

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, [...] г.
COM(2010) 642/3

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

**Заключения от петия доклад за икономическото, социалното и териториалното
сближаване: бъдещето на политиката на сближаване**

{SEC(2010) 1348}

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

Заклучения от петия доклад за икономическото, социалното и териториалното сближаване: бъдещето на политиката на сближаване

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Европа е изправена пред изключително трудна задача. Тя трябва да преодолее дълбока криза и да намали безработицата и бедността, като едновременно с това осъществи прехода към икономика с ниски емисии на въглероден двуокис. Една толкова амбициозна задача изисква бързи действия в много направления, което е причината Европейският съвет да приеме стратегията „Европа 2020“¹. За да успее Европа, е необходимо всички да изпълнят своята роля — на европейско, национално, регионално и местно равнище. Политиката на сближаване трябва да запази ключовото си значение в тези трудни времена, за да бъде постигнат интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, като едновременно с това се насърчава хармоничното развитие на Съюза и регионите му чрез намаляване на регионалните различия.

Политиката на сближаване е допринесла много за увеличаване на растежа и благоденствието в цяла Европа едновременно с намаляването на икономическите, социалните и териториалните различия. Петият доклад за икономическото, социалното и териториалното сближаване показва, че политиката е довела до създаване на нови работни места, увеличаване на човешкия капитал, изграждане на основна инфраструктура и подобряване на опазването на околната среда, особено в по-малко развитите региони. Без политиката на сближаване различията несъмнено щяха да бъдат по-големи. При все това дълготрайните социални последици от кризата, търсенето на иновации, произтичащо от увеличените световни предизвикателства, и абсолютната необходимост всяко евро публични разходи да бъде използвано по най-ефективния начин налагат да бъде извършена амбициозна реформа на политиката.

Както е посочено в прегледа на бюджета на ЕС², е необходимо да бъде постигнат напредък по-специално в следните области от основно значение: съсредоточаване на ресурси за постигане на общите и конкретните цели на стратегията „Европа 2020“; ангажиране на държавите-членки за прилагане на необходимите реформи, за да бъде политиката ефективна; както и подобряване на ефективността на политиката с поставяне на по-голям акцент върху постигането на резултати. Ясно изразената връзка между политиката на сближаване и стратегията „Европа 2020“ дава реална възможност да се продължи да се помага на по-бедните региони на ЕС да преодолеят изоставането, да се улесни координацията между политиките на ЕС и да се развие политиката на сближаване във водещ фактор за растеж, включително по отношение на качеството, в

¹ „Европа 2020: Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, COM(2010) 2020, 3.3.2010 г.

² „Преглед на бюджета на ЕС“, COM(2010) 700, 19.10.2010 г.

целия ЕС едновременно с преодоляването на обществени предизвикателства като застаряването на населението и промяната на климата.

Въз основа на тези заключения Комисията открива процес на обществена консултация на тема бъдещето на политиката на сближаване. Консултативната серия от въпроси относно основните идеи за реформа на политиката.

В следващите раздели се разглежда последователно как политиката може да стане по-ефективна и въздействието ѝ да бъде подобро, за да се увеличи добавената стойност за Европа (раздел 2), как управлението на политиката може да бъде допълнително укрепено (раздел 3) и как системата за изпълнение може да бъде рационализирана и опростена (раздел 4), след което се разглеждат и въпросите, свързани с общата структура на политиката (раздел 5).

2. УВЕЛИЧАВАНЕ НА ДОБАВЕНАТА СТОЙНОСТ ЗА ЕВРОПА НА ПОЛИТИКАТА НА СБЛИЖАВАНЕ

Добавената стойност на политиката на сближаване е предмет на постоянна дискусия сред създателите на политики, представителите на академичните среди и заинтересованите страни. Някои изтъкват, че политиката на сближаване не е тясно свързана с приоритетите на ЕС, че разпределяните по всяка област на политиката ресурси са прекалено малко и че въздействието ѝ често е трудно измеримо. Въпреки заключенията от доклада, че политиката на сближаване е допринесла за икономическото и социалното развитие на регионите и за благополучието на хората, Комисията разглежда тези критики много сериозно.

