



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 6.10.2011

SEC(2011) 1142 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБООБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство, обхванати от общата стратегическа рамка, и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006

{COM(2011) 615 окончателен}

{SEC(2011) 1141 окончателен}

1. РЕЗЮМЕ

Настоящият документ представлява оценка на въздействието на законодателното предложение за регламент за определяне на общовалидни разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство, обхванати от общата стратегическа рамка, и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 (Регламент за общовалидните разпоредби). Той обхваща въпроси, отнасящи се до Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ) и Кохезионния фонд през периода на програмиране след 2013 г. Той се допълва от оценки на въздействието за Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство. Той е част от пакет оценки на въздействието, в който се включва и оценката на въздействието на регламентите за ЕФРР, Кохезионния фонд и ЕТС и оценката на въздействието на регламента за ЕСФ.

Проведени са публични консултации на широка основа, например Групата на високо равнище за обсъждане бъдещето на политиката на сближаване, Работната група за условията, както и публична консултация относно заключенията от Петия доклад за сближаването, проведена в периода 12 ноември 2010 г. — 31 януари 2011 г.¹

Петият доклад за сближаването и последващите оценки на различните програми за 2000—2006 г. предоставят доказателства, че политиката на сближаване е дала значителен принос за разпространяване на растежа и просперитета по цялата територия на Съюза и за изпълнение на приоритетите на европейската политика, както и за намаляване на икономическото, социалното и териториалното неравенство². Продължават да съществуват обаче някои проблеми, по които е необходимо да се работи.

1.1. Проблемът за капацитета да се постига европейска добавена стойност

а) Географско разпределение на подкрепата

Проблемът касае оптималния географски обхват на политиката на сближаване. Съществува мнение, че е необходимо да се запази пълният обхват, за да се подкрепи стратегията „Европа 2020“ във всички региони и да се намалят още различията на територията на Съюза. Съществува и мнението, че при все по-големите трудности за публичните финанси за ресурсите, заделени за по-богатите региони, може да се намери по-добро приложение.

б) Концентриране върху ограничен брой приоритети, съответстващи на стратегията „Европа 2020“

¹ „Резултати от публичната консултация по заключенията от Петия доклад за икономическото, социалното и териториалното сближаване — Брюксел“, работен документ на службите на Комисията, SEC(2011) 590 окончателен, 13.5.2011 г.

² Пети доклад за икономическото, социалното и териториалното сближаване, ноември 2010 г. Последваща оценка на програмите, свързани с политиката на сближаване през периода 2000-2006 г., съфинансирана от ЕФРР (цели 1&2), обобщен доклад, изготвен от Applica, Ismeri, Виенски институт за международни икономически изследвания, април 2010 г. Постиганията и недостатъците на политиката на сближаване по отношение на намаляване на различията са представени по-подробно в раздел 2.5.

Мотивацията политиката на сближаване да се **концентрира върху приоритетите на ЕС** е логична. Стратегията „Европа 2020“ дава както добре структуриран набор от общи цели, включително водещи цели и инициативи, така и ясна рамка за определяне на приоритетите на финансирането. По този начин изричното свързване на политиката на сближаване със стратегията „Европа 2020“ предоставя възможност както да продължи помощта за по-бедните региони на ЕС да настигнат останалите, така и политиката на сближаване да се доразвие във важно средство за стимулиране на растежа за целия ЕС. За да стане това, трябва да бъдат разрешени няколко проблема.

