



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 6.10.2011  
SEC(2011) 1139 окончателен

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

**РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

**придружаващо**

**Предложение за  
РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА**

**относно специални разпоредби по отношение на Европейския фонд за регионално развитие и целта „Инвестиции за растеж и работни места“ и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1080/2006**

**и**

**Предложение за  
РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА**

**относно Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1084/2006**

**и**

**Предложение за  
РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА**

**относно специални разпоредби за подкрепа от Европейския фонд за регионално развитие по цел „Европейско териториално сътрудничество“**

{COM(2011) 614 окончателен}  
{SEC(2011) 1138 окончателен}

{COM(2011) 611 final}  
{COM(2011) 612 final}

## РЕЗЮМЕ

Настоящият документ представлява оценка на въздействието на предложенията за регламенти за определяне на разпоредбите относно Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Кохезионния фонд (КФ) и целта „Европейско териториално сътрудничество“.

Той е част от пакет с оценки на въздействието, който включва също така оценката на въздействието на Регламента за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство, обхванати от общата стратегическа рамка, и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 (Регламент за общоприложимите разпоредби), както и оценката на въздействието на Регламента относно ЕСФ.

### 1. ДЕФИНИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА

Европейската регионална политика играе важна роля за мобилизиране на местните активи и съсредоточаване върху развитието на своя собствен потенциал. Както се подчертава в Прегледа на бюджета обаче, „бюджетът на ЕС следва да се използва за финансиране на обществените блага на ЕС, на дейности, които държавите-членки и регионите не могат да финансират сами, или в областите, в които бюджетът на ЕС може да постигне по-добри резултати“.

Оценката на въздействието се ограничава до трите области, за които натрупаният опит сочи, че е необходимо да се извършат промени.

#### 1.1. Предоставяне на подкрепа за предприятия

Оказваната от политиката на сближаване подкрепа за предприятията доведе до значителни резултати. Установено е, че в периода 2000—2006 г. политиката на сближаване е допринесла за създаването на най-малко един млн. работни места в подпомагани проекти. Въпреки това обаче политиката не е достатъчно съсредоточена върху МСП и иновациите.

За МСП например достъпът до финансиране на пазара за инвестиции представлява сериозен проблем. Случаят с предоставянето на подкрепа за големи предприятия е различен, тъй като липсата на достъп до финансиране по принцип не засяга големите предприятия. Фактическите доказателства сочат, че преките помощи са по-ефикасни за МСП, тъй като „за по-големите предприятия положителният ефект може да е по-малък в сравнение с последиците от изтласкването встрани на частните инвестиции.“ Финансирането на производствените инвестиции на големи предприятия, които не се нуждаят от публична интервенция, доведе до отправянето на критики, че се предоставя финансиране на предприятия, които в действителност не се нуждаят от него, поради което финансирането изтласква частните инвестиции, вместо да има добавена стойност.

Предназначението на предоставяната за предприятията подкрепа варира между държавите-членки, като в някои акцентът се поставя върху солидната инвестиционна

подкрепа, докато в други се набляга сериозно на мерки от по-общ характер, като иновациите например. В някои държави-членки обаче дори несвързана с иновациите подкрепа играе много важна роля. Настоящият обхват на ЕФРР, така както е определен, е прекалено широк и допуска предоставянето на обща подкрепа за предприятията за насърчаване на предприемачеството във всички сектори, независимо от това дали са налице трудности на пазара, свързани с въпросния сектор, както и независимо от приноса на този сектор за растежа и заетостта.

Следователно основният проблем, произтичащ от настоящия обхват на ЕФРР е, че така определеният обхват на помощта за предприятията е твърде широк и че трябва да се постигне максимална ефикасност на предоставяната на предприятията помощ при възможно най-голяма добавена стойност.

### **1.2. Предоставяне на подкрепа за инфраструктурни проекти**

Основният проблем, установен по отношение на обхвата на финансирането на транспортна инфраструктура в сегашната политика на сближаване, е липсата на възможност да се осигури съсредоточаване в достатъчна степен върху приоритетите на ЕС. Отпускането на средства за сближаване наистина беше съсредоточено върху приоритетите, набелязани в насоките за TEN-T, но не непременно върху онези части, които в момента на определянето им бяха идентифицирани като най-големи носители на европейска добавена стойност. Предизвикателството, преди което е изправена политиката на сближаване, ще се изразява в това, тя да допринесе ефикасно за идентифицираните нужди от инвестиции в размер на 30 млрд евро в основна инфраструктура на TEN-T в държавите, получаващи подкрепа от Кохезионния фонд, до 2020 г.

