СТАНОВИЩА

КОМИТЕТ НА РЕГИОНИТЕ

119-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ – 10, 11 И 12 ОКТОМВРИ 2016 Г.

Становище на Европейския комитет на регионите – „Опростяване на ЕСИФ от гледната точка на местните и регионалните власти“

(2017/C 088/04)

Докладчик: Petr Osvald (CZ/ПЕС), член на градския съвет на Пилзен

ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

ЕВРОПЕЙСКИЯТ КОМИТЕТ НА РЕГИОНИТЕ

1. Подчертава, че европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) са един от малкото инструменти на ЕС, които имат пряко, конкретно и осезаемо въздействие върху качеството на живот на гражданите посредством стотиците хиляди проекти, осъществявани в цяла Европа, и по този начин могат да окажат положително въздействие върху цялостната им нагласа по отношение на ЕС в момент, когато популярността му намалява. Поради това този инструмент следва да бъде запазен и развиван в съответствие с неговите основни цели и принципи. Напротив, ЕСИФ, и по-специално политиката на сближаване, би трябвало да бъдат предмет на процес на анализиране и усъвършенстване, който да повиши тяхната ефективност и добавена стойност, както за постигането на целите на ЕС и на стратегията „Европа 2020“, така и в други области от значение за живота на гражданите, което би подобрило представата им за ЕС. Един от подходящите и важни начини за постигането на тази цел е да се пристъпи към опростяване на цялата система на усвояване на ЕСИФ и към повишаване на нейната гъвкавост.

2. Предупреждава, че процесът на усвояване на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) се усложнява не само с всеки програмен период, но на практика всяка година. По тази причина горещо приветства инициативата на настоящия комисар по въпросите на регионалната политика, която подкрепи усилията на Европейската комисия да подходи сериозно към опростяването на тези фондове не само като създаде група на високо равнище, а и като покани други партньори да се включат в дебата. Освен това КР отбелязва, че процесът на преразглеждане с цел опростяване би трябвало да се отнася не само до ЕСИФ, но и до всички финансови програми и политики на ЕС.

3. Приветства тясното сътрудничество с нидерландското и словашкото председателство на Съвета за съвместно обсъждане на практическите стъпки за опростяване на усвояването на ЕСИФ и предлага тези усилия да продължат и при следващите председателства на Съвета, също и с оглед на дискусиите за бъдещето на политиката на сближаване.

4. Изтъква, че в рамките на този процес на опростяване вниманието трябва да се насочи към реализиране на същинската цел и духа на политиката на сближаване като такава, а именно — регионалната политика. Отбелязва, че в настоящата си форма политиката на сближаване постепенно се отдалечава от регионалната политика и все повече се занимава с проблеми на национално равнище. Това личи по-специално от факта, че отделните „споразумения за партньорство“ (СП) се основават на „националните програми за реформи“. Освен това политиката на сближаване е възпрепятствана от обвързаността с многобройни условия на национално равнище, чието спазване изцяло се изплъзва от влиянието на местните и регионалните власти и на други бенефициери. Политиката на сближаване става все по-сложна и комплексна, най-вече поради липсата на доверие между различните политически и административни равнища. Тази сложност на свой ред води до увеличаване на различията в развитието на регионите.

5. Изтъква, че КР представлява местните и регионалните власти, които могат да се включват на различни етапи от веригата в областта на управлението на процеса на усвояване на ЕСИФ, в качеството си на крайни бенефициери, управляващи органи или заинтересовани страни. Предвид ролята, която играят местните и регионалните власти, техните знания и наблюдения би трябвало да бъдат приоритетно взети предвид в процеса на опростяване.

6. Подчертава, че един наистина ефективен процес на опростяване изисква активното участие не само на всички генерални дирекции на Европейската комисия, които се занимават с програмирането и мониторинга на ЕСИФ, сред които са ГД „Регионална и селищна политика“, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, ГД „Морско дело и рибарство“ и ГД „Конкуренция“, но и на други европейски институции и органи (например одитните органи). Системата трябва да бъде опростена както заради бенефициерите, така и заради административните органи.

7. Препоръчва процесът на опростяване да бъде насочен по-конкретно към намаляване на административната тежест, която представлява бреме за изпълнителите, а също и към намаляване на сложността на одита, отчитането и удостоверяването на разходите. Регулаторната рамка би трябвало да се адаптира по пропорционален начин в зависимост от обхвата на проекта и ефективността на системата на прилагане.