- а) **Липса на концентриране върху стратегическите цели.** Няколко проучвания и последващи оценки посочват проблеми във връзка с недостатъчното концентриране върху стратегическите цели, недостатъчната ориентация към изпълнението и липсата на стимули, които да повишават концертирането върху постигането на резултати. В периода 2007—2013 г. са правени опити да се направи нещо по въпроса за по-голямата концентрация върху стратегическите приоритети и цели, но въздействието им беше ограничено.
- б) **Липса на предсказуемост на обемите средства за ЕСФ.** Въпреки важността на работните места и уменията за стратегията „Европа 2020“ през последните четири периода на програмиране съотношението на заделените средства за ЕСФ (спрямо тези за ЕСФ, ЕФРР и КФ) е спаднало трайно от 40 % през 1989—1993 г. на 22 % през сегашния период на програмиране.
- в) **Недостатъчна координация.** Посочените по-горе два проблема са свързани с проблема за недостатъчната координация и комплементарност между различните фондове (ЕСФ, ЕФРР и КФ) и други политики и финансови инструменти на ЕС, както и с националните програми за реформи на държавите-членки. Когато става въпрос за координация, заинтересованите страни често се оплакват от усложнената обстановка, до която водят припокриващите се схеми или липсата на координация на стратегическо ниво.

1.2. Проблеми във връзка с резултатното изпълнение на политиката

Като политика, в основата на която стоят принципите на споделеното управление, политиката на сближаване често се характеризира с напрежение между съсредоточаването върху постигането на възможно най-добрите резултати и — от друга страна — наличието на предсказуемо разпределение на финансовите средства за 7-годишен период при строги и ограничени във времето изисквания за изразходване.

Условия на рамката на политиките, на регулаторната и институционалната рамка

Ефективността на структурните фондове зависи от добрите макроикономически политики, благоприятната микроикономическа среда и здравата институционална рамка.

Макрофискални условия

Сегашната регулаторна рамка предвижда макрофискални условия при Кохезионния фонд с цел да подсили изпълнението на програмите за стабилност и сближаване и да избегне прекомерния дефицит. Има поле за преразглеждане на съществуващите правила и тяхното хармонизиране с новите мерки за прилагането на Пакта за стабилност и растеж, които ще бъдат приети като част от Шестия пакет за икономическото управление.

Резултатното изпълнение като постигане на определените цели

Въпреки че последващите оценки за периода 2000-2006 г. сочат, че политиката на сближаване е постигнала значително и непосредствено вторично въздействие върху националните политики, особено в сферите на стратегическото планиране, културата на оценки, ориентацията в националните политики към резултатно изпълнение, продължават да съществуват някои проблеми по отношение на мониторинга и оценките, които затрудняват преценката за качествата на изпълнението.

1.3. Проблеми във връзка с резултатното изпълнение на политиката

Доброто, ефективно и ефикасно управление на използването на ресурсите на политиката на сближаване изисква подходящи, работещи и прозрачни структури в националните и регионалните администрации.

1.4. Обосновка на необходимостта от действие на равнище ЕС

Действията на равнище ЕС са оправдани както на основание целите, посочени в член 174 от Договора, така и с оглед на принципа на субсидиарност. Правото на действие е залегнало в член 3 от Договора за Европейски съюз, в който се посочва, че „[Съюзът] насърчава икономическото, социалното и териториалното сближаване, както и солидарността между държавите-членки“, и още в член 175 от ДФЕС, в който от Съюза изрично се изисква да изпълни тази политика чрез структурните фондове, както и в член 177, в който се определя ролята на Кохезионния фонд. Целите на Европейския социален фонд (ЕСФ), Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионния фонд (КФ) са определени в членове 162, 176 и 177.

2. Цели

Общата цел е определена в Договора — насърчаване на балансираното и хармонично развитие на държавите-членки и регионите и намаляване на неравенството между нивата на развитие на различните региони и изостаналостта на най-необлагодетелстваните региони.

Специфичните цели са да се помогне на държавите-членки и на регионите да стимулират интелигентния, устойчив и приобщаващ растеж в съответствие със стратегията „Европа 2020“, като работят за разрешаването на конкретните проблеми. Предвид обхвата на настоящата оценка на въздействието специфичните цели са да се гарантира, че структурните фондове и Кохезионният фонд се разходват:

- така, че да се осигурява **висока европейска добавена стойност**,
- **ефективно**, което означава да се използват така, че да се постига максимално въздействие,
- **ефикасно** — свеждайки до минимум неефективността, причинена от ненужни административни изисквания или прекалено усложнени процедури и давайки стимули за ефективното използване на ресурсите.