В допълнение, наред с подобряването на различните инструменти на ЕС в областта на финансирането на TEN-T, от значение е и тяхната координация. До момента програмата за TEN-T беше съсредоточена върху мерки от по-общ характер, като финансирането на проучвания за осъществимостта на проектите, докато Кохезионният фонд беше съсредоточен върху инвестирането в инфраструктурни проекти. Въпросът за координацията стана особено актуален предвид факта, че обхватът на Кохезионния фонд, така както е определен в Договора, включва материалните инвестиции в TEN-T, които ще се финансират и по линия на новопредложения Механизъм за свързване на Европа.

### **1.3. Териториално сътрудничество**

Що се отнася до териториалното сътрудничество, добавената стойност на европейското **териториално сътрудничество** се изразява във факта, че то предлага възможности за съвместни действия, необходими за справяне с предизвикателства, които все повече придобиват транснационален/трансрегионален характер:

- трансгранични проблеми;
- обмяна на добри практики;
- взаимно сътрудничество там, където са налице икономии от мащаба и критична маса;

- сътрудничество, насочено към подобряване на управлението;
- сътрудничество по външните граници на ЕС по проблеми, свързани със сигурността и стабилността, както и полезни взаимоотношения.

Целта „Европейското териториално сътрудничество“ се финансира по линия на ЕФРР и разполага с общ бюджет в размер на 8,7 млрд евро, което се равнява на 2,5 % от общия размер на средствата, заделени за политиката на сближаване за периода 2007—2013 г.

Въпреки способността ѝ да се справя в сегашния момент с кръга от проблеми, изброени по-горе, има какво да се подобри в програмите по цел „Европейското териториално сътрудничество“:

- липса на стратегическа насоченост, което води до широкообхватни стратегии за намеса, затрудняващи постигането на ясно откриво въздействие;
- липса на ефикасна координация за намирането на компромиси между изискванията на регламентите на ЕС и законодателните рамки на засегнатите държави-членки.

#### **1.4. Обосновка на необходимостта от действие на равнището на ЕС**

Действията на равнище ЕС са оправдани както на основание целите, посочени в член 174 от Договора, така и с оглед на принципа на субсидиарност. Правото на действие е залегнало в член 3 от Договора за Европейски съюз, в който се посочва, че „[Съюзът] насърчава икономическото, социалното и териториалното сближаване, както и солидарността между държавите-членки“, както и в член 175 от ДФЕС, в който от Съюза изрично се изисква да приложи тази политика чрез структурните фондове, и в член 177, в който се определя ролята на Кохезионния фонд.

## **2. ЦЕЛИ**

**Общата цел** е определена в член 176 от ДФЕС и гласи, че „Европейският фонд за регионално развитие е предназначен да подпомага преодоляването на основните различия между регионите в Съюза посредством участие в развитието и структурното приспособяване на регионите, чието развитие изостава, и в конверсията на регионите със западаща индустрия“. Както е посочено в член 177 от Договора, Кохезионният фонд е предназначен да финансира „проекти в областта на околната среда и на трансевропейските мрежи в областта на транспортната инфраструктура“.

Предвид обхвата на настоящата оценка на въздействието, **специфичните цели** се изразяват в това, да се гарантира, че средствата по линия на ЕФРР и на Кохезионния фонд се изразходват:

- ефективно;
- ефикасно;
- по начин, осигуряващ висока европейската добавена стойност.

**Оперативните цели** са свързани с отделните обсъждани въпроси и са следните:

- предоставяне на подкрепа на предприятията: да се гарантира, че инвестиционната подкрепа за предприятията допринася за устойчив растеж и заетост, а предоставянето на подкрепа за иновации — за развитието на местния и регионалния потенциал;
- инфраструктурни инвестиции: да се гарантира, че е налице достатъчно съсредоточаване върху европейските приоритети;
- териториално сътрудничество: да се гарантира, че е налице достатъчно съсредоточаване върху приоритетни за Европейския съюз цели, като на държавите-членки и регионите се осигурява свобода при избора на тематични цели.

### **3. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА**

Различните варианти на политиката бяха включени в оценката на въздействието, за да може проблемът за обхвата да се разгледа в съответствие с набелязаните цели, като се отразят различните възможности — от умерени промени на действащите в момента разпоредби до по-значителни изменения.

