



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 3.3.2014 г.
COM(2014) 114 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**Окончателна контролна таблица за опростяването за МФР за периода 2014 —
2020 г.**

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

Окончателна контролна таблица за опростяването за МФР за периода 2014 — 2020 г.

КОНТЕКСТ

С многогодишната финансова рамка за периода 2014 — 2020 г. бяха определени условията за финансиране от ЕС. През следващите седем години Европейският съюз ще инвестира почти 1 трилион евро за устойчив растеж, работни места и конкурентоспособност, солидарност и сближаване, както и за ролята на Съюза като фактор от световно значение.

Многогодишната финансова рамка (МФР)¹, приета от Съвета на 2 декември 2013 г. с одобрението на Европейския парламент, включва разходите на ЕС за периода 2014 — 2020 г. в шест определени разходни категории (функции), които съответстват на обширни области на политика: конкурентоспособност за растеж и работни места, икономическо, социално и териториално сближаване, устойчив растеж: природни ресурси, сигурност и гражданство, глобална Европа, администрация, компенсации. Като цяло през следващите седем години ЕС ще се ангажира да инвестира до 960 млрд. EUR и за същия период ще бъдат разрешени действителни плащания в размер на 908,4 млрд. EUR. За сравнение тази сума представлява по-малко от 1 % от brutния национален доход (БНД) на целия Европейски съюз. Тези финансови средства обаче ще осигурят значителна европейска добавена стойност от гледна точка на инвестициите и постигането на целите на стратегията „Европа 2020“² за растеж и работни места. През новия финансов период Европейският съюз ще осигури постигането на резултати чрез по-добро разходване на средствата, а именно чрез ориентирани към резултатите финансова подкрепа, опростяване, намаляване на грешките и увеличаване на ефективността — аспекти, на които бе обърнато особено внимание при подготовката и провеждането на преговорите за МФР. Във връзка с това Европейската комисия стартира специална контролна таблица за опростяването за МФР³ — процес, чрез който всички мерки за опростяване и рационализиране във всички предложения за програми по МФР бяха внимателно определени и насочени чрез законодателния процес.

Одобряването на бюджета на ЕС за 2014 г. от Европейския парламент и от Съвета⁴ прави възможно предоставянето на средства за текущата година. Секторните

¹ Регламент № 1311/2013 на Съвета за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2014—2020
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0884:0891:BG:PDF>

² Съобщение на Комисията „Европа 2020“ — Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, COM(2010) 2020 окончателен
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:BG:PDF>

³ COM(2012) 531 final.

⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+20131120+TOC+DOC+XML+V0//BG> Пълна информация за бюджета на ЕС за

програми за финансиране, както с централизирано управление, така и със споделено управление, също бяха одобрени от съзаконотателите и се прилагат от 1 януари 2014 г.

Секторните програми за финансиране бяха одобрени от съзаконотателите. Правната рамка за разпределяне на средства във всеки сектор е в сила и се прилага от 1 януари 2014 г. Освен това бюджетът на ЕС за 2014 г. бе приет от Европейския парламент и Съвета. Следователно финансовите ресурси за текущата година са на разположение за разпределяне чрез секторните програми. Това означава, че всички изисквани елементи — МФР, бюджетът и секторното законодателство — са налице и ЕС може да започне новия финансов период.

1. КРАЯТ Е НОВО НАЧАЛО

Пътят към опростяването не е приключил. Някои от приетите секторни програми все още трябва да бъдат допълнени с технически правила. За всички тях е нужно да бъдат приети мерки за изпълнение. Правилата и процедурите, които ще бъдат установени от институциите на ЕС и от държавите членки за тази цел, следва да продължат усилията за опростяване.

Приемането на секторните програми за финансиране и на мерките за опростяване, свързани с тях, бележи края на преговорната фаза за институциите на ЕС. Въпреки това усилията за опростяване следва да продължат. Това е отговорност както на институциите на ЕС, така и на държавите членки. Към някои програми за финансиране трябва да се добавят технически елементи, преди да бъдат приложени. Незаконотателните актове, които трябва да се приемат за тази цел, следва да се въведат във възможно най-кратък срок, за да могат да започнат прилагането и отпускането на средства по места възможно най-рано през 2014 г. Ненужните административни тежести и закъснения следва да бъдат избягвани. Това е постижимо единствено чрез поддържането на политическия импулс и доброто сътрудничество между Европейския парламент, Съвета и Комисията. Трите институции взеха пълно участие в процедурата по приемане на бюджета. Сега е тяхна отговорност да гарантират гладкото и бързо завършване на правната рамка, която ще позволи предоставянето на финансови средства на бенефициерите.

