



Брюксел, 28.5.2020 г.
COM(2020) 450 final

2018/0196 (COD)

Изменено 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, Фонда за справедлив преход, Европейския фонд за морско дело и рибарство, както и финансови правила за тях и за фонд „Убежище и миграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и инструмента за управление на границите и визите

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

На 29 май 2018 г. Европейската комисия прие законодателните предложения, уреждащи използването на финансирането по линия на политиката на сближаване за периода 2021—2027 г.¹, като заложи като рамка за подкрепата от фондовете няколко на брой ключови приоритета на политиката на ЕС.

В началото на настоящата година вследствие на пандемията от COVID-19 европейската икономика беше изложена на особено силно, безпрецедентно външно симетрично сътресение. Първоначалният натиск върху здравните системи и ужасяващите човешки жертви бяха последвани от внезапни и тежки социални и икономически последици.

Те ще доведат до значително намаляване на икономическите резултати, до спад в броя на стопанските субекти и до рязко увеличение на безработицата и бедността и ще породят значителни предизвикателства за публичните финанси и управлението на дълга през следващите години, което от своя страна може да ограничи публичните инвестиции, необходими за икономическо възстановяване и развитие.

Като част от непосредствения отговор вече бяха адаптирани инструментите на политиката на сближаване, действащи в рамките на програмите за периода 2014—2020 г. В тази връзка Регламент (ЕС) № 1303/2013 вече премина през първото си изменение², за да може здравните системи на държавите членки да бъдат подсилени чрез повече инвестиции, а на стопанските субекти и работещите да бъде оказана подкрепа. Това изменение беше последвано от второ³ с цел на държавите членки да се даде възможност за изключително голяма гъвкавост при управлението и изменението на техните програми, когато това е необходимо за справяне с настоящата кризисна ситуация.

Освен това Комисията предлага да се използва пълният капацитет на бюджета на ЕС за мобилизиране на инвестиции и за концентриране на финансовата подкрепа в критично важните първи години на възстановяването. Предложенията на Комисията почиват върху два стълба. От една страна, спешен Европейски инструмент за възстановяване, който временно да увеличи финансовите ресурси на бюджета на ЕС, като използва наличния таван на бюджета на ЕС за набиране на допълнително финансиране на финансовите пазари. От друга страна, укрепена многогодишна финансова рамка за периода 2021—2027 г. Комисията предлага чрез Европейския инструмент за възстановяване да бъдат подсилени ключови програми, за да могат бързо да се насочват инвестициите там, където те са най-необходими, да се укрепва единният пазар, да се активизира сътрудничеството в области като здравеопазване и управление на кризи, а Съюзът да бъде обезпечен с бюджет, специално пригоден да поддържа дългосрочния преход към по-устойчива, по-зелена и цифровизирана Европа и същевременно да подкрепя принципите на Европейския стълб на социалните права.

Настоящото предложение спада към втория от горепосочените стълбове. През периода 2021—2027 г. инвестициите в рамките на политиката на сближаване ще трябва да

¹ COM(2018) 375 final.

² Регламент (ЕС) 2020/460.

³ Регламент (ЕС) 2020/558.

изпълнят своята дългосрочна роля на инструменти, способстващи растежа и сближаването след 2021 г., когато се очаква икономиката на ЕС да започне да се възстановява от тежката рецесия.

В това отношение категорично се потвърждава актуалността на проекта, заложен в политиката на сближаване за периода 2021—2027 г. и почиващ върху ориентирани към бъдещето стратегии за растеж, по-специално чрез тематичната концентрация с фокус върху икономическата конкурентоспособност, дневния ред на Зеления пакт и утвърждаването на Европейския стълб на социалните права. От изключително голямо значение е да се осигурят благоприятни условия за бързото възстановяване, което да проправи пътя пред икономическото развитие на ЕС, като същевременно се постигат целите на Договора за насърчаване на сближаването и намаляване на различията. При предоставянето на подкрепа особено внимание трябва да се обърне на регионите, които бяха най-тежко засегнати от кризата и чиито възможности за възстановяване са по-малки.

От друга страна, внезапната и до голяма степен неочаквана поява на пандемията показва, че на политиката на сближаване е нужна повече гъвкавост и реактивност. По-специално на държавите членки трябва да се предостави по-голяма гъвкавост за прехвърляне на средства между фондовете, при това във всеки един момент от програмния период.