8. Препоръчва процесът на опростяване да бъде предмет на системен подход и по тази причина смята, че би било уместно с оглед на това да се дефинират метод и показатели за изпълнение и успех. В такъв случай е целесъобразно да се прави разлика между два вида резултати: от една страна тези, които дават възможност за незабавно прилагане на предложените знания и решения, и от друга — тези, които ще бъдат използвани в следващия програмен период. Като се има предвид текущото изпълнение на оперативните програми и в интерес на правната сигурност, не е реалистично да се правят сериозни законодателни промени за настоящия програмен период. Все пак следва да се обмислят незабавни действия чрез промени в практиките на усвояване и неправните изисквания, по-добро сътрудничество и по-ефективни насоки, както и незначителни промени в законодателната рамка на политиката на сближаване и свързаното законодателство. Освен това би било целесъобразно този процес на опростяване да се структурира в зависимост от темите (транспорт, околна среда и др.), фондовете и тяхното разпределение (ЕФРР, ЕСФ и др.), равнището (национално, регионално, градско, местно, европейско и др.) и участващите заинтересовани страни (публични, частни, НПО и др.). В рамките на този процес следва да се подчертаят връзките и влиянията както в рамките на тази структура, така и извън нея, и да се акцентира върху опростяването на междуинституционалните отношения между различните равнища, участващи в усвояването.

9. Предлага да се подобри координацията между отделните фондове и програми на национално равнище. Това следва да се постигне и чрез стратегическо управление и планиране по време на програмния период, с акцент върху цялостната стратегическа дейност.

Основни въпроси и параметри, определящи насоките за опростяването:

10. Подчертава, че за да се гарантира успехът на цялостния процес на опростяване, е важно да се даде отговор на следните основни въпроси:

— Кой ще се възползва от опростяването?

КР смята, че целевата група включва на първо място крайните бенефициери и едва след това другите органи, участващи в усвояването на ЕСИФ, съгласно логиката „отдолу нагоре“, като се започне от местните власти, на които е възложено да изпълняват функции на изпълнители и/или посредници в оперативните програми;

— Каква е целта на опростяването?

КР счита, че основната цел на опростяването е започването и осъществяването на творчески проекти, които ще допринесат за развитието на територията, на чувството за принадлежност към ЕС, на конкурентоспособността и качеството на живот и в крайна сметка ще работят за развитието на целия ЕС и за изпълнението на стратегията „Европа 2020“. Целта на опростяването не е по-масово или по-лесно изразходване на средствата от ЕСИФ; целта е да се повиши ефикасността и творческият характер на проектите, като едновременно с това се улесни разработването им и се намалят рисковете за бенефициерите;

— Защо механизмът толкова се е усложнил?

КР смята, че сложността на механизма се е повишила, тъй като са положени усилия за включването на конкретни констатации и наблюдения в общите насоки и модели, с оглед на уеднаквяването на системата. Акцентирането върху борбата с корупцията и постигането на по-голяма прозрачност на всяка цена представляват друг фактор за тази сложност. КР смята, че не се акцентира достатъчно върху разглеждането на възможните отрицателни последици от различните мерки и действия на равнището на системата (въпреки техните похвални цели) върху други мерки. Изводите, извлечени от даден конкретен случай, невинаги могат да се приложат за други случаи.

11. Не определя като опростяване:

— единствено намаляването на броя на страниците на регламентите и насоките.

Те трябва да бъдат формулирани ясно, така че да бъдат разбираеми, а тълкуването им да е недвусмислено;

— ограничаването на правомощията на Комисията, и в частност на ГД „Регионална и селищна политика“.

В много случаи е подходящо, в интерес на единни за цяла Европа подход и тълкуване, компетентната за въпросния фонд генерална дирекция да разполага с групирани правомощия в областта на регламентирането, за да се избегне приемането на разнопосочни и некоординирани тълкувания и подходи от другите равнища на усвояване. Редица трудности произтичат именно от липсата на координация между различните генерални дирекции и другите институции на ЕС (ГД „Конкуренция“, одитните органи и др.);

— изготвянето на допълнителни хармонизиращи документи и образци;

Целесъобразно е да се разгледа дали инициативите, които бяха приложени през последните години в тази област, действително са допринесли за повишаването на ефективността, и да се направи оценка на тези инициативи. Ако се желае опростяване, ще бъде абсолютно необходимо да се заличат и премахнат насоките и общите схеми, които не допринасят за ефективността, а процесът на усвояване да се улесни, вместо да се възпрепятства.