Институциите на ЕС, и по-специално Комисията, имат също отговорността да определят правилата за изпълнение по програмите, управлявани централизирано от самата Комисия. В този смисъл отново е необходимо сътрудничество. Националните експерти, по време на своите заседания в рамките на комитетите, ще упражняват контрол над правилата за изпълнение в много случаи. Този контрол следва да се извърши с оглед на въвеждането на най-добрите правила за финансиране във възможно най-кратки срокове. Въз основа на разпоредби, въведени наскоро в секторните програми, Европейският парламент ще участва по-активно на етапа на изпълнение по отношение на информацията или стратегическия диалог с Комисията. В този смисъл той може да има решаваща роля за стимулиране на приемането на прости и ефикасни

правила за изпълнение, насочени към разпределяне на средствата въз основа на европейската добавена стойност на проектите.

Програмите, чието управление се споделя между Комисията и държавите членки, представляват 80 % от бюджета на ЕС. За тези програми правилата и процедурите за изпълнение ще се определят на първо място от Комисията на равнището на Съюза и, ако е подходящо, ще се допълнят с национални и регионални правила, установени от държавите членки под надзора и контрола на Комисията. По-специално при определянето на тези правила и процедури мерките за опростяване, въведени в законодателните актове, ще се прилагат със съвместни усилия и в дух на сътрудничество между държавите членки и институциите на ЕС. Мерките за опростяване често се въвеждат като вариант в програмите, чието управление се споделя с държавите членки. Например при фондовете на общата селскостопанска политика (ОСП) в резултат на преговорите на държавите членки беше предоставена голяма свобода на действие в прилагането на новия Регламент за директните плащания⁵. Това се отнася както до избора на схемите на плащане, по които средствата следва да бъдат изразходвани, така и до начина, по който тези схеми трябва да бъдат осъществени. Гъвкавостта за държавите членки би могла да доведе до известен потенциал за опростяване (по-специално за бенефициерите), но опитът показва, че тя по принцип усложнява управлението и контрола за националните органи и за Комисията. Окончателните резултати от гледна точка на разходите и натоварването зависят много от политическите решения на национално и регионално равнище. Във връзка с това Комисията приканва държавите членки внимателно да обмислят как да приложат новото законодателство по възможно най-простия начин и да обърнат специално внимание на въздействието, което техният избор ще има по отношение на контрола и процентите на грешка. Комисията ще предложи своята подкрепа за прилагането на тези варианти на национално равнище, включително и по отношение на техническите ресурси — например в рамките на политиката на сближаване, особено за онези държави членки, които изглеждат изпитват административни трудности в това отношение.

Накрая, следва да се припомни, че въвеждането на прости правила и процедури е средство за постигане на по-добро изпълнение на бюджета на ЕС. В този смисъл по-доброто разходване на средствата също ще означава намаляване на процентите на грешки, което ще се постигне чрез правилното и ефикасно прилагане на превантивни и коригиращи мерки. Въпреки че тези мерки имат за цел да се защити бюджетът на ЕС, тяхното прилагане е в интерес и на държавите членки — не на последно място, защото тези мерки оказват въздействие върху националните бюджети⁶.

⁵ Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕО) № 637/2008 на Съвета и Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 608).

⁶ Вж. в тази връзка съобщение до Европейския парламент „Защита на бюджета на Европейския съюз до края на 2012 г.“, COM(2013) 682/2 final, http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/management/COM_2013_682_en.pdf

2. ОСНОВНИ ПОСТИЖЕНИЯ

2.1. Рационализиране на програмите

2.1.1. Намаляване на броя на програмите

Общ резултат от опростяването е намаляването на броя на програмите за финансиране до 22 чрез създаването на интегрирани програми за всяка област на политиката.

Единственото изключение се отнася до интегрираната програма, предложена от Комисията за данъчното облагане и митниците (програма FISCUS)⁷, която законодателите решиха да разделят. Във всички други случаи отделни програми бяха включени в единни хармонизирани рамки, определени по области на политиката. Рационализирането на програмите по области на политиката е средство за опростяване и е с по-голяма ефикасност, тъй като се очаква да осигури синергии и общи правила и процедури за прилагане. Единни секторни рамки бяха въведени в политиката за изследвания и иновации („Хоризонт 2020“), политиката за сближаване, политиката за развитие на селските райони и рибарството и морското дело (Регламента за общоприложимите разпоредби, по-нататък наричан POP), във външните отношения (RELEX) и фондовете в областта на вътрешните работи (фонда за убежище, интеграция и миграция и фонда за вътрешна сигурност), както и в социалната политика, където Програмата за заетост и социални иновации е насочена към финансиране на някои от целите на стратегията „Европа 2020“.

2.1.2. Привеждане в съответствие с разпоредбите на Финансовия регламент

Друго важно постижение е привеждането на разпоредбите в програмите за финансиране в съответствие с Финансовия регламент.