Поради това едновременно със запазването на общата цел по-нататъшните реформи на политиката на сближаване трябва да са насочени към ясно ориентиране към постигането на резултати и задействане на необходимите реформи за постигането на тези резултати, като в същото време се намали бюрокрацията и се опрости оперативното управление на политиката.

2.1. Укрепване на стратегическото планиране

Политиката на сближаване вече е приведена в голяма степен в съответствие с Лисабонската стратегия, по-специално чрез заделянето на финансови ресурси за конкретни цели. Степента на съответствие обаче не е достатъчна поради разминавания между двата стратегически процеса по отношение на управлението. В бъдеще може да бъде направено повече за по-нататъшно подобряване на съответствието на политиката на сближаване със стратегията „Европа 2020“. За това е необходимо на първо място да бъдат ясно определени насоките на европейско равнище, както и процесът на преговаряне и последващите действия да имат по-стратегическа насоченост.

В прегледа на бюджета на ЕС беше накратко описан нов стратегически програмен подход за политиката на сближаване с оглед на постигането на по-тясно интегриране на политиките на ЕС за изпълнение на стратегията „Европа 2020“ и интегрираните насоки. Този подход ще се състои от:

- приета от Комисията **обща стратегическа рамка**, в която общите и конкретните цели на стратегията „Европа 2020“ намират израз в инвестиционни приоритети. Рамката ще обхваща Кохезионния фонд, Европейския фонд за регионално развитие,

Европейския социален фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за рибарство,

- **договор за партньорство за развитие и инвестиции**, който въз основа на общата стратегическа рамка ще определя инвестиционните приоритети, разпределянето на националните ресурси и ресурсите на ЕС между приоритетните области и програми, договорените условия и целите, които трябва да бъдат постигнати. Този договор ще обхваща политиката на сближаване. С цел насърчаване на икономическото, социалното и териториалното сближаване по съгласуван и интегриран начин би могло да е полезно обхватът му да бъде разширен, за да обхваща и други политики и инструменти на ЕС за финансиране. Договорът ще бъде резултат от обсъжданията между държавите-членки и Комисията на стратегията за развитие, представена в националните програми за реформа на държавите-членки. В него ще бъде описана и координацията на национално равнище на средствата на ЕС, както и
- **оперативни програми**, които както и в текущия период ще бъдат основното средство за управление и за всеки стратегически документ ще определят конкретни инвестиционни приоритети заедно с ясни и измерими цели, а това би трябвало да допринесе за постигането на националните цели, определени в рамката на стратегията „Европа 2020“.

Периодът за изготвяне на **годишните доклади** за проследяване на напредъка по постигането на целите ще бъде съобразен с цикъла на управление на стратегията „Европа 2020“. На тази основа редовни **политически дебати** в съответните състави на Съвета и комисии на Европейския парламент ще подобрят прозрачността, отчетността и оценката на въздействието на политиката на сближаване.

Три предложения в прегледа на бюджета на ЕС оказват особено голямо въздействие върху политиката на сближаване: концентрацията на финансовите ресурси, системата на условия и стимули и съсредоточаването върху резултатите.

2.2. Увеличаване на тематичната концентрация на ресурсите

При последващите оценки на политиката на сближаване се стигна до заключението, че е необходима по-голяма концентрация на ресурсите, за да се постигне критична маса и да се окаже осезаемо въздействие.

Поради това в бъдеще ще бъде необходимо да се гарантира, че държавите-членки и регионите **концентрират ресурсите на ЕС и националните ресурси** върху по-малко на брой приоритети в отговор на конкретните предизвикателства, пред които са изправени. Това може да се постигне, като в правилата относно политиката на сближаване се установи списък с тематични приоритети, свързани с приоритетите, интегрираните насоки и водещите инициативи на стратегията „Европа 2020“.

В зависимост от размера на финансирането от ЕС, от държавите и регионите ще се изисква да се съсредоточат върху повече или по-малко на брой приоритети. Така от получаващите по-малко средства държави-членки и региони ще бъде изискано да разпределят всичките налични финансови средства по два или три приоритета, докато получаващите по-голяма финансова подкрепа държави-членки и региони ще могат да избират повече приоритети. Някои от приоритетите ще бъдат задължителни.

