

Страсбург, 29.5.2018г.
SWD(2018) 283 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

относно Европейския фонд за регионално развитие и относно Кохезионния фонд

**относно механизъм за преодоляване на правните и административните пречки в
трансграничен контекст**

**относно специалните разпоредби за цел „Европейско териториално
сътрудничество“ (Interreg), подпомагана от Европейския фонд за регионално
развитие и инструменти за външно финансиране**

{COM(2018) 372 final} - {SEC(2018) 268 final} - {SWD(2018) 282 final}

Обобщена оценка на въздействието

1. ОБХВАТ И МИСИЯ

Мисията на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и на Кохезионния фонд (КФ) е установена в Договорите: икономическо, социално и териториално сближаване. Под това се разбира намаляване на регионалните и националните различия в широк кръг от области: иновации, конкурентоспособност, заетост, околна среда, транспорт, образование, здравеопазване и устойчиво градско развитие.

Като общ приоритет е заложено трансграничното сътрудничество, предвидено в рамките на европейското териториално сътрудничество (Interreg) и европейския трансграничен ангажимент.

За да се осигури съответствие с други политики на ЕС при споделено управление, правилата за прилагане и изпълнение на ЕФРР и на Кохезионния фонд се уреждат, доколкото е възможно, чрез Регламента за общоприложимите разпоредби (ROP). В него се определят общи разпоредби за седем фонда със споделено управление на равнището на ЕС.

- КФ: Кохезионен фонд
- ЕФМДР: Европейски фонд за морско дело и рибарство
- ЕФРР: Европейски фонд за регионално развитие
- ЕСФ+: Европейски социален фонд+
- ФУМИ: Фонд „Убежище и миграция“
- ФВС: Фонд „Вътрешна сигурност“
- ИУГ: Инструмент за управление на границите

2. ИЗВОДИ ОТ ПРЕДХОДНИ ПРОГРАМИ

По отношение на **стратегията, приоритетите и въздействието на политиката**, в последващата оценка се прави разграничение между следните области:

- С висока добавена стойност и въздействие: подпомагане на МСП и на стратегиите за интелигентна специализация, както и насърчаване на изкачването на регионите по икономическата верига, на нисковъглеродната икономика, устойчивото градско развитие и регионалното сътрудничество
- С по-слабо въздействие: като например подпомагане на големи предприятия и инвестиции в летища (с изключение на най-отдалечените региони).

Опростяване: нуждата да се намали административната тежест. Последващите оценки на ЕФРР и Кохезионния фонд установиха, че системите за управление, контрол и одит са прекалено сложни. Това е източник на административна несигурност и закъснения в изпълнението. Сложността е особено голям проблем в страните от ЕС-15, където финансирането беше сравнително малко, което предполага нужда от пропорционалност.

Необходимостта от гъвкавост в отговор на възникващи нужди: Последващата оценка на ЕФРР и на Кохезионния фонд установи, че адаптирането на програмите в икономическата криза е един от успешните примери за периода 2007—2013 г. и следва да се доразвие.

Потенциалът на финансовите инструменти (ФИ): Последващата оценка на ЕФРР и на Кохезионния фонд установи, че финансовите инструменти имат потенциала да бъдат по-ефикасни средства за финансиране на инвестиции в някои области на политиката, но са налице закъснения в изпълнението и има затруднения при разпространението на тяхното използване.

Комисията проведе обществена консултация на тема „Фондове на ЕС в областта на политиката на сближаване“ (10 януари 2018 г. — 9 март 2018 г.) Основното заключение е нуждата от опростяване: заинтересованите страни посочиха сложните процедури като най-сериозното препятствие пред успеха, следвано от тежките изисквания за одит и контрол, липсата на гъвкавост, затрудненията в осигуряването на финансова устойчивост и закъсненията при плащанията.

Освен това респондентите категорично подкрепиха:

- Политиката на сближаване за всички региони (като обаче бъде запазен акцентът върху по-слабо развитите от тях).
- Политиката в областта на иновациите, включително стратегии за интелигентна специализация и интелигентни инвестиции в по-общ план.
- Поддържането и развитието на тематична концентрация.
- Акцента върху местните предизвикателства (по-специално устойчивото градско развитие).
- Междурегионалното сътрудничество, както трансгранично, така и в цяла Европа.

3. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

Във вариантите са очертани алтернативи за справяне с намаления бюджет:

- Вариант 1: Съкращения във всички области.
- Вариант 2: Намаляване на приноса в по-силно развитите региони.
- Вариант 3: Продължаване на подпомагането в ключови области (тематична концентрация) и намаляване в другите тематични области.