Наложително е също така правната рамка на политиката на сближаване да предвижда механизми, които бързо да могат да бъдат задействани в случай, че през следващите години Съюзът е изложен на още сътресения. Съответно се предлагат мерки за използването на фондовете в отговор на извънредни и необичайни обстоятелства с цел да се гарантира, че при такива обстоятелства — критериите за които са определени — може да бъдат предоставени дерогации от определени правила с цел да се улесни отговора на възникналата ситуация. В този контекст Комисията следва да бъде оправомощена да приема актове за изпълнение с цел уреждане на временни мерки, целящи да спомогнат за справянето с извънредни и необичайни ситуации.

И на последно място, пандемията от COVID-19 попречи на бенефициерите навреме да завършат операции, подкрепяни по програмите за периода 2014—2020 г., от което последваха закъснения и слабости на изпълнението. Поради отражението, което кризата имаше върху бюджетите, бенефициерите може да не са в състояние да финансират завършването на съответните операции преди крайния срок за приключване. В това отношение следва да се предостави допълнителна гъвкавост, за да може операциите да се придвижват поетапно.

Предлаганите промени се допълват от успоредното предложение за изменение на предложението за Регламент относно Европейския фонд за регионално развитие и относно Кохезионния фонд⁴ с цел засилване на готовността на здравните системи и по-добро оползотворяване на потенциала на културата и туризма, предвид тяхната уязвимост спрямо кризата и изключителната им важност по отношение на няколко региона. Настоящото предложение е придружено също така от предложение за изменение на предложението за Регламент относно Европейския социален фонд + (ЕСФ+)⁵ с цел увеличаване на подкрепата за мерките, насочени към младежката заетост

⁴ COM(2018) 372 final.

⁵ COM(2018) 382 final.

и детската бедност и допълнителен акцент върху подпомагането на работната сила в процеса на екологичния и цифровия преход.

На равнището на Съюза рамката за определяне на националните приоритети за реформи и инвестиции, включително с оглед на подкрепа от фондовете, е европейският семестър за координация на икономическите политики. През последните години бяха установени тесни връзки между процеса в рамките на европейския семестър и инструментите на политиката на сближаване. Така тази политика стана особено пригодна за оглед на реализацията на инвестиции, определени чрез процеса в рамките на европейския семестър. В хода му вече бяха набелязани конкретни приоритетни области за концентриране на публичните инвестиции с цел осигуряване на принос за икономическото възстановяване и развитие.

- **Съгласуваност с други политики на Съюза**

Предложението се ограничава до целеви изменения на предложението за Регламент за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд+, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход, Европейския фонд за морско дело и рибарство, както и финансови правила за тях и за фонд „Убежище и миграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и инструмента за управление на границите и визите („предложението за РОР“), като съгласуваността му с други политики на Съюза е запазена.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

- **Правно основание**

Предложението се основава на член 322, параграф 1, буква а) от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), който съдържа правното основание за приемане на регламенти, които определят финансови правила по-специално за процедурата, която се приема за установяване и изпълнение на бюджета, както и за представяне и одит на счетоводните отчети.

Другите основания са член 177 от ДФЕС и член 349 от ДФЕС.

- **Субсидиарност (при неизключителна компетентност)**

Предложението не изменя механизма за изпълнение на политиката на сближаване, която продължава да се провежда при споделено управление.

Споделеното управление почива на принципа на субсидиарност — Комисията делегира задачите във връзка със стратегическото програмиране и изпълнението на държавите членки и регионите. При него също така действията на ЕС се ограничават до необходимото за постигане на заложените в Договорите цели.

- **Пропорционалност**

Предложението се отнася до ограничено и целево изменение, което не надхвърля необходимото за постигането на целта за осигуряване на допълнителна гъвкавост в управлението на програмите и по-голяма реактивност по отношение на адаптирането на ключови разпоредби относно изпълнението с цел справяне с евентуални бъдещи симетрични сътресения.

Предложеното оправомощаване позволява на Комисията да предприема ограничен набор от непосредствени мерки в случай на бъдеща криза и за ограничен период от

време. Следователно, предложението е в съответствие с принципа на пропорционалност.

- **Избор на инструмент**

С настоящото предложение се изменя предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

- **Последващи оценки/проверки за пригодност на действащото законодателство**

N/A

- **Консултации със заинтересованите страни**

Не бяха проведени консултации с външни заинтересовани страни. Предложението обаче следва проведените през последните седмици консултации на широка основа с държавите членки и с Европейския парламент.

