

постигането на политическо съгласие за даден голям инвестиционен проект, като първа стъпка, понякога е предизвикателство, а когато настъпи времето за проектиране, ситуацията може да стане дори по-сложна. Другите текущи въпроси най-често се отнасят до липса на проектна готовност (или наличие на проектни идеи, които не са достигнали нивото на зрялост), неясно разпределение на отговорностите, в т.ч. по финансовото участие и управлението на бъдещите активи, неизползването в достатъчна степен на експертизата на специализирани международни организации, като Международната комисия за защита на р. Дунав, или на неправителствения сектор в подготовката и изпълнението на мерки, и не на последно място, липсата на ранни преговори и съвместно планиране.

Евентуалното разработване от Комисията на насоки за сътрудничество, включващи отделни въпроси, като избор на проекти, мониторинг и управление на (големи) инфраструктурни проекти и др., би било изключително полезно, както и идеята за обобщаване на добрите практики от страна на Комисията в прилагането на Балтийската стратегия.

Считаме за целесъобразно да се обмисли възможността бъдещото поколение оперативни програми да включват по-ефективни възможности за партньорство между европейските региони и прилагане на принципите на Европейското териториално сътрудничество (ЕТС). В същото време, всички текущи проблеми на изпълнението на сегашните програми за ЕТС, като необходимост от засилена хоризонтална и вертикална координация, по-ясна и ефективна правна рамка (за разпределянето на отговорностите между партньорите), трябва да бъдат адресирани.

#### **Засилване на използването на принципа на партньорството**

*(Как може да се подобри прилагането на принципа на партньорството и ангажирането на местните и регионални заинтересовани страни, социалните партньори и гражданското общество?)*

България счита, че интензифицирането на използването на принципа на партньорство на местно и регионално ниво е изключително важно за развитието на регионите. За неговото ефективно постигане е необходимо възлагането и дефинирането на ясни задължения, правомощия и санкции на местните и регионални власти при дефиниране на съответните политики на регионално ниво, както и в последващите процеси на мониторинг и изпълнение на програмите. Това включва и засилване на отговорността на местните и регионалните власти в процеса на управление на СКФ. Страната отчита необходимостта да бъде подпомагано подържането на капацитета на регионално и местно ниво за подготовка на регионални планове за развитие, инвестиционни програми, секторни специфични планове, с цел подготовка, управление и изпълнение на проекти. Едновременно с това е нужно и осигуряването на условия за максималното участие в процеса по изпълнението на програмите и на представителите на местния бизнес, социалните партньори и гражданското общество. Считаме, че в тези процеси водеща роля трябва да имат държавите-членки, докато участието на ЕС следва да бъде ограничено.

#### **Стремеж за опростяване на политиката и одитен процес**

*(Как може да се опрости одитния процес и по какъв начин могат да се интегрират одитите извършвани от ДЧ и ЕК, като едновременно се запази високото ниво на гаранция за съ-финансираните разходи?)*

България счита, че за постигането на по-голяма ефективност при осъществяването на

Кохезионната политика от особено голямо значение е постигането на опростяване на правилата при осъществяването на одит. Страната поддържа мнението, че броят на одитите и проверките по отношение на програми с изпитани и надеждни системи за управление и контрол следва да бъде намален. Прилагането на извадковия принцип при селектиране на проекти, които да бъдат проверявани от одитния орган, има известни недостатъци, като например възможността един и същи проект да бъде проверяван неколкостранно от една и съща проверяваща институция. Ето защо, България е склонна да подкрепи евентуално преразглеждане на правилата в посока въвеждане на анализа на риска, като детерминиращ фактор при определянето на проектите, които да бъдат проверявани от страна на одитния орган. По отношение на одитите, извършвани от страна на Европейската комисия, България предлага да се обмисли тяхното ограничаване до одити на завършени проекти, тоест ex-post. Не смятаме за целесъобразно и ефективно извършването на значителен брой одити и проверки от страна на множеството институции в процеса.