Вариант 3 е предпочитаният вариант, поради причини като:

- Запазване на акцента върху теми с най-висока добавена стойност за ЕС, върху които според доказателствата от последващата оценка политиката е оказала най-голямо въздействие.
- Много от най-големите предизвикателства (глобализацията и икономическата трансформация, преходът към нисковъглеродна и кръгова икономика, екологичните предизвикателства, миграцията и бедността в градските райони) все повече засягат много региони в ЕС, включително по-добре развитите. Инвестициите на ЕС са необходими и същевременно представляват знак на солидарност.
- Поддържане на критична маса — в по-развитите региони инвестициите на глава от населението вече са малки.
- Голяма част от заинтересованите страни, взели участие в обществената консултация, подкрепят участието на ЕФРР във всички региони. Този вариант гарантира също така по-добра видимост на средствата по политиката на сближаване във всички държави членки.

4. ПРИОРИТЕТНИ ЦЕЛИ И ТЕМАТИЧНА КОНЦЕНТРАЦИЯ

Единадесетте тематични цели, използвани в периода 2014—2020 г., са опростени и сведени до пет ясни политически цели в регламента:

1. По-интелигентна Европа — иновативен и интелигентен промишлен преход.
2. По-зелена, нисковъглеродна Европа.
3. По-добре свързана Европа — мобилност и регионална свързаност на ИКТ.
4. По-социална Европа — реализиране на европейския стълб на социалните права.
5. Европа по-близо до гражданите — устойчиво и интегрирано развитие на градските, селските и крайбрежните райони чрез местни инициативи.

Това опростяване дава възможност за полезни взаимодействия и гъвкавост между различните направления в рамките на дадена цел и премахва изкуствените разграничения между различните политики, които допринасят за една и съща цел. То също така полага основата за тематична концентрация.

С цел да се гарантира, че в контекста на намаляването на бюджета все още е налице критична маса от инвестиции, с Регламента за ЕФРР и Кохезионния фонд се запазват изискванията за тематична концентрация. По-голямата част (между 65 % и 85 %) от ресурсите ще се съсредоточат върху приноса към целите на политиката, които според доказателствата от последващата оценка и оценката на въздействието имат най-висока добавена стойност, както и допринасят в най-голяма степен за приоритетите на ЕС:

- Цел на политиката 1 (ЦП1): по-интелигентна Европа чрез насърчаване на иновативния и интелигентен икономически преход;
- Цел на политиката 2 (ЦП2): по-зелена, нисковъглеродна Европа чрез насърчаване на чист и справедлив енергиен преход, зелени и сини инвестиции, кръгова икономика, приспособяване към изменението на климата и превенция и управление на риска.

За да се позволи гъвкавост, критериите за тематична концентрация ще се прилагат на национално равнище.

За държави с:	минимален % за „ЦП1“	минимален % за „ЦП2“
БНД под 75 %	35 %	30 %
БНД 75—100 %	45 %	30 %
БНД над 100 %	60 %	$ЦП1 + ЦП2 = \text{минимум } 85 \%$

5. СЪГЛАСУВАНOST С ПРИОРИТЕТИТЕ НА ЕС И С ДРУГИ ПОЛИТИКИ НА ЕС

Системата на „предварителните условия“ ще продължи да се прилага, но вече заменени с „благоприятстващи условия“. Те ще бъдат по-малко и по-тясно насочени към области, които оказват най-силно въздействие върху ефективността на ЕФРР и КФ. Освен това те ще бъдат преразгледани в рамките на периода.

Ще има **по-добро синхронизиране с процеса на европейския семестър**. На етапа на програмиране държавите членки ще определят съответните препоръки за отделната държава („ПОД“) от последните две години (2019 г. и 2020 г.), които да се включат в

програмите. След това ПОД ще бъдат обсъдени между Комисията и държавата членка (както и по време на заседанията на мониторинговия комитет) като част от годишния политически диалог.

Регламентът за общоприложимите разпоредби ще доведе до по-голяма съгласуваност и съответствие на правилата между седемте **фонда със споделено управление**.

Съгласуваността с програмата „Хоризонт Европа“ е от основно значение с оглед на тематичната концентрация по ЦП1. „Хоризонт Европа“ ще се съсредоточи върху високите европейски постижения (създаването и използването на нови знания и водещи научни изследвания), ЕФРР — върху „регионалното значение“ (разпространяването на наличните знания и технологии на местата, където има нужда от тях, внедряването им на местно равнище чрез стратегии за интелигентна специализация, изграждането на местни иновационни системи).

За да е възможна съгласуваност с **Механизма за свързване на Европа (МСЕ)**, са налице подобрена синергия и допълване, при които МСЕ ще се съсредоточи по-специално върху „основната мрежа“, докато ЕФРР и Кохезионният фонд ще предоставят подпомагане и за „широкообхватната мрежа“, включително осигуряване на регионален и местен достъп до тях, както и транспортни връзки в градските райони.