- **Събиране и използване на експертни становища**

N/A

- **Оценка на въздействието**

Предложението за POP е придружено от оценка на въздействието. Оценката на въздействието потвърди системата за изпълнение, предложена за фондовете и отразена в предложението за POP от 29 май 2018 г.

Предлаганите изменения на предложението за POP са ограничени и целевидни и не се отнасят до изменения на архитектурата и на крайъгълните камъни на първоначалното предложение. С тях се постигат единствено ограничени по обем подобрения и корекции въз основа на поуките, извлечени в контекста на пандемията от COVID-19 и последиците от нея. Поради това не беше извършена самостоятелна оценка на въздействието.

- **Пригодност и опростяване на законодателството**

Предлаганите изменения на предложението за POP са ограничени и целевидни и не се отнасят до изменения в елементи, които биха били приложими по отношение на проверката за пригодност на нормативната уредба или нейното опростяване.

- **Основни права**

Предложението няма отражение върху основните права, тъй като то не изменя съответните елементи от предложението за POP от 29 май 2018 г.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Предложеното изменение не предполага изменения в предложението за следващата многогодишна финансова рамка за периода 2021—2027 г.⁶

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

- **Планове за изпълнение и механизъм за мониторинг, оценка и докладване**

N/A

- **Обяснителни документи (за директивите)**

N/A

- **Подробно разяснение на отделните разпоредби на предложението**

Предлаганите изменения на предложението за РОР са съсредоточени в следните елементи:

- по-голяма гъвкавост за прехвърляне на средства между фондовете, допълнена от още гъвкавост по отношение на прехвърлянията между ЕФРР, ЕСФ + или Кохезионния фонд съгласно член 21;
- оправомощаване на Комисията да приема актове за изпълнение, с които да допуска временни мерки за използването на фондовете в отговор на извънредни и необичайни обстоятелства, които дават възможност за :
 - увеличаване на междинните плащания с 10 процентни пункта;
 - избиране на вече приключили операции;
 - допустимост на операциите със задна дата;
 - удължаване на сроковете за представяне на документи и данни;
- сваляне на тавана за операции, които могат да бъдат поетапно въведени в течение на два програмни периода, на 5 млн. евро.

⁶ COM(2018) 322 final.

Изменено 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, Фонда за справедлив преход, Европейския фонд за морско дело и рибарство, както и финансови правила за тях и за фонд „Убежище и миграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и инструмента за управление на границите и визите

Предложение COM(2018) 375 на Комисията се изменя, както следва:

(1) създава се следното съображение 15а:

„(15а) С цел да се осигури гъвкавост за държавите членки да разпределят финансови средства и да коригират тяхното разпределение в съответствие със специфичните си потребности, е необходимо да им се даде възможност да изискват ограничени прехвърляния от фондовете към всеки друг инструмент, изпълняван при пряко или непряко управление, или между фондовете в началото на програмния период или по време на етапа на изпълнение.“;

(2) създава се следното съображение 20а:

„(20а) С цел да се даде възможност за бърз отговор на извънредни и необичайни обстоятелства, които са посочени в Пакта за стабилност и растеж и могат да възникнат по време на програмния период, следва да се предвидят временни мерки, с които да се улесни използването на фондовете в отговор на такива обстоятелства.“;

(3) съображение 71 се заменя със следното:

(71) За да се гарантират еднакви условия за приемането на споразумения за партньорство, за приемането и изменението на програмите, както и за прилагането на финансови корекции, на Комисията следва да бъдат предоставени изпълнителни правомощия. Изпълнителните правомощия, свързани с формата за докладване на нередности, с подлежащите на запис и съхранение електронни данни и с образеца за окончателен доклад за качество на изпълнението следва да бъдат упражнявани в съответствие с Регламент (ЕС) № 182/2011 на Европейския парламент и на Съвета (*). Макар че тези актове са от общ характер, следва да се използва процедурата по консултиране предвид факта, че те определят само техническите аспекти, формуляри и образци. Изпълнителните правомощия във връзка с определянето на разбивката на разпределените финансови средства за ЕФРР, ЕСФ+ и Кохезионния фонд следва да бъдат приети без процедури по комитология поради факта, че те отразяват единствено прилагането на предварително определена методика на изчисляване. В допълнение изпълнителните правомощия по отношение на временните мерки за използване на фондовете в отговор на извънредни обстоятелства следва да бъдат приети без процедури по комитология, като се има предвид, че приложното поле е определено от Пакта за стабилност и растеж и ограничено до мерките, посочени в настоящия регламент.