12. Смята, че опростяването отговаря на:

— определянето на правила за приемане на различни подходи и проекти с по-силен творчески характер за постигането на обща цел;

— въвеждане и прилагане на принципа на взаимно доверие между различните участници в процеса на усвояване със създаването на истински отношения на доверие между Комисията, държавите членки и техните региони за управлението и контрола на структурните фондове и борбата с измамите;

— повторното въвеждане на по-голяма гъвкавост по отношение на бенефициерите и повече възможности за усвояване на регионално равнище с възможността за пряка работна връзка и по-силна комуникация между Европейската комисия и бенефициера, ако ситуацията не може да бъде разрешена на национално равнище;

— по-голяма гъвкавост в отношенията между управляващите органи (национални или регионални) и местните власти (бенефициери или изпълнители) и опростяване на правилата за одит и на процеса на мониторинг, отчитане и удостоверяване на разходите;

— насърчаване на принципа на пропорционалност, за да може обхватът на административната тежест да отчита обратно пропорционално не само мащаба на проекта като цяло, но също така по-конкретно размера на отпуснатата помощ;

— намаляване на броя на програмите, ограничавайки например броя на тематичните оперативни програми, които да бъдат заменени, например, с интегрирана оперативна програма;

— концепция за единна методологична среда — определяне на общи правила за цялата система. По-нататъшно разработване на технически инструменти за стратегическа дейност, като например базата данни за стратегиите — информационна система, съдържаща съответните документи, цели, отговорности и показатели;

— разширяване на функциите на системата за наблюдение с цел опростяване на административните процедури за вносителите на проекти;

— разработване и въвеждане на други инструменти за развитие на стратегическа дейност, например оценка на качеството на стратегиите и на тяхното осъществяване, йерархия на стратегиите или развитие на капацитет за стратегическа дейност в публичната администрация;

— разработване и използване на единна терминология за фондовете.

13. Подчертава, че опростяването е непрекъснат процес, който не се ограничава до прилагането на определен брой мерки или до изготвянето на доклад или становище.

14. Предупреждава, че много от бенефициерите понастоящем разглеждат използването на ЕСИФ като рисковано, тъй като не са сигурни, че няма да станат жертва на „форсмажорни обстоятелства“, т.е., че финансирането на техния проект няма да бъде спряно или забавено поради спор между Европейската комисия и тяхната държава, например поради неспазване на обвързаността с условия, установяването на грешки в механизма за усвояване и др. Дори когато целите на проекта са били постигнати и той е довел до желания ефект, помощта, която даден бенефициер получава, може да бъде намалена или забавена в резултат на различни малки грешки или защото по обективни причини проектът е бил изменен в хода на изпълнението му. Освен това бенефициерът не е защитен от опасността да му бъдат наложени със задна дата заключенията, до които е достигнал даден одитен орган в рамките на друг проект, както и от редица други рискове. Всички тези фактори влияят на желанието за ефективно използване на ЕСИФ. Необходимо е проектите и техните изпълнители да се поставят в центъра на политиката на сближаване, като се създадат благоприятни условия за бенефициерите, по-специално като се намалят административните тежести и отчитането на изпълнителите се ограничи само до информацията, свързана с осъществяването на проекта; като се възприемат повсеместно опростени варианти за разходите и се гарантира, че те няма да бъдат поставяни под въпрос при извършването на контрол и като се посочат на изпълнителите задължителните документи, които трябва да бъдат съхранявани на хартиен носител с краен срок за съхраняването им в архив.

15. Счита, че прилагането на едни и същи правила за допустимост за всички фондове на ЕС би представлявало значително опростяване. От съществено значение е компетентността за определянето на допустимите разходи обаче и занапред да остане на национално равнище и това следва да бъде хармонизирано в държавите — членки на ЕС.