**Принципът на пропорционалността и административни тежести от контрола; специфични мерки за опростяване в програмите за сътрудничество**

*(Как прилагането на принципа на пропорционалността може да намали административната тежест по отношение на управлението и контрола? Трябва ли да се предприемат специални мерки за опростяване във връзка с програмите за териториално сътрудничество?)*

Прилагането на принципа на пропорционалността означава, че повече контрол трябва да се упражнява там, където са концентрирани повече ресурси. Тежките инвестиционни проекти, които имат по-голямо финансиране (това важи особено за инфраструктурните проекти), следва да бъдат наблюдавани и контролирани по-плътено, за сметка на относително по-малките (по отношение на размера на безвъзмездната финансова помощ) проекти. По-широкото използване на мерки, като опростената система на разходите (simplified cost system)<sup>1</sup> би допринесло в значителна степен за намаляване на административната тежест от прекомерния контрол.

България подкрепя регламентирането на европейско ниво на съгласувани правила за допустимост на разходите за различните области на политика и на финансовите инструменти и средства с оглед опростяване на използването на средствата от страна на бенефициерите и управлението на средствата от националните органи. Въвеждането на диференцирани правила в зависимост от размера и вида на получаваната финансова помощ, което да се отразява и на вида и степента на контрол, е от изключителна полза за малките и средни предприятия като бенефициенти на Кохезионната политика.

Като цяло програмите за сътрудничество са по-сложни за управление, а и по-широки като обхват поради многонационалния си характер. Съществуват значителни възможности за опростяване на мерките по програмите за териториално сътрудничество, като въвеждане на **обща правила за допустимост на разходите на ниво ЕС**, повече стандартизирани процедури, обща правила относно държавните помощи, делегиране на повече права на Европейската комисия при уреждането на споровете, по-голяма употреба на одитната пропорционалност, верификация по постигнати резултати.

**Унифициране на правилата на отделните фондове или запазване на спецификите им**

*(Как може да се установи необходимият баланс между създаването на обща правила за*

<sup>1</sup> flat rates, standard unit costs, lump sums



*всички фондове и признаването спецификите на отделните фондове при формулирането на правилата за допустимост?)*

България счита, че в търсенето на баланс между прилагането на унифицирани правила за всички фондове, не само за инструментите на Кохезионната политика, и отчитането на специфичните особености на отделните фондове, основният инструмент, който може да бъде използван, е увеличаването на кръстосаното финансиране, което един проект може да получи от няколко (два) фонда. По този начин ще се увеличи възможността за разработване и изпълнение на интегрирани проекти, които например да имат инвестиционен компонент (ЕФРР) и част, насочена към обучение и повишаване на квалификацията (ЕСФ).

Алтернативен подход е този, при който повече ЕСФ мерки са допустими за финансиране от ЕФРР и обратното.

Пълното унифициране на правилата за допустимост между отделните фондове не следва да се допуска, т.к. такава ситуация на практика би довела до елиминиране на различията и специфичните особености на структурните инструменти, а България подкрепя запазването на съществуващите фондове. Считаме, че правилата за допустимост трябва да продължат да бъдат определяни от държавите-членки при (само) обща зададена рамка от страна на нормативната база на ниво ЕС. Следва да се приемат обаче общи правила по въпроси от основно значение, като например общите разходи, обхващащи различни фондове на ЕС.

#### **Финансова дисциплина и опростяване на правилата**

*(Как може да се гарантира финансовата дисциплина, като в същото време се даде достатъчно гъвкавост за създаване и изпълнение на сложни програми и проекти?)*

България счита, че в сега действащата система за управление, контрол и мониторинг на средствата от Структурните инструменти на ЕС съществуват значителни резерви за оптимизация и опростяване. При това предложенията за евентуални промени в нормативната уредба и в цялостния процес са изрично съобразени с потребността от гарантиране на прилагането на принципа на добро финансово управление, а оттук съответно и на финансова дисциплина. Същевременно смятаме, че известно пренасочване на одитните и контролни дейности след завършване на проектите (ex-post), при използване на възможностите, предлагани от системата за финансови корекции, би имало значителен ефект по отношение на улесняване на процеса на изпълнение на оперативните програми без това да бъде за сметка на влошаване на финансовата дисциплина.