#### **3.1.1. Вариант 1 — запазване на досегашната политика**

- Обхватът на ЕФРР продължава да е широк и да е съсредоточен върху производствените инвестиции и развитието на вътрешния потенциал.
- Директна помощ се предоставя преди всичко на МСП, но не само на тях.

#### **3.1.2. Вариант 2 — по-целенасочена подкрепа за големите предприятия, съсредоточена върху НИРД, иновациите и ключовите базови технологии**

- Помощ за общи производствени инвестиции с оглед създаването и съхраняването на работни места се дава само на МСП.
- Подкрепа за развитието на вътрешния потенциал както на големите, така и на малките предприятия посредством предоставянето на подкрепа за регионалното и местното развитие, научните изследвания и иновациите.

#### **3.1.3. Вариант 3 — на големите предприятия не се предоставят безвъзмездни средства; на МСП се дава достъп само до заеми и до акционерно финансиране**

- Всички производствени инвестиции получават подкрепа не посредством безвъзмездни средства, а чрез новаторски инструменти за финансиране.

### **3.2. Обхват на подкрепата за инфраструктурни проекти, предоставяна по линия на ЕФРР и на Кохезионния фонд**

#### **3.2.1. Вариант 1 — запазване на досегашната политика**

- ЕФРР и Кохезионният фонд продължават да финансират големи инфраструктурни проекти във всички региони на ЕС, като финансирането е съсредоточено в по-слабо развитите региони. Само бедните държави-членки могат да се ползват от финансиране по линия на Кохезионния фонд.
- В по-слабо развитите региони акцентът се поставя както върху приоритетните проекти от европейско значение, набелязани в новата рамка за TEN-T, така и върху изграждането на второстепенна инфраструктура.
- В допълнение програмата за TEN-T продължава да финансира инфраструктурни проекти с висока европейска добавена стойност в развитите региони, като се съсредоточава най-вече върху интервенции, създаващи предпоставки за развитие (като проучвания за осъществимостта на проектите и др.)
- Националните оперативни програми обхващат инфраструктурните инвестиции, като приоритетите се определят на национално равнище.

#### **3.2.2. Вариант 2 — засилен акцент върху европейските приоритети при големи инфраструктурни инвестиции в по-слабо развитите региони и механизъм за свързване на Европа в по-силно развитите региони**

- Кохезионният фонд ще финансира инфраструктурни инвестиции, които се вписват в рамките на стратегическите приоритети на ЕС. Само бедните държави-членки ще могат да се ползват от този фонд.
- ЕФРР ще бъде предназначен за проекти от национално и/или регионално значение
- Големите инфраструктурни инвестиции ще се покриват от национални програми, като съобразяването на инвестициите с приоритетните за ЕС цели ще се гарантира посредством задължителен списък на стратегическите инвестиционни проекти, които трябва да бъдат реализирани до 2020 г., подбрани и договорени с държавите-членки и включени в договорите за партньорство. Ще бъдат заделени средства за финансирането на тези проекти.
- Въвеждането на предварителни условия по отношение на стратегическото планиране ще придружава съсредоточаването върху стратегически инвестиции в устойчиво развит транспорт.
- Инвестициите от национално и от регионално значение ще се степенуват по важност в зависимост от приноса им за устойчивото развитие и за мрежата.
- Специално предназначеният за целта механизъм за свързване на Европа (CEF) ще допълва инвестициите на политиката на сближаване за изграждането на материална инфраструктура, а не само инвестициите, създаващи предпоставки

за развитие. CEF ще финансира инфраструктурни проекти с висока европейска добавена стойност. В рамките на средствата, отпуснати на Кохезионния фонд, 10 млрд. EUR ще бъдат заделени за CEF.

### **3.2.3. Вариант 3 – засилено съсредоточаване върху изграждането на национална инфраструктура посредством Кохезионния фонд**

- Кохезионният фонд ще финансира инфраструктурни инвестиции, вписващи се в стратегическите приоритети на ЕС за изграждането на основна и всеобхватна TEN-T.
- ЕФРР ще бъде предназначен за проекти от национално и/или регионално значение
- Както и при вариант 2 големите инфраструктурни инвестиции ще се покриват от национални програми.
- CEF ще съсредоточи инвестициите си само в по-силно развитите държави-членки и ще финансира инфраструктурни проекти с висока европейска добавена стойност.
- Кохезионният фонд ще финансира проекти в по-слабо развитите държави-членки и поради това в географски план ще допълва CEF. Няма да има прехвърляне на 10 млрд. EUR от Кохезионния фонд към CEF.