Съзаконодателите признаха особената стойност на Финансовия регламент⁸ като съгласуван набор от правила, които ще осигурят последователност и съгласуваност на финансирането от ЕС. Европейският парламент и Съветът признаха по този начин необходимостта да се гарантира спазването на разпоредбите на Финансовия регламент във всички секторни програми и по време на преговорите изцяло приеха това привеждане в съответствие. Освен това спазването на Финансовия регламент беше постигнато чрез обикновени препратки, без в отделните програми да се повтарят съответните разпоредби на Финансовия регламент. Чрез тези препратки ще се избегнат различните тълкувания и/или противоречията в прилагането на Финансовия регламент, породени от наличието на една и съща разпоредба в различни правни документи. Съгласуваността с Финансовия регламент беше осигурена и чрез въвеждането на дерогации в много ограничен брой обосновани случаи, главно в POP и например във фондовете в областта на вътрешните работи, при които бяха разрешени безвъзмездни средства със задна дата в случай на спешни мерки за помощ. Някои правила за дерогация бяха също въведени в Инициативата за младежка заетост — новия

⁷ Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма за действие за митниците и данъчното облагане в Европейския съюз за периода 2014—2020 г. (FISCUS) и за отмяна на решения № 1482/2007/ЕО и № 624/2007/ЕО (COM(2011) 706 окончателен): http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/com_2011_706_en.pdf

⁸ Регламент (ЕО, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:298:0001:0096:BG:PDF>

инструмент, създаден за справяне с безработицата при младежите. С оглед на бързото прилагане на тази инициатива всички ресурси, заделени за нея, ще бъдат поети като задължение през първите две години от програмния период, а допустимостта на разходите по инициативата по изключение беше със срок до 1 септември 2013 г. В допълнение регулаторната рамка определя правила за дерогация относно задължението за национално съфинансиране, за да се намали тежестта върху националните бюджети.

2.1.3. Синергии и интегриране

В допълнение към рационализираните програми, които по своята същност са съгласувани с Финансовия регламент, ще бъде възможно да се установят синергии и да се интегрират приоритетите на политиката на ЕС.

Установени бяха синергии между отделните програми, например в областта на екологично устойчивия растеж. За предоставянето на директни плащания за земеделските стопани в рамките на общата селскостопанска политика (ОСП) беше поставено условие да се спазват екологосъобразните практики. Целта, която сега може реалистично да бъде преследвана, е 30 % от директните плащания в подкрепа на селското стопанство да бъдат обвързани със „зелените“ практики. Комисията обаче предложи три опростени и контролируеми практики, приложими към всички земеделски стопани. Исканията на държавите членки за практики на екологизиране, адаптирани към техните национални и регионални условия, подтикнаха законодателите да въведат различни прагове, освобождаване и варианти. Тези елементи биха могли да ограничат разходите на земеделските стопани за постигане на съответствие, но усложняват управлението и контрола и могат да имат въздействие върху възможността за контрол на схемата.

Институциите на ЕС признаха също особеното значение на нуждите на малките и средните предприятия. Бяха положени значителни усилия за определяне на подходяща рамка за инвестиции в МСП в различните програми (Програмата за конкурентоспособност на предприятията и малките и средните предприятия — COSME, „Хоризонт 2020“ (научни изследвания и иновации), РОР). По-специално беше обърнато внимание на нуждите от инвестиции, които не са задоволени от пазара в настоящата финансова ситуация (COSME, „Хоризонт 2020“, Механизма за свързване на Европа (инфраструктури), РОР). За тази цел бяха въведени нови финансови инструменти. Тези инструменти ще предоставят допълнителни ресурси за инвестиции.

2.2. Опростяване на правилата и по-достъпно финансиране за намаляване на нивото на грешките и за по-добро изпълнение

2.2.1. Насоченост към резултатите

Значителна стъпка към опростяване и рационализиране представлява и насочеността на програмите към резултатите: ограничен брой ясни цели и приоритети, свързани със стратегията „Европа 2020“.

Целите на финансирането от ЕС в секторните програми са пряко свързани със стратегията „Европа 2020“. Това свързване бе подкрепено от съзаконодателите по време на преговорите. В някои случаи това беше предвидено в специален член,

например в рамковата програма „Хоризонт 2020“⁹. В други случаи позоваването на стратегията „Европа 2020“ беше въведено като ключов елемент в членовете, в които се определят целите, които да бъдат постигнати от програмата, или поне в съображенията. Последното важи и за РОР. Политическият приоритет за изпълнение на някои от целите на стратегията „Европа 2020“ се изпълнява и чрез специален инструмент за финансиране — Програмата за заетост и социални иновации (919 496 млн. EUR), която е централно управлявана от Комисията. Постигането на целите на стратегията „Европа 2020“ е приоритет и на политиката на сближаване, при която разходите системно се обвързват с тези цели. За всички европейски структурни и инвестиционни (ЕСИ) фондове бе установена обща стратегическа рамка, за да могат целите на „Европа 2020“ да бъдат превърнати в инвестиционни приоритети.