#### **Насочване на фиксиран дял от структурните инструменти към изпълнение на целите на „Европа 2020”**

*(Как може да се гарантира, че архитектурата на Кохезионната политика отчита специфичните особености на всеки фонд, и в частност нуждата да се осигури по-голяма видимост и предсказуем обем на финансирането от ЕСФ, както и че се концентрира върху постигане целите на Стратегията „Европа 2020”)*

България подкрепя разбирането, че от ресурсите на Кохезионната политика трябва да се

<sup>2</sup> Сред тези региони, са такива, например, чиито реален БВП е в рамките на допустимия по критериите за финансиране по цел "Сближаване", но поради статистическия ефект на разширяването са с увеличен БВП спрямо средния за ЕС, въпреки, че нуждите им от базисни инвестиции, т.е. такива по цел 1 все още са налице.

ползват всички европейски региони, които изпитват структурни проблеми или имат вътрешно регионални различия. Според нас акцентът на политиката на сближаване трябва да бъде насочен главно към най-слабо развитите региони в ЕС, където структурните и социално-икономическите проблеми са най-значителни. Ние не разглеждаме тази политика като механично прехвърляне на средства към по-слабо развитите региони, а като инструмент за реализацията на техния потенциал за развитие. Същевременно отчитаме, че за развитието на ЕС е важно цялата му територия, но най-вече бедните и изоставани региони, да могат да се ползват от инструментите на Кохезионната политика. Това трябва да стане най-вече по отношение на глобални предизвикателства, общи за всички региони, при които осъществяването на самостоятелни интервенции на отделни държави няма да доведат до желаните ефекти или той би бил по-малък поради отсъствие на синергийни ефекти от общи интервенции.

България не намира за необходимо да бъдат поставяни количествени ограничения или тавани за помощта по отделните фондове, а дефинирането на задължения за насочването им по приоритетните области в стратегия Европа 2020 следва да става по начин, който не води до противоречие с целите на Кохезионната политика. Това произтича от различните изходни позиции на отделните държави-членки и различния им напредък по отношение на изпълнение на количествено определените цели на стратегия „Европа 2020“. В тази връзка считаме, че не е удачно определянето на едно, универсално за всички държави-членки, ограничение по отношение на маркирането на средства от Кохезионната политика за изпълнение на целите на „Европа 2020“. В същото време, отчитаме като правилен подхода за определяне на национални цели, които да водят до изпълнението на целите на общностната стратегия. Следенето на напредъка по изпълнението на националните цели е предвидено да става в рамките на процеса по ежегодна актуализация на Националните програми за реформи.

**Обособяване на транзитните региони от сегашния програмен период (phasing-in и phasing-out) в нова категория региони**

*(Как би могла да бъде конструирана междинна категория региони за регионите, които не са завършили процеса по сближаване?)*

Третирането на т.нар. райони в преход, дефинирани като такива от статистическия ефект на разширяването, е дискутирано още преди стартиране на изпълнението на структурните мерки на настоящия програмен период 2007 – 2013 г. Вследствие на това им е признат особен статут.<sup>2</sup> Страната ни няма подобни райони и за нас въпросът не стои на дневен ред. Общата политическа воля, постигната до момента на европейско ниво, вследствие хода на сегашния дебат е, че няма да се правят радикални промени в архитектурата на политиката - 3те цели на политиката ще се запазят.