6. INTERREG И ЕВРОПЕЙСКИТЕ ТРАНСГРАНИЧНИ МЕХАНИЗМИ

Въз основа на успеха на предходните програми „Interreg“ ние предлагаме те да бъдат развити в следните направления:

- **Трансграничните програми**, чиято основна задача е управлението и разпределянето на средствата, следва да се превърнат в институции за обмен, улесняващи трансграничната дейност и служещи като център за стратегическо планиране.
- Добавяне на **сътрудничество извън ЕС**. То ще се извършва под формата на (1) специална част за най-отдалечените региони (2) включване на текущото финансиране по ИПП/ЕИС в подкрепа на разширяването и сътрудничеството със съседните държави.

И за в бъдеще Interreg ще може да се прилага за всички приоритетни цели (когато е целесъобразно), като макар финансиран от ЕФРР, механизмът ще бъде обхванат в Регламент за ЕТС, където ще бъдат определени специфични правила за него.

В много случаи трансграничните пречки (по-специално по отношение на здравните услуги, регламентирането на труда, местния обществен транспорт и развитието на предприемачеството) произтичат от различия в административните практики и националните правни рамки. Тези административни пречки трудно биха могли да бъдат преодолені чрез самите програми, което изисква да бъдат потърсени решенията отвъд програмните структури.

Комисията предлага да бъде потърсено решение чрез **„стандартизиран“ правен инструмент, позволяващ използването на правилата на дадена държава членка в съседна държава членка**. Тъй като е доброволна и незадължителна, тази мярка може да бъде използвана (или не) по инициатива на съответните държави членки и следователно зачита принципите на субсидиарност и пропорционалност. Тя също така няма да доведе до увеличаване на разходите за бюджета на ЕС.

Този инструмент предлага две възможности: европейски трансграничен ангажимент (позволяващ дерогация от обичайните правила) или европейска трансгранична

декларация (подписалите я страни се задължават официално да изменят по законодателен път обичайните правила). Този механизъм ще обхваща съвместни проекти за всеки инфраструктурен обект от значение за трансграничен регион или всяка услуга от общ икономически интерес, предоставяна в трансграничен регион.

7. ОПРОСТЕНА СИСТЕМА ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ

Има данни за значителни административни разходи, свързани с ЕФРР и Кохезионния фонд, които в неотдавнашно проучване¹ бяха оценени на 3 % от средните програмни разходи за ЕФРР и 2,2 % за Кохезионния фонд. Административната тежест за бенефициерите (включително МСП) е още по-голяма.

По-голямата част от мерките за опростяване на ЕФРР и Кохезионния фонд ще бъдат определени в РОР. Много от тях трудно се поддават на предварително количествено финансово изражение, но проучването направи следната прогноза:

- По-широко използване на **опростените варианти за разходите** (или плащания въз основа на условия) за ЕФРР и Кохезионния фонд може съществено да намали общите административни разходи — с 20—25 %, ако тези варианти се прилагат повсеместно.
- **По-пропорционалният подход към контрола и одитите** би довел до значително намаляване на броя на проверките и одитната тежест за „нискорисковите“ програми. Така ще се намалят общите административни разходи на ЕФРР и Кохезионния фонд с 2—3 %, а разходите за съответните програми — с много повече.

Допълнителното опростяване включва:

- Комбинирането на различни фондове, както и на финансови инструменти и безвъзмездни средства, е кодифицирано в прости правила.
- Премахване на специфичните правила за генериращи приходи инвестиции.
- Няма да има основен процес на проекта (вместо това стратегическите проекти ще бъдат проследявани от мониторинговия комитет).
- Финансирането ще бъде опростено, например чрез подхода „Печат за високи постижения“.
- Финансовите инструменти ще бъдат по-добре интегрирани в процеса на програмиране и изпълнение от самото начало и предварителната оценка ще бъде съответно опростена — предлага се гъвкавост за съчетаване на безвъзмездни средства с финансови инструменти.
- Правилата за допустимост са изяснени, а правилата за разходите и таксите за управление са опростени, като същевременно е запазена

¹ Spatial Foresight & t33, New assessment of administrative costs and burden in ESI Funds („Нова оценка на административните разходи и тежестта при ЕСИ фондовете“), предварителни резултати.

тяхната насоченост към качество на изпълнението, за да се насърчава ефективното управление.

- Няма да има допълнителни отделни доклади за финансовите инструменти, тъй като те са включени в рамките на една и съща система за докладване като всички други форми на финансиране.