В оперативно отношение се сключват **споразумения за партньорство** с всяка държава членка. В тези споразумения ще бъде определен ангажиментът на партньорите на национално и регионално равнище да използват предоставените средства за изпълнение на програмите и проектите със стабилна връзка със стратегията „Европа 2020“. Програмите, подпомагани от ЕСИ фондовете, ще включват рамка за изпълнение, спрямо която ще може да бъде оценяван напредъкът по ангажиментите. С цел да бъде подсилен акцентът върху резултатите и постигането на целите на „Европа 2020“, ще бъде заделен **Резерв за изпълнение**, който възлиза на 6 % от бюджета за политиката на сближаване по целта „инвестиции за растеж и работни места“ и на същия процент за развитието на селските райони, и след преразглеждане през 2019 г. ще бъде разпределен за приоритетите, по които са изпълнени етапните цели във връзка с постигането на целите на програмата, свързани със стратегията „Европа 2020“ (рамката за изпълнение).

Друг инструмент, който ще насърчи основания на резултатите подход в политиката на сближаване, е **Съвместният план за действие** (СПД). Съвместният план за действие предоставя на държавите членки възможността съвместно да изпълняват части от програми въз основа на постижения и резултати, съгласувани предварително с Комисията. Плащанията за СПД зависят от равнището на постиженията и са под формата на опростени варианти за разходите.

2.2.2. Акцент върху резултатността

*Подобряването и измерването за резултатността е ключов елемент на финансирането от ЕС през периода 2014 — 2020 г.: целите на програмите за финансиране са специфични, измерими, постижими, уместни и навременни и са придружени от показатели за постигнатите резултати*¹⁰.

⁹ Регламент (ЕС) № 1291/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. за установяване на „Хоризонт 2020“ — рамкова програма за научни изследвания и иновации (2014—2020 г.) и за отмяна на Решение № 1982/2006/ЕО, член 4.

¹⁰ Относно разумното регулиране вж. също съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT): резултати и следващи стъпки“, COM(2013) 685 final, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2013/10/pdf/20131002-refit_en.pdf

Всички одобрени програми за финансиране са в съответствие с принципите, свързани с резултатността, заложи в Финансовия регламент. Те включват точна и подробна информация относно добавената стойност на предложената интервенция, нейното значение за стратегическите цели на Комисията и за секторните цели на политиката на ЕС, конкретни цели, описващи резултатите, които ще бъдат постигнати с интервенцията, и показатели за измерване на степента на постигане на тези цели както в количествено, така и в качествено изражение. Европейската добавена стойност, ключов елемент при разпределянето на финансирането от ЕС, беше въведена в текста на повечето законодателни предложения често като част от разпоредбите относно оценката, съгласно които тя следва да бъде оценена в докладите за оценка относно постигането на целите на всички инициативи, финансирани по програмите, които доклади се изготвят от Комисията в средата на периода на финансиране. Подобрената резултатност е и в основата на механизмите на финансиране, установени в някои програми. Тематичната насоченост в РОР и в специфичните за отделните ЕСИ фондове разпоредби и възнаграждението за постигнати резултати в Инструмента за предприемаческа помощ (ИПП II), чрез който се осигурява финансова подкрепа за страните, стремящи се към присъединяване към Европейския съюз, са насочени към измерване и подобряване на резултатите от финансирането от ЕС. Рамката за изпълнение и резервът в РОР също прилагат принципите за резултатност за всички европейски структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове).

2.2.3. Опростени варианти за разходите

Въвеждането на единни модели на финансиране също ще бъде значително опростяване, по-специално по отношение на намаляването на административната тежест и разходи.

Опростените варианти за разходите придобиват ново измерение в европейските структурни и инвестиционни (ЕСИ) фондове. На първо място, те вече не са ограничени до Европейския социален фонд (ЕСФ) и Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), но ще се прилагат и за Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР), както и за фондовете в областта на вътрешните работи. В нормативната уредба бяха въведени няколко новости. Например изчисляването на фиксирани ставки ще се прилага за всички видове разходи, а не само за непреките. Някои ставки и изчислителни методи също бяха заложи в регламента и бяха въведени връзки с другите политики на Съюза. Използването на опростените варианти за разходите следва да облекчи административната тежест за управляващите органи и бенефициерите и следва също да укрепи правната и финансовата сигурност. Европейската сметна палата заяви наскоро, че „проектите, чиито разходи са декларирани чрез опростени варианти, са по-малко податливи на грешки. Така по-честото използване на опростени варианти на разходи би следвало да има положително въздействие върху нивото на грешки“¹¹. С оглед на това, за да се насърчи използването на опростени варианти за разходите, то дори стана