В същото време тематичната концентрация не трябва да е пречка за държавите-членки и регионите да експериментират и да финансират иновационни проекти. Може да бъде предвидено и заделяне на средства за конкретни целеви групи или експериментални подходи (напр. местно развитие), евентуално под формата на общи безвъзмездни средства.

2.3. Подобряване на ефективността чрез система на условия и стимули

Финансовата и икономическа криза вече даде на Комисията неоспоримо основание да предложи мерки за подобряване на икономическото управление на Съюза³. Разумните макроикономически политики, благоприятната микроикономическа среда и силните институционални рамки са предварителните условия за създаване на работни места, стимулиране на растежа, намаляване на социалното изключване и извършване на структурни промени.

Това важи дори в по-голяма степен за политиката на сближаване, тъй като ефективността ѝ зависи основно от икономическата среда, в която тя се прилага. Поради това е възможно да бъдат укрепени връзките между политиката на сближаване и рамката на икономическата политика на Съюза.

На първо място, за да се подкрепи новата система на икономическо управление, ще бъдат въведени нови разпоредби за условия, с което ще бъдат създадени стимули за извършване на реформи. От държавите-членки ще бъде изискано да извършат необходимите реформи, за да се гарантира ефективното използване на финансовите ресурси в пряко свързаните с политиката на сближаване области, например опазването на околната среда, политиките на гъвкава сигурност, образованието или научноизследователската дейност и иновациите.

В общата стратегическа рамка за всеки тематичен приоритет ще бъдат определени основните принципи за това какъв вид намеса следва да се извърши. Тези принципи трябва да дават възможност за адаптиране към националните и регионалните условия. Основната цел ще е да се помогне на държавите и регионите да се справят с проблемите, които опитът е показал, че са особено важни за прилагането на политиката. Тези принципи биха могли да бъдат обвързани например с транспонирането на конкретни законодателни актове на ЕС, с финансирането на стратегически проекти на ЕС или с административния и институционалния капацитет и капацитета за извършване на оценка.

На тази основа в началото на програмния цикъл в програмните документи (напр. договорите за партньорство за развитие и инвестиции и оперативните програми) с всяка държава-членка и/или всеки регион, в зависимост от институционалния контекст, ще бъдат договорени специфични обвързващи условия в рамките на координиран подход с всички имащи отношение политики на ЕС. Тяхното изпълнение би могло да бъде предварително условие за отпускане на ресурси за сближаване или в началото на програмния период, или по време на преразглеждане, при което Комисията ще оцени напредъка по извършването на договорените реформи.

³ „Засилване на координацията на икономическата политика за стабилност, растеж и работни места — инструменти за по-силно икономическо управление на ЕС“, COM(2010) 367 окончателен.

Извършването на институционалната реформа е изключително важно за полагане на основата на структурното приспособяване, насърчаване на растежа и намаляване на социалното изключване, особено чрез намаляване на регулаторната и административната тежест за стопанските субекти или чрез подобряване на обществените услуги. В съответствие с положението понастоящем тези действия ще се допълват с оказване на подкрепа по политиката на сближаване, за да се изгради административен и институционален капацитет и ефективно управление. Такава подкрепа следва да може да получи всяка държава-членка и всеки регион.

На второ място, свързаните с Пакта за стабилност и растеж финансови санкции и стимули до сега бяха ограничени до Кохезионния фонд. Комисията предложи обхватът им да бъде разширен, за да попадне в него и останалата част от бюджета на ЕС като допълнително помощно средство за гарантиране на това, че е налице съобразяване с основните макроикономически условия в контекста на корективните мерки по Пакта за стабилност и растеж. В случай на неспазване на правилата на пакта следва да бъдат създадени стимули чрез временно прекратяване или отмяна на плащането на част от текущите или бъдещите бюджетни кредити от бюджета на ЕС, без да бъдат засегнати крайните бенефициери на средства на ЕС. Ресурсите, чието плащане е отменено, ще останат в бюджета на ЕС.