### **3.3. Териториално сътрудничество:**

#### **3.3.1. Вариант 1 — запазване на досегашната политика**

- Приоритетите на програмите за сътрудничество ще продължат да бъдат определяни в най-общи линии.
- Няма да се прави официална връзка между програмите за сътрудничество и програмите по цели „Сближаване“/„Конкурентоспособност“.

#### **3.3.2. Вариант 2 — тематична концентрация и по-тясна връзка с други програми**

- Ще бъде ограничен броят на тематичните цели, около които може да се организира трансграничното и транснационалното сътрудничество.
- Свързаните със сътрудничеството аспекти ще бъдат неделима част от общата стратегическа рамка.

#### **3.3.3. Вариант 3 — интегриране на сътрудничеството в регионалните програми**

- Отделните програми за териториално сътрудничество ще престанат да съществуват.

- Дейностите за сътрудничество ще се осъществяват в рамките на съществуващите регионални програми, в които ще бъде включена възможност за предприемане на действия за сътрудничество.

#### 4. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

##### **Обхват на подкрепата за предприятията, финансирана от ЕФРР**

При запазване на досегашната политика относително широкият обхват на използване дава на държавите-членки достатъчно свобода на действие, за да изберат онези области за интервенция, които съответстват най-добре на предизвикателствата, пред които са изправени, като по-голямата част от подкрепата се дава на МСП и за НИРД. Въпреки това обаче продължават да се предоставят инвестиции в подкрепа и на големи предприятия, което може да доведе до изместване на частните инвестиции от публичното финансиране.

При вариант 2, предоставянето на подкрепа на големите предприятия ще се ограничи до специфични инвестиции, предназначени да подкрепят развитието на вътрешния потенциал на региона, най-вече в сферата на иновациите, новите технологии и научно-изследователската дейност, както и сътрудничеството и съвместните инициативи между големи предприятия, МСП и други институции. Този вариант позволява също така да се засили ролята на инструментите, които не се основават на безвъзмездни средства, особено когато са свързани с инвестиционна подкрепа, за която по правило се смята, че е по-безопасна и че води до по-голяма загуба на икономическа ефективност в сравнение с инвестициите в иновации и в дейности с висока степен на риск. Тези мерки биха намалили загубата на икономическа ефективност, но в същото време ще ограничат свободата на действие на държавите-членки.

Забраната да се предоставя подкрепа, основаваща се на безвъзмездни средства, на големи предприятия, както се предвижда при вариант 3, би позволила да се повишат ефикасността на финансирането и „лостовият ефект“. Подобна мярка обаче би могла да повлияе негативно върху иновационните и научно-изследователските дейности, необходими за постигането на водещите цели на ЕС, тъй като безвъзмездната подкрепа дава повече резултати за новаторски проекти с подчертан елемент на НИРД, които не са пряко насочени към потребностите на пазара. Преминването от безвъзмездна към подлежаща на възстановяване помощ за големите предприятия би могло да доведе също така до значително повишаване на административните разходи за управляващи органи.

Предпочетен бе вариант 2, тъй като той позволява да се подобри ефективността на предоставяната подкрепа, като същевременно спомага за развитието на местния и регионалния потенциал и насърчава растежа и създаването на работни места.

##### **Обхват на подкрепата за инфраструктурни проекти, предоставяна по линия на ЕФРР и на Кохезионния фонд**

При запазване на досегашната политика, извлечените до момента ползи от финансирането на инфраструктурни проекти от ЕС ще продължат да съществуват. Въпреки това обаче съсредоточаването върху европейските приоритети в областта на изграждането и развитието на мрежи ще продължи да не е най-оптимално, а



инфраструктурните инвестиции в по-богати региони ще доведат до загуба на ефикасност. При липса на координация между политиката на сближаване и CEF финансирането на инфраструктурни проекти от ЕС ще продължи да бъде фрагментирано.

При вариант 2, засиленото съсредоточаване върху европейските приоритети, CEF и заделянето на 10 млрд. EUR от Кохезионния фонд биха позволили концентрация върху приоритетни за ЕС проекти. Този вариант обаче ограничава свободата на действие на държавите-членки и регионите.