**ПРАВНО ОСНОВАНИЕ**

	Чл. 31 от Регламент на Съвета 1083/2006 (изм. и доп.), чл. 175 от Договора за функционирането на ЕС.
--	--

**НАЧИН НА ГЛАСУВАНЕ**

--	--

**ПРОЦЕДУРА НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЕ**

--	--

**ОБЩА ИНФОРМАЦИЯ**

Предварителна кратка информация по въпроса	
	Комисията представи доклад до Европейския парламент, Съвета, Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите на всеки три години за напредъка, извършен в посока постигане на икономическо, социално и териториално сближаване и за начина, по който инструментите на политиката са допринесли за него.
	Докладът е включен в предварителния дневен ред за заседанието на Съвета по общи въпроси на 14 декември 2010 г. - „Незаконодателни дейности”. Предвидено е представяне на доклада от ЕК, не се очаква дебат, както и вземане на решение.
Становища на другите държави - членки на Европейския съюз, по въпроса	
	На базата на представените позиции на държавите-членки и заключенията от неформалната среща на министрите, отговорни за Кохезионната политика, 22-23 ноември 2010 г. в Лиеж, могат да се изведат следните общи изводи по ключовите въпроси относно бъдещето на политиката:
	<b>Конкретният принос на Кохезионната политика за стратегията „Европа 2020”</b>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Кохезионната политика трябва да допринася за приоритетите на стратегията „Европа 2020”, дори в по-голяма степен, отколкото допринася за Лисабонската стратегия в програмния период 2007-2013 г. Интервенциите на европейско ниво трябва да се концентрират върху ограничен брой приоритети.</li> <li>2. Регионите трябва да играят централна роля за успеха на стратегията „Европа 2020”. В този смисъл, при определянето на тематични приоритети трябва да бъде отчетено естеството на регионалното развитие и да бъде възприет гъвкав подход по отношение на държавите-членки и техните региони във връзка с регионалните особености.</li> <li>3. Целите на „Европа 2020” могат да бъдат постигнати чрез по-нататъшно намаляване на различията, което остава основна цел на Кохезионната политика. Ефектът от кризата допълнително изостря структурните проблеми, пред които са изправени регионите, като повишава необходимостта от дългосрочни структурни действия, които отчитат регионалните особености.</li> <li>4. Добавената стойност на Кохезионната политика се състои и в нейния интегриран подход към регионалното социално-икономическо развитие, на основата на силната синергия между фондовете. От тази гледна точка, държавите-членки препоръчват да се засили регионалното измерение на ЕСФ, като по този начин се увеличи неговата популярност. Гъвкавостта между ЕФРР и ЕСФ също трябва да бъде улеснена. Предложената от Комисията Общата стратегическа рамка за ЕСФ, ЕФРР, Кохезионния фонд, ЕЗФРСР и ЕФР, ще насърчи това взаимодействие. Тя получава широка подкрепа от държавите-членки. Секторният подход при осъществяването на Кохезионната политика трябва да се избягва. Въпреки това, взаимното допълване между инструментите на Кохезионната политика и секторните политики на ЕС трябва да бъде поощрявано.</li> <li>5. Трябва да се гарантира по-силен фокус върху приоритетите на стратегията „Европа 2020”, като се даде определена степен на гъвкавост, която ще позволи да се отчетат</li> </ol>

нуждите на всеки регион. За да приложи този подход, Петият доклад за сближаването предлага да бъде съставен списък от широко определени приоритети на европейско ниво, от който регионите да изберат ограничен брой приоритети. Това предложение получава широка подкрепа, но държавите-членки желаят да бъдат информирани за точните намерения на Комисията. Броят на приоритетите може да бъде адаптиран в съответствие със нивото на интервенция. Освен това, приоритетите на стратегията „Европа 2020” трябва да бъдат определени в рамките на регионалното развитие и Кохезионната политика.

6. Държавите-членки, които попадат в цел „Сближаване”, подчертават необходимостта от запазване на възможността за инвестиции в базова инфраструктура, необходима за поддържане и по-нататъшно развитие на тяхната конкурентоспособност (виж заключенията на Европейския съвет от 25 и 26 март 2010 г.)
7. И накрая, държавите-членки подкрепят идеята за по-широко използване на нови финансови инструменти, когато това е възможно и необходимо, стига правилата за изпълнение да са ясно установени от началото на програмния период и това да не изключва възможността за използване на други форми на интервенция.