Тези общи въпроси се въплъщават в следните оперативни цели на политиката:

- **концентриране** на ресурсите на политиката на сближаване върху развитите на рамковите условия за устойчиво развитие и растеж, което е необходимо за постигане на най-висока европейска добавена стойност,

- осигуряване в регламентите на подходящите механизми, които да дадат възможност за **пълна хармонизация с целите и водещите цели на стратегията „Европа 2020“**,
- осигуряване на **оптимална координация** между самите фондове и с други финансови инструменти,
- определяне на **ясни и измерими цели**,
- постигане на точното съчетание между, от една страна, **ниски административни разходи/административна тежест** за управляващите органи и бенефициерите и **минимизиране на риска за бюджета на ЕС**.

3. ВАРИАНТИ, АНАЛИЗ И СЪПОСТАВКА

На 29 юни 2011 г. Комисията прие предложение за многогодишната финансова рамка за периода 2014-2020 г., в което призова за повишаване на ефективността на изразходваните за сближаване средства. Предложени са няколко варианта, които са разработени така, че да отичат предложението.

3.1. Постигане на европейска добавена стойност

По отношение на **географската концентрация на подкрепата** във вариант 1 е предвиден сценарий без въвеждане на промени и концентрация на подкрепата върху по-слабо развитите региони, а сегашните региони по цел „Сближаване“, които са над 75-процентния праг, се ползват от постепенно премахване на подкрепата. Вариант 2 е подобен, като основната разлика е, че се въвежда нова преходна категория, която замества сегашните статистически режими на постепенно премахване и въвеждане на финансирането (phasing-out, phasing-in). При вариант 3 е използван по-радикален подход, като подкрепата по политиката на сближаване няма извън държавите-членки с БНД на глава от населението под 90 % от средния за Съюза. При вариант 3 регионите, при които има постепенно въвеждане на финансирането и статистическо постепенно премахване, както и регионите по цел „Конкурентоспособност“ не се допускат за интервенции по политиката на сближаване.

Таблица 1: Разпределени средства от бюджета за всеки вариант

	Вариант 1	Вариант 2	Вариант 3
По-слабо развити региони	70,3%	67,9%	100%
Региони в преход	8,4%	13,5%	0%
По-силно развити региони	21,3%	18,6%	0%
Общо	100%	100%	100%

Варианти 1 и 2 биха гарантирали, че цялото население на ЕС ще бъде обхванато — при различен интензитет на помощта. Следователно всички региони на ЕС ще получават подкрепа по политиката на сближаване, докато при вариант 3 би се гарантирало концентриране на средствата по политиката на сближаване само върху изоставащите държави-членки. Само вариант 2 осигурява по-комплексно обхващане на населението чрез

междинната категория региони и постига най-висок ръст на БВП от всички варианти, като същевременно осигурява висок интензитет на помощта за изоставащите региони.

По отношение на **концентрацията върху приоритетите на ЕС** вариант 1 предвижда заделяне на средства за целите на „Европа 2020“ на ниво ЕС с помощта на стратегическите насоки на Общността. Вариант 2 стига по-далеч с „меню“ от тематични цели, пряко свързани със стратегията „Европа 2020“, и определяне на инвестиционни приоритети за фондовете. Концентрацията върху приоритетите на ЕС ще бъде укрепена чрез определяне на минимални дялове на подкрепата от структурните фондове за определени области на политиката. Поради ограничения географски обхват при вариант 3 концентрация върху приоритетите на ЕС е налице само в по-слабо развитите региони.