(*) Регламент (ЕС) № 182/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 г. за установяване на общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията (ОВ L 55, 28.2.2011 г., стр. 13).

(4) в член 1 параграф 2 се заменя със следното:

„2. Настоящият регламент не се прилага за направлението за заетост и социални иновации в ЕСФ+, нито по отношение на компонентите под пряко или непряко управление на ЕФМДР, ФУМИ, ФВС и ИУГВ, с изключение на техническата помощ по инициатива на Комисията.“;

(5) в член 8 буква г) се заменя със следното:

„г) където е приложимо, разбивка на финансовите средства по категории региони в съответствие с член 102, параграф 2 и размера на разпределените средства, предлагани за прехвърляне в съответствие с членове 21 и 105, включително обосновка за тези прехвърляния;“;

(6) член 21 се изменя, както следва:

а) параграф 1 се заменя със следното:

„1. Държавите членки могат да поискат — в споразумението за партньорство или в искането за изменение на програма — прехвърляне на до 5 % от първоначално отпуснатите за всяка държава суми по всеки от фондовете към всеки друг инструмент с пряко или непряко управление.

Държавите членки могат да поискат също така — в споразумението за партньорство или в искането за изменение на програма — прехвърляне на до 5 % общо от първоначално отпуснатите за всяка държава суми по всеки от фондовете към друг фонд или други фондове. Държавите членки могат да поискат допълнително прехвърляне в размер до 5 % общо от първоначално отпуснатите за всяка държава суми по фондове между ЕФРР, ЕСФ+ или Кохезионния фонд в рамките на глобалните средства на държавата членка по цел „Инвестиции за растеж и работни места“.“;

б) параграф 3 се заменя със следното:

„3. В исканията за изменение на програма се определя общата прехвърлена сума за всяка година по фондове и по категории региони, където е приложимо, като исканията трябва да бъдат обосновани надлежно и да са придружени от преразгледаната програма или програми в съответствие с член 19.“;

в) параграф 5 се заменя със следното:

„5. Когато искането се отнася до изменение на програма, могат да бъдат прехвърляни само средства от бъдещи календарни години.“;

(7) заглавието на глава III в дял II се заменя със следното:

„Мерки, свързани с доброто икономическо управление и с извънредни и необичайни обстоятелства““;

(8) създава се следният член 15а:

„Член 15а

Временни мерки за използването на фондовете в отговор на извънредни и необичайни обстоятелства

Когато след [датата на влизане в сила на настоящия регламент] Съветът е признал настъпването на необичайно събитие извън контрола на една или повече държави членки, което има значително въздействие върху финансовата позиция на сектор „Държавно управление“, или настъпването на период на сериозен икономически спад в еврозоната или Съюза като цяло, посочено или посочен в член 5, параграф 1, десета алинея, член 6, параграф 3, четвърта алинея, член 9, параграф 1, десета алинея и член 10, параграф 3, четвърта алинея от Регламент (ЕО) № 1466/97(**), или настъпването на неочаквани неблагоприятни икономически събития със значими отрицателни последици за държавните финанси, посочени в член 3, параграф 5 и в член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1467/97, Комисията може с решение за изпълнение и за периода, определен в същото решение:

- а) по искане на държава членка да увеличи междинните плащания с 10 процентни пункта над приложимата ставка на съфинансиране, без да се надвишават 100 %, чрез дерогация от член 106, параграф 3 и член 106, параграф 4;
- б) да разреши на органите на държава членка, чрез дерогация от член 57, параграф 6, да избират за подпомагане операции, които са физически завършени или изцяло изпълнени преди заявлението за финансиране по програмата да бъде подадено до управляващия орган, при условие че операцията е в отговор на извънредните обстоятелства;
- в) да предвиди, чрез дерогация от член 57, параграф 7, че разходите за операции в отговор на такива обстоятелства могат да бъдат допустими от датата, на която Съветът е одобрил настъпването на тези обстоятелства;
- г) да удължава сроковете за представяне на документи и данни на Комисията с не повече от 3 месеца, чрез дерогация от член 36, параграф 5, член 37, параграф 1, член 39, параграф 2 и член 44, параграф 3, първа алинея.

(*) Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики (ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1)“;

(9) в член 111, параграф 1, буква б) се заменя със следното:

„б) общите разходи за операцията надхвърлят 5 милиона евро;“,

(10) Приложения I, II и V се изменят в съответствие с приложението към настоящото предложение.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Европейския парламент
Председател

За Съвета
Председател