#### ***Стабилност на архитектурата на Кохезионната политика***

8. Целите на стратегията „Европа 2020” са задължителни за целия Съюз и всеки регион трябва да допринася за тяхното постигане. Голяма част от държавите-членки искат Кохезионната политика да бъде достъпна за всички региони и се застъпват за стабилност на нейната архитектура. Министрите са единодушни, че основният приоритет трябва да продължи да бъде предоставянето на постоянна подкрепа за регионите, чието развитие изостава.
9. Въпреки това няколко държави-членки изразиха желание за внасяне на известни промени, по-специално по отношение на преходните системи. Мнозинството от държавите-членки смятат, че принципът на плавен преход при излизането на регионите от цел „Сближаване” трябва да бъде запазен. Финансовата, икономическа и социална криза демонстрира уязвимостта на регионите, чиито социално-икономически системи не са достатъчно консолидирани, въпреки че не попадат в цел „Сближаване”. Освен това, някои държави-членки демонстрираха готовност да проучат предложението на Комисията, изложено в Петия доклад, за създаване на нова междинна категория региони. Условието трябва тепърва да бъдат уточнени.
10. Оформя се консенсус по отношение запазването на градското измерение при регионалното програмиране. Някои държави-членки дори призовават за полагане на особени усилия в тази област. Настоящите условия и инструменти позволяват всеки район да създаде свой собствен подход. Подчертава се и необходимостта да се вземат предвид връзките между градските и селските райони. Интегрираният подход за местно развитие ще бъде насърчаван.
11. Някои държави-членки желаят най-отдалечените региони и рядко населени северни региони да продължат да бъдат обект на специално внимание и в бъдеще.
12. Има консенсус и по отношение на необходимостта от засилване на цел „Териториално сътрудничество” и нейните три измерения от настоящия програмен период. Въпреки това, условията за изпълнение и управление трябва да бъдат подобрени. Стратегическият подход на програмите също трябва да бъде засилен в съответствие със стратегията „Европа 2020” и другите цели на Кохезионната политика. Голяма част от делегациите считат, че макрорегионалният подход е полезен стратегически инструмент, въпреки че все още е на етап проучване. Всяко

развитие трябва да се прави въз основа на оценка на сегашните и бъдещите макро регионални стратегии.

***По-висока ефективност благодарение на специфични за Кохезионната политика условия***

13. В рамките на тази стабилна архитектура и в допълнение към усилията за концентриране на политиката, държавите-членки са убедени, че трябва да работят за повишаване ефективността на Кохезионната политика и за утвърждаване на нейния стратегически подход, ориентиран към постигането на резултати. Условията за това следва да бъдат определени при програмирането на Кохезионната политика.
14. Идеята за налагане на условия, външни за Кохезионната политика под формата на санкции, свързани с макроикономическото управление, транспонирането на директиви или провеждането на структурни реформи, породила притеснения за тяхното изпълнение у голяма част от държавите-членки. Министрите изразиха пред Съвета своето притеснение, че тези санкции биха могли да обременят несправедливо бенефициентите (регионите), които попадат в цел „Сближаване”, да разрушат регионалното планиране и да лишат регионите от ресурсите, необходими за изпълнение на стратегията „Европа 2020”. Друг въпрос, който беше повдигнат е възможната асиметрия между нивото на отговорностите и нивото на прилагане на санкциите, която ще ограничи значително стимулиращия ефект във връзка с целите на Кохезионната политика. Освен това, подобни условия не могат да бъдат ограничени до Кохезионната политика или до инструменти, които са обект на съвместно управление.
15. Въпреки това, държавите-членки са отворени за по-задълбочен дебат за създаването на условия, на основата на стимули, свързани със структурните реформи, тъй като това е в съответствие със съдържанието и ефективността на Кохезионната политика на национално и регионално ниво. Държавите-членки смятат, че това би могло да засили легитимността на политиката.
16. Повишаването на капацитета за усвояване също е елемент от въпроса за прилагането на условия. 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.
17. Като цяло, повечето от държавите-членки са съгласни, че Кохезионната политика трябва да бъде свързана с работещи и справедливи условия на базата на стимули, пряко свързани с изпълнението на регионалните програми. Този подход води до повишаване отчетността от страна на регионите, като приема формата на засилено сътрудничество и по-тесен диалог с Комисията, в съответствие с подхода за управление на няколко нива. В допълнение, това ще допринесе за по-голяма ангажираност на регионално равнище с целите на Общността.
18. От дискусията стана ясно, че някои важни условия вече са в сила и са доказали своята ефективност в рамките на текущия програмен период. Това се отнася по-специално до правилото за автоматичното освобождаване от ангажимент, правилата за затваряне на програми, одобрението на системите за управление и контрол, както и до принципите на допълняемост и съфинансиране. Тези инструменти трябва да бъдат запазени и оптимизирани.
19. Наред с това, необходимостта от опростяване остава важен проблем. Повечето държави-членки биха искали усилията за опростяване да бъдат насочени към финансовото управление, одита и правилата за допустимост на разходите. Стремещът