Вариант 1 предлага за държавите-членки по-гъвкав подход чрез заделянето на средства, докато вариант 2 дава по-видима и комплексна връзка с водещите цели на „Европа 2020“ и Интегрираните насоки. Вариант 3 се концентрира само върху приоритетите на ЕС в по-слабо развитите страни. Следователно вариант 2 допринася най-много за водещите цели, докато вариант 1 би довел до разпокъсване на интервенциите по политиката на сближаване.

По отношение на **ясното обозначаване на финансирането от ЕСФ и неговата предсказуемост** само варианти 2 и 3 осигуряват минимални проценти за ЕСФ, докато вариант 1 дава на държавите-членки гъвкавостта да договарят разпределения за тях средства по ЕСФ в зависимост от техните нужди.

По отношение на **координацията с другите политики и финансови инструменти на ЕС** варианти 1 и 2 представляват постепенен подход към стратегическа хармонизация с „Европа 2020“. Вариант 1 дава частична синхронизация въз основа на необвързващи стратегически насоки на Общността, вариант 2 дава по-комплексна синхронизация с целите на „Европа 2020“ чрез общата стратегическа рамка и договора за партньорство, а във вариант 3 синхронизацията извън формалното съответствие изобщо отсъства. Приносът към водещите цели на „Европа 2020“ е най-висок при вариант 2, поради неговата по-обвързваща стратегическа рамка, по-нисък при вариант 1 и най-нисък при вариант 3, поради неговия необвързващ характер и по-стеснен географски обхват.

Вариант 2 постига най-висока европейска добавена стойност, като се започне от географската концентрация и се стигне до координацията с други политики и финансови инструменти на ЕС.

3.2. Подобряване на изпълнението на политиката

3.2.1. Вариант 1 — съществуващо положение

При варианта без промени в политиките се запазват следните **условия**:

- макрофискални условия по Кохезионния фонд (въпреки че към днешна дата те никога не са били прилагани),
- процедурно съответствие,
- съответствие със секторното законодателство на ЕС, което е пряко приложимо към инвестициите, и някои тематични условия във връзка със стратегическите рамки.

Основното предимство на този вариант е, че за управляващите органи не се въвеждат нови изисквания. Основният недостатък е, че неефективността, произтичаща от лошия

институционален капацитет, лошото съответствие със законодателството на ЕС, неадекватните фискални политики и стратегически рамки би продължила да съществува. Макрофискалните условия по Кохезионния фонд ще продължат да бъдат по преценка. Липсата на система, която да стимулира и възнаграждава резултатното изпълнение, ограничава въздействието върху ефективността и ефикасността на политиката.

3.2.2. Вариант 2 — предварителни условия

Предварителните условия са свързани с изпълнението на предпоставки във връзка със стратегическата, регулаторната и институционалната рамка, както и с изпълнението на политиката в съответствие с политическите насоки на ЕС. Често пъти предпоставките могат да са налице преди да се приеме новото поколение програми. В някои случаи обаче в зависимост от специфичния контекст може да са необходими допълнителни промени или корекции, които да бъдат обвързани със задължителен график за държавите-членки и регионите. Ще се следи реалното изпълнение на ангажиментите.

Основното предимство на този вариант е, че той ще повиши ефективността на изразходваните за сближаване средства, като въведе регулаторни, стратегически и институционални предварителни условия, които са необходими, за да бъдат ефективни инвестициите. Основният недостатък на този вариант е свързан с риска от забавяне при стартирането на програмите и увеличаване на административната тежест.

3.2.3. Вариант 3 — рамка на изпълнението и резерв за изпълнение

Ще се създаде рамка на изпълнението, която ще изразява планираното темпо на напредъка към целите, определени в началото на периода, чрез въвеждането на междинни — или етапни — цели. Те ще бъдат свързани с бюджетни ангажименти, крайни продукти и, където е целесъобразно, разходи и резултати. Рамката на изпълнението ще се договаря в договора за партньорство и в програмите. **Резервът за изпълнение** ще се разпределя на държавите-членки за програми/приоритетни оси, по които са постигнати етапните цели.