¹¹ Годишен доклад на Сметната палата относно изпълнението на бюджета за финансовата 2012 година, придружен от отговорите на институциите (ОВ С 331, 14.11.2013 г., стр. 0001 – 0256) <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:331:0001:01:BG:HTML>

задължително за най-малките проекти по ЕСФ¹² и за направлението материална помощ на Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD). В „Хоризонт 2020“ беше въведена **единна ставка на възстановяване**, както и **задължителна фиксирана ставка за непреките разходи**. Единната ставка на възстановяване ще се прилага за всички бенефициери — с изключение на юридическите лица с нестопанска цел — по една и съща дейност („един проект — един процент на финансиране“), а фиксираната ставка за непреките разходи ще се прилага за почти всички действия и за всички видове участници. Чрез двете мерки ще се избегнат сложните изчисления, докладването и грешките. Тази иновация е особено важна заради стратегическата роля на научните изследвания и иновациите за икономиката на ЕС. Тази мярка за опростяване има също за цел да освободи ресурси като административно време и енергия, които могат да бъдат използвани за дейността по по-продуктивен начин. В своето Становище № 6/2012 по предложението за рамковата програма „Хоризонт 2020“¹³ Сметната палата одобри този коренно опростен модел за финансиране на разходите, като има предвид, че това „би улеснило и ускорило процеса на кандидатстване“ и „би намалило риска от нередности“.

2.2.4. Намаляване на одитната тежест

Одитната тежест беше намалена в съответствие с принципа на пропорционалност. В РОР бяха въведени правила, които ограничават одита на операции под определен праг (200 000 EUR за ЕФРР/Кохезионния фонд, 150 000 EUR за ЕСФ и 100 000 EUR за ЕФМДР). В резултат бе постигнато значително опростяване. Освен това се разрешава по-кратък период на задържане на документацията, което доведе до намаляване на административната тежест за бенефициерите.

2.2.5. Допустимост на разходите за ДДС

По-нататъшна стъпка към опростяване е привеждането в съответствие на разпоредбите за възстановяване на разходите за ДДС в различните секторни програми със съответната разпоредба във Финансовия регламент.

Такова привеждане в съответствие ще гарантира съгласуваността при третирането на разходите за ДДС, поети от бенефициерите в рамките на различните програми, в съответствие с Финансовия регламент, и ще осигури правна яснота. Разходите за ДДС са допустими за възстановяване само когато не са възстановими по националното законодателство и са платени от бенефициер, различен от данъчно незадължено лице¹⁴. Освен това бяха въведени само много ограничен брой изключения от това стандартно правило — в РОР, във фондовете в областта на вътрешните работи и в Механизма за свързване на Европа. В тези случаи изключенията бяха определени по възможно най-прост начин, за да се избегнат объркване и грешки при изпълнението.

2.2.6. Поетапно спиране на националното разпределяне на средствата

Съществен напредък в предоставянето на опростена и съгласувана рамка за финансова подкрепа от ЕС беше постигнат с поетапното спиране на националното

¹² Под 50 000 EUR публично участие, платено на бенефициера.

¹³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:318:0001:0011:BG:PDF>

¹⁴ Член 126 от Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 (Финансовия регламент).

разпределяне на средствата в програмата за околната среда и действията по климата, която се управлява от Комисията по централизиран начин.

Националното разпределяне на финансирането от ЕС за проекти за околната среда по програмата LIFE ще бъде постепенно премахнато до 2018 г. Националните квоти за разпределяне на финансови средства от ЕС за проекти за околната среда по-рано гарантираха разпределянето на целия бюджет на програмата за всяка държава членка въз основа на предварително определена индикативна сума. Националното разпределяне обаче не доведе до по-балансирано разпределение на финансирането поради различните качество и брой на проектите, представени от всяка държава членка. В действителност то намали европейската добавена стойност на предишната програма за околната среда (LIFE +)¹⁵, тъй като проекти с по-добро качество не можаха да бъдат финансирани поради факта, че бюджетът за дадена година трябваше да бъде разпределен според националния произход на проектите. Поетапното премахване на тези квоти е голямо постижение с оглед на ефикасността и качеството на разходите. От 2018 г. средствата ще бъдат разпределяни за най-добрите екологични проекти на равнище ЕС, като Комисията ще предоставя техническа помощ на държавите членки, в които потенциалните бенефициери може да изпитват трудности при изготвянето на проекти с подходящо качество за получаване на финансова подкрепа от ЕС.