При все това в контекста на по-общото икономическо управление на ЕС процедурата по потвърждаване на съответствието с **принципа на допълняемостта** следва да бъде променена чрез обвързване с процеса на икономически надзор на ЕС, като се използват показатели, които вече са налични в ежегодното представяне от държавите-членки на Комисията програми за стабилност и сближаване.

Съфинансирането е един от основните принципи на политиката на сближаване, чрез който се гарантира ангажираност с политиката на практически изпълняващите я. Нивото на съфинансиране следва да бъде преразгледано и евентуално диференцирано, за да отразява по-добре равнището на развитие, добавената стойност за ЕС и видовете действия и бенефициери.

На последно място, трябва да бъдат разгледани и други средства, които биха могли допълнително да подобрят ефективността на политиката на сближаване. Например на равнището на ЕС може да се създаде резерв във връзка с изпълнението, с който да се насърчава напредъкът по постигането на целите по стратегията „Европа 2020“ и свързаните национални конкретни и общи цели: малка част от бюджета за политиката на сближаване ще бъде заделена и разпределена по време на междинно преразглеждане за държавите-членки и регионите, чиито програми са допринесли най-много за постигане на конкретните и общите цели по стратегията „Европа 2020“ в сравнение с първоначалното им положение. Също така придобитият през текущия период опит показва, че на Комисията са необходими известни ресурси, за да оказва пряка подкрепа за **експериментиране и работа в мрежи** в съответствие с иновационните действия от предишните програмни периоди.

2.4. Подобряване на оценяването, ефективността и резултатите

По-високото качество и по-доброто функциониране на системите за наблюдение и оценяване са изключително важни за постигането на по-стратегически и ориентиран към резултатите подход към политиката на сближаване. Тази преориентация ще получи подкрепа чрез няколко промени.

На първо място, отправната точка за ориентиран към резултатите подход е предварителното определяне на ясни и **измерими цели и показатели за резултатите**. Показателите трябва лесно да могат да бъдат тълкувани, да са статистически потвърдени, действително да реагират на намеса на ниво политика, да са пряко свързани с тази намеса и бързо да се събират и публикуват. Освен за няколко основни показатели, специфични за конкретни фондове, по време на обсъжданията на програмните документи следва да се постигне съгласие за показателите и целите по всички оперативни програми, свързани с рамката на стратегията „Европа 2020“. Освен това навременното и пълно представяне на точна информация за **показателите** и напредъка по постигането на договорените цели ще има основно значение за годишните доклади.

На второ място, **предварителните оценки** следва да се съсредоточат върху подобряването на изготвянето на програмите, така че средствата и стимулите за постигане на общите и конкретните цели да могат да бъдат наблюдавани и оценявани по време на прилагането.

На трето място, при оценката трябва да бъдат използвани в много по-голяма степен строги методи в съответствие с международните стандарти, включително **оценка на въздействието**. Винаги когато е възможно, оценките на въздействието ще бъдат планирани на ранен етап, за да се гарантира събирането и разпространението на подходящите данни. Освен това плановете за **текуща оценка** на всяка програма ще станат задължителни, тъй като чрез тях се улеснява прозрачността на равнището на ЕС, насърчават се стратегиите за оценка и се подобрява цялостното качество на оценките. Може да се предвиди и извършване на оценки, след като Комисията одобри определени средства по представени ѝ искания за плащане.

На последно място, държавите-членки могат да подготвят доклад, в който се обобщават резултатите от провежданите в програмния период текущи оценки, с оглед на това да се даде пълна обобщаваща оценка на ефективността на програмата.

2.5. Оказване на подкрепа за използването на нови финансови инструменти

При прегледа на бюджета на ЕС беше изразена силна подкрепа за увеличаване на ефекта на финансовия лост от бюджета на ЕС. В програмния период 2007—2013 г. са разработени нови форми за финансиране на инвестициите, при които традиционното финансиране, основано на безвъзмездни средства, се застъпва в по-малка степен за сметка на иновационни методи, съчетаващи безвъзмездни средства и заеми. Комисията би желала в бъдеще държавите-членки и регионите да използват в по-голяма степен тези инструменти.