Основното предимство на този вариант е, че въвежда механизъм, който дава стимули за принос на фондовете към европейските цели и следи и отчита постигнатото. Основният недостатък е увеличената административна тежест, предизвикателството за мощни техники на измерване, както и несигурността, която създава спирането на програми.

3.2.4. Вариант 4 — подсилени макрофискални условия

Макрофискалните условия на политиката на сближаване биха могли да бъдат подсилени на два етапа:

- i) Ефективно прилагане на съществуващото условие по Кохезионния фонд може да бъде осигурено чрез ревизиране на сегашните разпоредби за прилагането му, като потенциално по-ранно задействане на процедурата при прекомерен дефицит, прогресивно спиране на всички или на част от бюджетните кредити в случай на повтарящи се нарушения на ПСР въз основа на обективни и прозрачни предварителни условия.
- ii) Ревизираните правила за макрофискалните условия по Кохезионния фонд могат да бъдат разширени до структурните фондове, тъй като тяхната ефективност също зависи от добрите макроикономически и фискални политики, които благоприятстват растежа.

3.2.5. *Вариант 5 — съчетаване на варианти 2, 3 и 4*

При този вариант се съчетават всички елементи на варианти 2, 3 и 4, като се добавят и следните: i) предварителни условия; ii) рамка на изпълнение и резерв за изпълнение и iii) подсилени макрофискални условия, включително разширяването им до структурните фондове.

Основното предимство на този вариант е, че той ще отговори на всички проблеми, установени по отношение на изпълнението на политиката. Той ще осигури адекватни стратегически, регулаторни и институционални условия, както и добри макрофискални политики. Той ще даде стимули за реално изпълнение на програмите и ще следи изпълнението по отношение на постигането на целите. Основният недостатък на този вариант е увеличената административна тежест, която се натрупва от необходимостта да се изпълнят нужните условия и да се създаде рамката на изпълнението.

3.2.6. *Сравнение на вариантите относно изпълнението*

Вариантите са оценени въз основа на техния принос за разрешаване на проблемите, свързани със i) стратегическите, регулаторните и институционалните предварителни условия ii) макрофискални условия и iii) изпълнението по отношение на постигането на количествените и качествените цели. За да се работи по нужните условия за ефективни инвестиции, вариантите са оценени в съответствие с принципите на Световната банка относно условията³.

Вариант 1 има твърде малки постижения в осигуряването на нужните предварителни условия за ефективна подкрепа и стимули за изпълнението на програмите; вариант 2 работи само по предварителните условия, необходими за ефективна подкрепа, но постига твърде малко по отношение на стимулите за реалното изпълнение на програмите; вариант 3 се съсредоточава само върху последното. Предпочетеният вариант е съчетание от варианти 2, 3 и 4 и би отговорил на всички проблеми във връзка с изпълнението.

3.3. **Рационализирано изпълнение и минимизиране на риска от грешки**

3.3.1. *Опростяване — намаляване на административните разходи и минимизиране на риска от грешки*

3.3.1.1. *Вариант 1 — без промяна на политиката*

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">– Възстановяването е по реални разходи; известни възможности за опростени разходи, които са по избор– Няма значими насоки за електронното управление⁴ на ниво ЕС за изпълнение на политиката на сближаване– Национално акредитиране на системите за управление и контрол и 100-процентов преглед от Комисията |
|--|

³ Световна банка (2005), Review of World Bank Conditionality, Operations Policy and Country Services, Световна банка, Washington, DC, септември.

⁴ Електронното управление в политиката на сближаване би означавало от бенефициерите да не се иска да подават същата информация повече от един път и информацията да е налице и да се предава в електронен формат.