2.3. Електронно управление

Технологичният напредък е надлежно взет предвид за МФР 2014—2020 г., като управлението на политиката на сближаване ще стане електронно, считано от 2016 г.

Използването на електронни системи за обмен на данни за комуникация с бенефициерите, за ползване на вече съществуващи бази данни и за съхраняване на документи в рамките на политиката на сближаване (електронно сближаване) ще намали административната тежест за бенефициерите, например като се гарантира, че те не трябва да представят и една и съща информация повече от един път. Изчислено е, че електронното сближаване ще намали общата административна тежест на равнище ЕС с около 11 %. Това изискване се основава на главната препоръка на Групата на високо равнище от независими заинтересовани страни относно административните тежести, произтичаща от първоначалната оценка на административната тежест в периода 2000 — 2006 г. Електронното сближаване ще намали и рисковете от загуба на документи, а в дългосрочен план — и разходите за архивиране. Въпреки че подкрепят електронното сближаване, съзакондателите отложиха задължителното му въвеждане до 31 декември 2015 г. (първоначално Комисията предложи 31 декември 2014 г.), с цел да дадат повече време на националните администрации за въвеждане на необходимите системи и процедури.

3. ПРОПУСНАТИ ВЪЗМОЖНОСТИ

3.1. Твърде подробни основни актове

По-амбициозните резултати при опростяването понякога бяха възпрепятствани от конфликт на приоритети. В някои от основните законодателни текстове са въведени

¹⁵ В този смисъл вж. Специалния доклад № 15/2013 на Европейската сметна палата: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_15/QJAB13015BGN.pdf

подробни разпоредби, за да се създаде стабилна и ограничаваща законодателна рамка, която предварително определя всички възможни елементи и по този начин ограничава свободната преценка на Комисията при прилагането на програмите.

Тази тенденция да се включват значителни подробности в законодателните текстове ще намали свободата на действие на Комисията при изпълнението на програмите, като някои основни актове са претоварени с технически подробности, които могат да се окажат негъвкави и трудни за тълкуване.

В основните актове бяха добавени множество елементи, които подробно определят прилагането. Те включват тематични приоритети или видове действия за цялата продължителност на програмите (фондове RELEX, MCE, LIFE, програмата за защита на потребителите), но също така — в редица програми — цели, допустими действия или дори критерии, които следва да бъдат използвани от Комисията при изготвянето на нейната работна програма — основния инструмент на Комисията за програмиране на нейните дейности по финансиране (това важи за програмата в областта на здравето). В други случаи бяха въведени подробности в основните актове: тези подробности биха били по-добре определени на последващ етап, чрез делегирани актове, за да се избегне претоварването на основните актове с технически подробности и да се остави по-голяма гъвкавост в определянето на тези елементи. Тази тенденция е налице във фондовете на общата селскостопанска политика (ОСП), както и във финансовите инструменти за ЕСИ фондовете (ROP) и в рамките на МСЕ. Независимо от това възможността, договорена в рамките на МСЕ, да се използват делегирани актове с цел да се променят основните срокове, условия и процедури за всеки финансов инструмент след провеждане на оценка на тези инструменти и за да се отчетат промените в пазарните условия, е полезно средство за избягване на сковаността в изпълнението на бюджета и за бързо откликване на променящите се пазарни условия.

3.2. По-строг контрол върху изпълнението на програмите от Комисията

3.2.1. Разбивка на бюджета на програмите

Подробната разбивка на бюджета, както и заделянето на бюджетни средства в повечето основни актове, определя разпределението на бюджета на съответните програми за следващите седем години. Това ограничава способността на Комисията да преориентира финансовата подкрепа от ЕС при непредвидени икономически, социални и политически развития и може да намали ефективността на разходите на ЕС. Този риск обаче се смекчава от даването на правомощия на Комисията да изменя разпределението чрез делегирани актове.

С цел осигуряване на по-строг предварителен демократичен контрол върху разпределянето на бюджета от Комисията по време на изпълнението (в допълнение към годишната бюджетна процедура за разпределение), в законодателния текст на повечето програми за финансиране беше въведена подробна разбивка на бюджета. За тази цел нововъведените тематични приоритети често бяха придружени от процентно разпределяне на финансовия пакет на програмата за следващите седем години (RELEX, MCE, „Творческа Европа“, „Галилео“, COSME), макар и често да се предвиждаше марж за гъвкавост за автономни действия на Европейската комисия и възможност тя да приеме делегиран акт, в случай че този марж трябва да бъдат превишен. Беше въведен и минимален процент на разпределение на бюджета за всяко отделно действие, когато тези действия се изпълняват от държавите членки чрез национални програми, които

трябва да бъдат одобрени от Комисията (чрез фондовете в областта на вътрешните работи). Въпреки че това разпределяне на финансирането има за цел да гарантира минимално финансиране от страна на държавите членки за общите приоритети на ЕС, то противоречи на различните условия и приоритети, които ще бъдат финансирани в държавите членки в тази област на политиката, както и на трудността за Комисията да гарантира тяхното изпълнение, когато изпълнението се делегира на държавите членки и Комисията има надзорна и контролна роля (споделено управление).