Финансовите инструменти помагат да бъдат създадени револвиращи форми на финансиране, което повишава устойчивостта им в дългосрочен план. Това също е начин да се помогне на Европа да увеличи ресурсите за инвестиции, особено по време на рецесия. С него се отварят нови пазари за различни форми на публично-частно партньорство и се привличат експертни становища от международни финансови институции.

За да се подобрят инструментите на финансовия инженеринг в рамките на политиката на сближаване, могат да бъдат разгледани следните мерки:

- осигуряване на по-голяма **яснота и разграничаване между правилата** за основаното на безвъзмездни средства финансиране и правилата за основаните на заеми форми на подпомагане в регулаторната рамка, по-специално относно приемливостта на разходите и одитите;
- осигуряване на **обща финансова подкрепа за дружествата**, най-вече чрез инструментите на финансовия инженеринг и използване на безвъзмездни средства за съфинансиране на схеми за целева подкрепа (за иновации, инвестиции в опазването на околната среда и т.н.);
- **разширяване както на обхвата, така и на мащаба на инструментите на финансовия инженеринг:** по отношение на обхвата — включване на нови дейности (напр. устойчив градски транспорт, научноизследователска и развойна дейност, енергетика, местно развитие, свързани с ученето през целия живот и мобилността дейности, промяна на климата и околна среда, ИКТ и широколентови технологии); по отношение на мащаба — комбиниране на лихвени субсидии със заемен капитал или други форми на основано на заеми финансиране.

Как би могла да се подобри съгласуваността между стратегията „Европа 2020“ и политиката на сближаване на равнището на ЕС, на национално и на поднационално равнище?

- Как би могла да се постигне по-голяма тематична концентрация върху приоритетите по стратегията „Европа 2020“?
- Трябва ли обхватът на договора за партньорство за развитие и инвестиции да включва и други теми освен политиката на сближаване и ако е така — кои точно?
- Как би могло чрез определяне на условия и стимули и чрез основано на резултати управление да се повиши ефективността на политиката на сближаване?
- Как би могла политиката на сближаване да бъде ориентирана в по-голяма степен към постигането на резултати? Кои приоритети следва да бъдат задължителни?

3. УКРЕПВАНЕ НА УПРАВЛЕНИЕТО

3.1. Въвеждане на трето измерение: териториално сближаване

С Договора от Лисабон към целите за икономическо и социално сближаване беше добавена тази за териториално сближаване. Поради това в новите програми е необходимо да се разгледа и тази цел, като се постави особен акцент върху ролята на градовете, функционалната диференциация в географски план, областите със специфични географски или демографски проблеми и макрорегионалните стратегии.

Градските райони могат да бъдат двигатели на растеж и центрове за творчество и иновации. По-висок ръст и нови работни места могат да бъдат създадени, при условие че се образува критична маса от действащи лица, като дружества, университети и изследователи. Градските проблеми, свързани както с влошаването на качеството на околната среда, така и със социалното изключване, налагат изработването на специфични решения и пряката намеса на съответното ниво на управление. В съответствие с това следва да бъде изработена амбициозна **програма за градовете**, в която по-ясно се посочват финансовите ресурси за решаване на градските проблеми и органите за градско управление изпълняват по-важна роля при планирането и изпълнението на стратегиите за развитие на градската среда. Действията по програмата за градовете, свързаните с тях ресурси и съответните градове следва да бъдат ясно посочени в програмните документи.

В бъдеще един от аспектите, който трябва да бъде разгледан, е дали регулаторната структура на политиката на сближаване следва да позволява **по-голяма гъвкавост** при организирането на оперативните програми, за да се отрази по-добре естеството на процесите на развитие и те да бъдат по-добре проследени в географски план. Ако това е така, програмите ще могат да се изработват и управляват не само на национално и регионално равнище, но и например на равнището на групи от градове или на равнището на речни и морски басейни.