3.3.1.2. Вариант 2 — гъвкав подход

- Гъвкави варианти за плащане по операции, които се определят от бенефициерите
- Подход на базата на насоки по отношение на електронното управление
- Отговорност на държавите-членки за предварителен преглед на системите за управление и контрол (чисто национално акредитиране)

3.3.1.3. Вариант 3 — прескриптивен подход

- Плащания на база крайни продукти от проекта
- Задължително електронно управление на ниво ЕС
- Преглед от Комисията на системите за управление и контрол

3.3.1.4. Вариант 4 — пропорционален подход

- Плащания или на база реални разходи, или варианти с опростени разходи
- Задължително електронно управление на ниво ДЧ или регионално ниво
- Пропорционален подход към предварителния преглед на системите за управление и контрол

Основните разлики между вариантите се отнасят до нивото на участие на Комисията в оценката на системите за управление и контрол; наличието на варианти за възстановяване на разходите, които са свързани с резултатите; механизмите за насърчаване на електронното управление в контекста на политиката на сближаване.

Вариант 4 — пропорционалният подход, е предпочетен, защото той води до потенциално значимо съкращаване на разходите за проверки и спад в работното натоварване; за администрациите пропорционалният подход към гаранциите би представлявал спад в работното натоварване с около 4 % в сравнение с варианта без промени. При него е спазен по-добре и принципът на субсидиарност. Освен това може да се постигне допълнително облекчаване с 5-10 % чрез опростяване на националните правила и процедури за изпълнение на регламентите на ЕС и чрез намаляване на свръх регулирането на национално равнище (добавяне на национални изисквания в допълнение на правилата на ЕС).

3.3.2. *Координация между инструментите на политиката на сближаване*

3.3.2.1. Вариант 1 — без промяна на политиката

Програмирането на ЕФРР и ЕСФ е под формата на програми с един фонд. Разграничаването между фондовете се прави принципно въз основа на типа инструмент. На оперативното ниво се допуска „кръстосано“ финансиране на някои инвестиции, благодарение на клаузата за гъвкавост.

3.3.2.2. Вариант 2 — улесняване на интегрираното програмиране

При този вариант държавите-членки се насърчават да използват **финансирани по няколко фонда програми** с общи процедури за подготовка, водене на преговори, управление и изпълнение. В подходящите случаи ще бъде създаден „водещ фонд“, свързан с областта(ите) на политиката на програмата. Интервенциите на водещия фонд ще бъдат допълвани от интервенции от другите структурни фондове, за да се гарантира съгласувана подкрепа за различните тематични цели в рамките на политиката на сближаване.

3.3.2.3. Вариант 3 — подход „една политика — един фонд“

При този вариант програмирането на ЕФРР и ЕСФ би могло да бъде под формата на **програми, финансирани по един или по няколко фонда**, и между фондовете да се създаде ясно разграничение.

Вариант 2 дава най-висока ефективност, както и най-високо ниво на гъвкавост. Вариант 1 създава допълнителна административна тежест (поради разпоредбите за кръстосаното финансиране), а вариант 3 създава прекалено твърди разграничения.

4. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Вариантите, представени в настоящата оценка на въздействието, показват как целите на политиката и нейната структура ще се преформулират, за да се отговори на конкретни проблеми. Важна роля в това отношение имат мониторингът и оценката. При всички варианти с промени системите за мониторинг и оценка ще бъдат подсилени спрямо сегашното положение. Предлаганите промени в системите за мониторинг и оценка ще подобрят фокуса върху резултатите и хармонизацията със стратегията „Европа 2020“.

- Всички програми ще имат по-ясна логика на действие, която показва ясно как изразходването на ресурсите (вложените средства) за конкретни интервенции (крайни продукти) ще допринесе за резултатите.

Където е приложимо, във всички програми ще се използва комплекс от общи индикатори, хармонизирани с целите на „Европа 2020“. Тези показатели ще включват най-вече крайните продукти, но и някои междинни резултати.