В някои случаи беше въведено допълнително ниво на детайлност в разбивката на бюджета, предложена от Комисията (Програмата за заетост и социални иновации, „Еразъм+“, „Хоризонт 2020“). Подробната разбивка на бюджета може да бъде особено обременяваща за програмите, при които поради естеството на финансираната дейност е от огромно значение да има пълна гъвкавост при разпределянето на бюджета (Механизма за гражданска защита на Съюза, Програмата за доброволци на ЕС, по която ще се финансира доброволчески корпус на равнище ЕС за предоставяне на хуманитарна помощ), и за програмите с малък финансов пакет, при които е необходима пълна гъвкавост за управление на ограничените ресурси по най-ефикасния начин (програмата „Права, равенството и гражданство“ и програмата „Правосъдие“, „Митници 2020“, „Херкулес III“ (борба с измамите), „Перикъл“ (защита на еврото от фалшифициране).

3.2.2. Административна тежест

Предварителният контрол от държавите членки върху разпределението на бюджета от Комисията беше засилен и това ще доведе до по-малко гъвкавост в прилагането на програмите за финансиране от Комисията. Тези процедури може също да засегнат ефективността, като по този начин се отразят неблагоприятно върху качеството на разходите.

Установените процедури по комитология, въведени или засилени от Съвета в повечето програми, вече гарантират контрола на работната програма, осъществяван от националните експерти, които заседават в комитетите. Независимо от това Съветът добави допълнителна проверка на разпределянето на бюджета от Комисията в някои програми („Хоризонт 2020“, МСЕ). В тези програми за решението за отпускане на безвъзмездна помощ — административния акт, чрез който Комисията определя условията и размера на безвъзмездните средства, предоставени на бенефициера в рамките на приетата работна програма — също трябва да бъде получено становището на компетентния комитет. В случая на насоките за трансевропейските мрежи в областта на телекомуникациите Съветът, с подкрепата на Европейския парламент, въведе задължение за предварителни консултации с националните експерти, преди редовната процедура по комитология, за приемането на работната програма.

Освен че засягат институционалния баланс, тези административни процедури могат да намалят ефикасността на финансирането от ЕС, тъй като добавят процедурни забавяния, бюрокрация и разходи. Тези ефекти могат да бъдат особено отрицателни в случаите, когато финансовата подкрепа от ЕС е спешно необходима, например за мерки за спешна помощ в областта на безопасността на храните и фуражите.

4. ПЕРСПЕКТИВИ: СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

4.1. На равнището на институциите на ЕС

Институциите на ЕС следва да приемат актове, които допълват основните законодателни текстове, когато това е предвидено, и мерки за изпълнение по бърз и ефективен начин с цел да се започне конкретното разпределение на средства във възможно най-кратки срокове.

Правната рамка в някои области на политиката трябва да бъде допълнена с приемането на актове, които допълват основните текстове, чрез добавяне на необходимите технически спецификации. Правомощието да приема тези актове е делегирано на Комисията, за да се улесни и ускори процесът. Съответните незаконодателни актове ще бъдат приети бързо, за да може да се състави пълната правна рамка колкото е възможно по-скоро и да започне предоставянето на финансовата подкрепа. По-конкретно, разпределението на средствата се извършва чрез мерки за изпълнение, които са необходими за всички програми за финансиране. Те включват работни програми, когато Комисията управлява съответната програма за финансиране по централизиран начин, но също така образци и модели. При приемането на тези мерки трябва да продължат усилията за опростяване. Законодателните разпоредби следва да се прилагат по ефективен начин, като се избягват административната тежест и забавянията, доколкото е възможно, с цел финансовите средства да бъдат предоставени на бенефициерите във възможно най-кратки срокове. По подобен начин мерки (като например насоки), които улесняват изпълнението, ще бъдат бързо приемани от Комисията, ако са предвидени в основните актове (например МСЕ, „Хоризонт 2020“, „Творческа Европа“).

4.2. На равнището на държавите членки

Държавите членки също имат ключова отговорност в опростяването. Те следва да избягват ненужната административна тежест за потенциалните бенефициери на финансова подкрепа от ЕС и да концентрират използването на средствата в съгласуваните приоритети и цели на ЕС.