В доклада беше показано, че в някои случаи **географските и демографските особености** могат да изострят проблемите на развитието. Това важи в особено голяма степен за най-отдалечените региони, но е валидно и за най-северните региони с много ниска гъстота на населението, както и за островните, пограничните и планинските

региони, както е изрично посочено в Договора от Лисабон. Ще е необходимо да бъдат разработени целеви разпоредби, които да отразяват тези особености, без непременно да се умножават инструментите и програмите. Териториалното сближаване означава също да се работи по проблемите със свързването на селските и градските региони по отношение на наличието на достъпни и качествени инфраструктура и услуги, както и по проблемите в регионите с висока концентрация на социално изолирани общности.

На последно място, по-нататъшната работа по нови **макрорегионални стратегии** следва да се основава на задълбочен преглед на съществуващите стратегии и наличието на ресурси. Макрорегионалните стратегии следва да представляват интегрирани инструменти на широка основа, които са насочени предимно към основни предизвикателства и са подкрепяни от подсилен транснационален компонент, въпреки че основната част от средствата следва да идват от съфинансирани по политиката на сближаване национални и регионални програми и от други национални източници.

3.2. Укрепване на партньорството

За ефективното прилагане на стратегията „Европа 2020“ е необходима система на управление, която включва извършващите промяната лица в държавите-членки и която свързва администрацията на равнището на ЕС и администрацията на национално, регионално и местно равнище.

За да бъдат ангажирани напълно всички действащи лица, следва да се подобри представянето на заинтересованите лица, социалните партньори и гражданското общество на местно и регионално равнище както по отношение на диалога по политиката, така и на прилагането на политиката на сближаване. С оглед на това следва да се запази подкрепата за диалога между публичните и частните лица, включително социално-икономическите партньори и неправителствените организации.

В този контекст следва да се укрепи ролята на **подходите за местно развитие** по политиката на сближаване, например чрез оказване на подкрепа за активно включване, насърчаване на социалните иновации, развитие на стратегии за иновации или изработване на схеми за възстановяване на необлагодетелствани райони. Те следва да са тясно координирани с подобни действия, подкрепяни по политиката за развитие на селските райони и морската политика.

- Как в политиката на сближаване може да се отчете в по-голяма степен ключовата роля на градските райони с особени географски характеристики при процесите на развитие и създаването на макрорегионални стратегии?
- Как могат да се подобрят прилагането на принципа на партньорство и ангажирането на заинтересованите страни, социалните партньори и гражданското общество на местно и регионално равнище?

4. РАЦИОНАЛИЗИРАНА И ОПРОСТЕНА СИСТЕМА ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ

Въпреки че е твърде рано да се правят крайни заключения за ефективността на системата за изпълнение на политиката на сближаване в периода 2007—2013 г., държавите-членки изразиха неодобрението си за това да бъдат правени твърде чести и драстични изменения на правилата, с което може да се затрудни прилагането. При все това си заслужава да бъдат разгледани няколко промени, имащи строго определена цел.

4.1. Финансово управление

В съответствие с неотдавна представеното предложение за преразглеждане на Финансовия регламент⁴ органът, който е отговорен за управление на програмите по политиката на сближаване, ще представя ежегодно декларация за управлението, придружена от годишните счетоводни отчети и независимо одитно становище. Това ще подобри отчетността за съфинансираните от бюджета на ЕС разходи през всяка финансова година.

Въз основа на годишната декларация за управлението Комисията предлага да се въведе процедура за периодично уравниване на сметките за политиката на сближаване. Това ще подобри процеса на предоставяне на гаранция и също така ще даде възможност за редовно частично приключване на програми.

Комисията трябва да прецени, дали ако не се възстановяват разходите на националните органи, преди съответното участие на ЕС да е изплатено на бенефициерите, изплащането на безвъзмездните средства на бенефициерите ще се ускори и стимулите за по-строг национален контрол ще се увеличат.

Комисията ще разгледа и възможността за въвеждане на основаващи се на постиженията или резултатите условия за отпускане на суми на ЕС за оперативни програми или части от програми в зависимост от вида на действието.

На последно място, следва да продължат да се насърчават опростените методи за възстановяване на разходите, като например стандартната таблица на единичните разходи и плащанията на еднократно отпуснати безвъзмездни средства, въведени за периода 2007—2013 г., и така да се увеличава въздействието им. Това ще е още един начин за установяване на подход, основан в по-голяма степен на постигането на резултати.