Вариант 3 би позволил съсредоточаването върху инфраструктурните инвестиции да продължи да бъде приоритет на регионите по цел „Сближаване“, в които нуждите от базова инфраструктура са най-големи. Най-голямото предимство на този вариант е, че дава пълна свобода на държавите, получаващи подкрепа от Кохезионния фонд, за справяне с регионалните и националните приоритети в тези региони. Основният недостатък на този вариант е, че дейността на Кохезионния фонд е недостатъчно съсредоточена върху основни проекти на TEN-T.

Предпочетен бе вариант 2 въз основа на европейската добавена стойност и координацията между CEF и Кохезионния фонд.

### **Териториално сътрудничество**

При запазване на досегашната политика програмите по цел „Европейското териториално сътрудничество“ ще разполагат с по-голяма свобода при избора на областите на политиката, по които биха искали да работят. Въпреки това обаче липсват като цяло стратегически приоритети, както и ясно определение на очакваните от програмите крайни продукти и резултати. Освен това при този вариант е трудно да се осигури взаимно допълване с други програми на ЕС.

Вариант 2 би позволил по-добро привеждане в съответствие на програмите за сътрудничество със стратегията „Европа 2020“. Той би довел до подобряване на логиката за интервенция в рамките на програмите в резултат на определянето на целите на програмите, както и на очакваните крайни продукти и резултати. Освен това би се повишило взаимодействието с регионални оперативни програми. При все това обаче този вариант би могъл да доведе до намалена свобода на действие при изготвянето на програмите.

Вариант 3 би довел до повишаване на взаимодействието и до ползи за регионалните програми чрез добавянето на европейско измерение. При все това обаче този вариант би позволил осъществяването на сътрудничество само в рамките на специфични проекти, но не би насърчил развитието в дългосрочен план на интегрирана стратегия за трансгранична или транснационална територия. Съществува също така опасност европейското измерение да бъде пренебрегнато при изготвянето на програмите. Разработването на съвместни проекти би било по-трудно, ако липсва структура за подкрепа.

Предпочетен бе вариант 2, като бе взет предвид засиленото съсредоточаване върху европейските приоритети, както и фактът, че този вариант осигурява развитието на ясна логика за интервенция на програмите, както и повишена добавена стойност.

## 5. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Системите за мониторинг и оценка на политиката на сближаване ще бъдат подсилени в сравнение със съществуващите в момента, като бъде отделено по-голямо внимание на резултатите и на привеждането в съответствие със стратегията „Европа 2020“. По-конкретно ще бъдат предприети следните мерки:

- Програмите ще включват ясно описание на очакваните промени, на начина, по който тези промени ще допринесат за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“, както и на начина, по който изразходването на средства за отделни интервенции (крайни продукти) би допринесло за осъществяването на промени (резултати). За целта ще се използват показатели за крайните продукти и показатели за резултатите. При необходимост ще се използва набор от общи показатели, съобразени с целите на стратегията „Европа 2020“.
- Всяка програма ще включва рамка за изпълнение, в която ще се определят в количествено изражение етапни цели за всяка приоритетна ос, установени въз основа на ограничен брой програмни показатели, с цел да се даде ясна представа за напредъка, осъществен по отношение на приоритетите, свързани със стратегията „Европа 2020“.
- Етапните цели, включени в рамката за изпълнение, ще се предлагат от държавите-членки и ще бъдат договаряни между Комисията и държавите-членки.
- Договорът за партньорство ще съдържа обобщение на етапните цели, методологията и основните принципи.

Изпълнението на оперативните програми ще се следи редовно посредством набора от програмни показатели. Годишните доклади за изпълнение ще съдържат доклади, съпоставящи реализираните крайни продукти и предварително поставените цели, както и анализ на причините за недостатъчното изпълнение на целите, или обратното — за тяхното преизпълнение. Мониторинговите комитети ще обсъждат необходимостта от евентуална промяна или друга инициатива, за да се гарантира, че програмата продължава да изпълнява своите цели. Резултатите също ще се следят и ще се отчитат при наличието на данни, след което ще се обсъждат в мониторинговия комитет и на годишни срещи за преглед.

Предвиждат се два официални прегледа на напредъка, постигнат по етапните цели, определени в рамката за изпълнение. Комисията ще предприеме първия преглед на напредъка, постигнат по договорените етапни цели, през 2017 г. въз основа на годишните доклади за изпълнение по отношение на усвояването на фондовете и крайните продукти. Вторият преглед ще се проведе през 2019 г.