За да се постигне ефективно рационализиране, в различните програми за финансиране бяха въведени системи, с които разпределението на средствата да се концентрира върху тематичните приоритети и целите на политиката, определени в стратегията „Европа 2020“. Независимо от това тези системи често предоставят само възможност. Те трябва да бъдат прилагани, за да бъдат ефективни. Когато задачите по изпълнението се делегират на държавите членки (напр. ЕСИ фондове), държавите членки са отговорни за преследването на договорените тематични приоритети и цели чрез установяване на правила и процедури, които да съдействат за тяхното постигане.

При програмите за финансиране със споделено управление с Комисията държавите членки имат отговорността да продължат усилията за опростяване чрез създаване на необходимите политически и институционални рамки за програмиране и изпълнение по бърз и ефективен начин. Това означава да се избегне ненужната административна тежест, като се установят правила и процедури, които да улеснят достъпа на бенефициерите до финансова подкрепа от ЕС, и като се определят прозрачни и достъпни законодателни и административни рамки. Тези рамки следва да бъдат въведени с цел улесняване и ускоряване на разпределението на финансовите средства за бенефициерите, подпомагане на инвестициите и избягване на ненужните разходи и

разпиляването на средствата от ЕС чрез непродуктивни канали. Простите правила и процедури са най-добрият начин за постигане на тези резултати.

4.3. На равнището както на Комисията, така и на държавите членки

Мерките за опростяване, въведени в програмите за финансиране, трябва да бъдат реално приложени. Както Комисията, така и държавите членки имат отговорности в това отношение.

Амбициозни програми, които да съдържат конкретни и измерими цели и които да увеличават видимостта на резултатите и да демонстрират добавената стойност от финансовата подкрепа от ЕС, трябва бързо да бъдат изготвени от Комисията (централизирано управление) и от държавите членки (споделено управление, когато националните или регионалните програми се внасят в Комисията за одобрение). Следва да се отдава предпочитание на опростените разходни модели пред моделите, основани на реалните разходи, когато употребата им е по избор. Например в РОР е възможно да се използват — за подобен тип операция и бенефициер — опростени варианти за разходите, приложими в политиките на Съюза или съществуващите методи в рамките на схеми за предоставяне на безвъзмездни средства, финансирани изцяло от държавата членка. Тази възможност не трябва да се пропуска. Европейската сметна палата отбелязва¹⁶, че държавите членки и управляващите органи понякога не желаят да въвеждат опростени разходни модели поради опасения от нарушаване на изискванията на съответния регламент. Комисията насърчи държавите членки да организират семинари относно опростените разходни модели, на които да поканят представители на държавите членки, Комисията и Европейската сметна палата. През 2013 г. вече бяха проведени няколко семинара, а други са предвидени за 2014 г. С цел да се гарантира по-голяма сигурност на държавите членки и управляващите органи, някои ставки са залегнали в съответните основни актове (РОР, Регламента за ЕСФ). По този начин няма да е необходима никаква методологическа обосновка за използването на тези ставки. По подобен начин възможности за опростяване са вече на разположение по отношение на административната тежест в ЕСИ фондовете. В допълнение към концентрирането на средства следва да се осигури по-добра координация на различните източници на финансиране (включително финансовите инструменти) чрез сътрудничество между Комисията и държавите членки в момента на изпълнението. Тази координация е необходима за подобряване на достъпа до средства за бенефициерите и за създаване на мултиплициращ ефект от разходите на Съюза чрез привличане на допълнителни ресурси от частни инвеститори.

Опростяването е необходимо, но не е достатъчно, за да се гарантира по-добро разходване на средствата и спадане на нивото на грешките. То следва да бъде придружено от подходящи проверки и превантивни и коригиращи мерки.

Простите правила и процедури са важно средство, за да се избегнат грешки и да се увеличи ефективността на разходите. Прилагането на тези мерки за опростяване обаче следва да бъде придружено от подходящи проверки, за които са отговорни както институциите на ЕС, така и държавите членки. Комисията и държавите членки също имат обща отговорност за правилното прилагане на превантивните и коригиращите

¹⁶ Вж. по-горе бележка 11.

мерки, които бяха въведени в селското стопанство и политиката на сближаване (ОСП, РОР) чрез възможността за прекъсване и спиране на плащанията и за финансови корекции¹⁷. Прекъсването и спирането на плащанията и финансовите корекции защитават бюджета на ЕС. Въпреки това държавите членки имат силен интерес сами да откриват и коригират грешките, с цел да се избегнат нетните финансови корекции, които окончателно намаляват разпределените средства.

¹⁷

Вж. във връзка с това съобщението на Комисията до Европейския парламент и Съвета, „Методи за прилагане на нетни финансови корекции, които оказват въздействие на ниво държави членки“, COM(2013) 934.