4.2. Намаляване на административната тежест

Общият подход за периода 2007—2013 г., в съответствие с който правилата за допустимост се определят на национално равнище, следва да се запази. Следва да се приемат обаче общи правила по въпроси от основно значение, като например общите разходи, обхващащи различни фондове на ЕС. Съгласуването на правилата за допустимост на разходите за различните области на политика и на финансовите инструменти и средства ще опрости използването на средствата от страна на бенефициерите и управлението на средствата от националните органи, като се намали рискът от допускане на грешки едновременно с осигуряването на разграничаване при необходимост, за да се отразят особеностите на политиката, инструментите и бенефициерите.

В съответствие с принципа на пропорционалност ще е от полза също да се разгледа как мерките за контрол могат да придобият по-голяма икономическа ефективност и да се основават в по-голяма степен на риска, за да се подобри тяхната ефективност и ефикасност едновременно с гарантирането на подходящо покритие на присъщите

⁴ „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейския съюз“, COM(2010) 260.

рискове при разумни разходи в съответствие с принципа на добро финансово управление.

4.3. Финансова дисциплина

С правилото за отменяне на бюджетни кредити се цели да се гарантира, че проектите се изпълняват в разумен срок, и да се насърчи финансовата дисциплина. То обаче може да причини изкривяване на поведението на държавите-членки и регионите, като се обърне твърде голямо внимание на бързината и по-малко — на ефективността на използване на ресурсите. Освен това прилагането на правилото за отменяне на бюджетни кредити е затруднено от редица дерогации. Необходимо е да се постигне деликатно равновесие между това да се гарантира качеството на инвестициите и безпроблемното и бързо прилагане. Една от възможностите е за всички програми да се прилага периодът N+2 с изключение на първата година и да се премахнат освобождаванията и дерогациите.

4.4. Финансов контрол

По отношение на системите за управление и контрол е необходимо не само да се осигури по-солидна гаранция, но и да се постигне по-голяма ангажираност на държавите-членки с контрола на качеството. Това ще позволи на Европейския парламент, Комисията и държавите-членки да се съсредоточат повече върху резултатите и въздействието на политиката.

Първото предложение е да се преразгледа процедурата за предварителна оценка на системите, като се отчете придобитият опит от предварителната оценка на съответствието на програмите за периода 2007—2013 г., за да се предотвратят свързаните със системите за управление и контрол проблеми. Процедурата трябва да се рационализира, като в същото време се запазят ползите от нея. Това може да се постигне, като обект на оценката стане основният отговорен управляващ орган чрез процес на акредитация и чрез преразглеждане на участието на Комисията в този процес.

Второто предложение е да се укрепи гаранцията чрез концентрация на отговорностите. Акредитиран орган ще поеме цялата отговорност за доброто управление и контрол на оперативната програма.

- Как може да се опрости одитният процес и как могат по-добре да се интегрират извършваните от държавите-членки и от Комисията одити, като едновременно с това се запази високото ниво на гаранция относно съфинансираните разходи?
- Как може прилагането на принципа на пропорционалност да облекчи свързаната с управлението и контрола административна тежест? Следва ли да има специфични мерки за опростяване за програмите за териториално сътрудничество?
- Как може при определянето на правилата за допустимост да се постигне разумно равновесие между прилагането на общи правила за всички фондове и отчитането на особеностите на всеки фонд?
- Как може да се гарантира финансовата дисциплина, като едновременно с това се осигури достатъчна гъвкавост при разработването и изпълняването на сложни програми и проекти?

5. ОБЩАТА СТРУКТУРА НА ПОЛИТИКАТА НА СБЛИЖАВАНЕ

С политиката на сближаване се цели да се насърчи хармоничното развитие на Съюза и регионите му чрез намаляване на регионалните различия (член 174 от Договора). Тя също така стои в основата на модела за растеж от стратегията „Европа 2020“, включително необходимостта да се предприемат действия за преодоляване на обществените предизвикателства и свързаните със заетостта предизвикателства, пред които са изправени всички държави-членки и региони. С политиката се подкрепя това развитие с ясна инвестиционна стратегия във всеки регион чрез увеличаване на конкурентоспособността и заетостта, подобряване на социалното включване и опазване и подобряване на околната среда. Прилаганата при политиката система на управление на много нива спомага за това ЕС да бъде по-видим за гражданите си.