за постигане на по-голяма ефективност не трябва да води до усложняване, особено когато става въпрос за определянето на показатели за изпълнението.

20. Насоките за размисъл, представени от държавите-членки в областта на условията, съответстват на някои от предложенията на Комисията, и целят засилване на стратегическия подход, насочен към изпълнението и постигането на конкретни резултати, при отчитане на специфичните отправни точки. Те се отнасят основно до:

- ✓ Тематичната концентрация;
- ✓ Въвеждането на критерии, свързани с ефективността на действията, на основата на подходящи и оперативни цели и показатели, както и на засилен мониторинг и оценка;
- ✓ Възможността за създаване на Общностен резерв, на базата на сравними и обективни показатели и методи.

В перспектива, тези елементи ще позволят по-добро определяне на понятието „Договор за партньорство”, въведено то Комисията.

21. Председателството, с подкрепата на държавите-членки, прикани Комисията възможно най-скоро да пристъпи към конкретно формулиране на различните измерения на условията. Това следва да се случи в резултат от конструктивен диалог между Комисията, държавите-членки и Европейския парламент в рамките на Работната група. Първата задача на групата е да установи целите във връзка с Кохезионната политика, както и приложимостта ѝ по отношение на програмирането. Резултатите от тази работна група трябва да бъдат обсъдени на следващата среща на министрите през пролетта на 2011 г., в рамките на унгарското председателство и преди представянето на законодателните предложения от Комисията.

22. Тези елементи имат важна роля в политическата дискусия относно стратегическия характер на Кохезионната политика и нейния принос за постигане целите на стратегията „Европа 2020”.

#### ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО/ЗНАЧЕНИЕ ЗА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Съществуваща българска нормативна база и съответно - необходимост от промени в българската нормативна база

Не се очаква промяна на нормативни актове на националното законодателство за настоящия програмен период, които пряко да произтичат от заключенията на V доклад на ЕК. 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.

Очаквано отражение върху бизнеса и/или администрацията

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.

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 цялостната стратегия за развитие.</p> <p>Съответните средства ще бъдат планирани в рамките на националния и европейския бюджетни процеси.</p>
Положителни очаквания от приемането на решението на Европейския съюз	
Не се предвижда приемането на решение.	
Отрицателни очаквания от приемането на решението на Европейския съюз	
ДАННИ ЗА ПОДГОТОВКАТА НА РАМКОВАТА ПОЗИЦИЯ	
ВОДЕЩО ВЕДОМСТВО	
Администрация на Министерския съвет	
РАБОТНА ГРУПА 19	
ЛИЦЕ ЗА КОНТАКТ	
Име Любомир Стоянов	
Длъжност главен експерт	
Телефон 02 940 2534	
Електронен адрес	
ОТГОВОРЕН ЗА ФОРМУЛИРАНЕ НА ПОЗИЦИЯТА	
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>	
УТВЪРДИЛ ПОЗИЦИЯТА	
Име Томислав Дончев	
Длъжност министър по управление на средствата от ЕС	
Дата на одобряване ...	