Всички региони и държави-членки ще имат право да участват в политиката на сближаване и възможност да адаптират стратегиите си по интегриран начин към своите специфични силни и слаби страни.

Както и понастоящем подкрепата ще бъде диференцирана по региони въз основа на нивото им на икономическо развитие (измерено чрез БВП на глава от населението), като се направи ясно разграничение между „по-малко развити“ и „по-развити“ региони. За да може преходът между тези две категории да е по-плавен и да се гарантира по-справедливо третиране на регионите със сходно ниво на икономическо развитие, може да бъде поставен въпросът дали една по-опростена система с нова междинна категория региони би могла да замени действащата понастоящем система на постепенно въвеждане и постепенно оттегляне на подкрепата. Тази категория би включвала и регионите, които понастоящем отговарят на условията за участие в съответствие с целта за „сближаване“, но чийто БВП би бил по-голям от 75 % от средната за Съюза стойност по последните статистически данни.

В същото време и в съответствие с прегледа на бюджета на ЕС е необходимо с оглед на бъдещата обща структура на политиката на сближаване да бъде разгледано как акцентът на ЕСФ може да бъде пренасочен към постигане на конкретните и общите цели по стратегията „Европа 2020“ и как да бъде постигната по-голяма видимост и предсказуемост на обемите на финансиране. Важно е също така да се разгледа това как фондът може да послужи по-добре на европейската стратегия за заетост и да допринесе за всеобхватната европейска инициатива за заетост, за която се призовава в прегледа на бюджета на ЕС.

Акцентът на политиката ще продължи да бъде върху прилагането на интегрираните насоки за икономическата политика и политиката за заетостта.

Чрез Кохезионния фонд ще продължи да се предоставя подкрепа на държавите-членки, чийто брутен национален доход на глава от населението е по-малък от 90 % от средната за Съюза стойност.

На последно място, чрез политиката на сближаване ще продължат да се насърчават териториалните измерения на сътрудничеството (презгранично, транснационално и междурегионално). Това ще включва преразглеждане и опростяване на действащите понастоящем договорености за презгранично сътрудничество, включително презграничното сътрудничество на външните граници на ЕС чрез инструмента за предприсъединителна помощ, европейския инструмент за съседство и партньорство и

Европейския фонд за развитие, както и на прилаганите понастоящем практики на транснационални действия, подкрепяни както от Европейския фонд за регионално развитие, така и от ЕСФ.

- Как може да се гарантира, че в общата структура на политиката на сближаване се отчитат особеностите на всеки фонд, и по-специално необходимостта да се осигури по-голяма видимост и по-предсказуеми обеми на финансиране за ЕСФ и акцентът му да се насочи към постигане на целите по стратегията „Европа 2020“?
- Как може да се установи нова междинна категория за регионите, които не са завършили процеса на наваксване на изоставането?

6. СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

В петия доклад за сближаването са изложени някои от основните идеи за реформа на политиката на сближаване, до които достигна Комисията след продължително обсъждане, започнало след представянето през 2007 г. на четвъртия доклад за сближаването. Тези идеи ще бъдат дооформени и консолидирани през следващите няколко месеца.

Комисията приканва всички заинтересовани страни да предоставят своите становища по повдигнатите в настоящото съобщение въпроси. Могат да бъдат изпращани коментари до 31 януари 2011 г. на следния адрес:

http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/index_en.htm.

Получените становища ще бъдат надлежно взети предвид при изготвянето на законодателните предложения, които ще бъдат представени веднага след приемането през 2011 г. на многогодишната финансова рамка.

Петият форум по въпросите на сближаването, който ще се проведе в Брюксел на 31 януари и 1 февруари 2011 г., ще даде добра възможност представените идеи да бъдат обсъдени.