16. Предлага на един от съществуващите органи или институции да се възложат правомощията и ролята на омбудсман за ЕСИФ, към който всеки бенефициер би могъл да се обърне като към последна инстанция; поради сложността на системата много бенефициери, въпреки полаганите от тях усилия за осъществяването на проектите им, така че те да имат максимално въздействие, парадоксално се оказват в трудни ситуации, които, освен че оказват пагубно въздействие върху бенефициерите в морален и икономически план, допринасят значително за отрицателните нагласи на обществеността спрямо ЕСИФ и ЕС като такъв. Тази институция не би трябвало да е насочена изключително към осигуряване на комуникация с ГД „Регионална и селищна политика“, а по-специално към разрешаването на проблеми с ЕСИФ в рамките на цялата Европейска комисия и на другите органи на ЕС. Такава институция липсва на равнището на ЕС, въпреки че в решаването на въпроси, свързани с ЕСИФ, участват редица други генерални дирекции и други органи на ЕС. Би било целесъобразно също така да се създадат подобни институции в държавите членки, които все още не разполагат с такива.

17. Заявява за пореден път, че е от съществено значение да се избягват констатации със задна дата. Не трябва да се допуска настоящите решения или промените на процедури или насоки да се прилагат със задна дата за други проекти, дори и за незавършените, чието изпълнение е достигнало напреднала фаза. Предотвратяване на действието със задна дата е мярка, която може да се приложи бързо и която ще повиши правната сигурност за бенефициерите.

18. Препоръчва, в рамките на процеса на опростяване, да бъдат извършени реформи с цел да се даде възможност за по-голяма гъвкавост, тъй като нарастващата сложност на процедурите се дължи най-вече на факта, че конкретни решения във връзка с определени проекти биват включвани в общите насоки и директиви. За тази цел препоръчва да се създаде работна група, съставена от специалисти в областта на практическото усвояване на ЕСИФ, която да има за задача да представя предложения за промени и да ги обсъжда с Европейската комисия и останалите институции.

19. Обръща внимание на зачестилите случаи на несъответствие между правната рамка на ЕС относно ЕСИФ и националните законодателства в области, които привидно не са свързани, като например законите за финансовия контрол или за обществените поръчки, което води до фрагментираност и различен подход в отделните държави членки; поради това, за да се избегне свръхрегулирането, препоръчва за ЕСИФ, които мобилизират европейски, а не национални средства, законодателството и насоките на ЕС по отношение на ЕСИФ да имат предимство пред противоречащи си норми на националното и дори на европейското законодателство, независимо от съфинансирането с национални или поднационални ресурси.

20. Предлага да бъдат разпространени добрите практики на държавите и програмите, които в миналото имат незначителен или малък процент грешки. Същевременно е необходимо да се гарантира, че всички държави ще се ползват от едни и същи условия (въпреки факта, че националните законодателства се различават). Понастоящем различните териториални единици често имат диаметрално противоположен подход. Всъщност налице са случаи, когато определена държава счита дадена процедура за правилна и обичайна, а друга държава я възприема като сериозна нередност. Това разбира се не променя по никакъв начин факта, че административните тежести трябва да отчитат мащаба на проектите, размера на помощта и качеството на системата за усвояване.

21. Подчертава, че успехът на процеса на опростяване изисква разрешаването на конфликта между, от една страна, мерките за борба срещу корупцията и намаляване на процента на грешки, и от друга страна — намаляването на административната тежест, свързана с ЕСИФ. Следва да се преразгледат условията за усвояване и управление, които третират по един и същи начин измамите и неумишлените грешки, което създава климат на недоверие между участниците и несъразмерна административна тежест за изпълнителите на проектите. Различните мерки, които се въвеждат постепенно, за да се гарантира прозрачността и борбата с корупцията и измамите, усложняват значително цялата система. На последващ етап следва да се провери кои мерки са действително ефикасни и кои само усложняват процеса и „инкриминират“ честните бенефициери за незначителни грешки. Борбата с корупцията не би трябвало да води до това да се подхожда *a priori* с недоверие към всеки бенефициер, а да се основава на доверие, сътрудничество и ясна отговорност. Тази борба трябва да се опира на основни морални принципи и на отговорността на бенефициера по отношение на целите, които той се е ангажирал да изпълни, а не на изготвянето, въз основа на установените грешки, на негъвкави модели, които да бъдат наложени на други бенефициери, като това често не води до по-голяма ефективност. Ако се обръща внимание само на изпълнението на формалните изисквания и графици, в определени случаи това всъщност може да позволи безнаказано злонамерено или неправилно използване на средства.

Аспектите на разглеждания въпрос:

22. След вътрешно обсъждане и обсъждане с други партньори, изтъква следните основни аспекти на въпроса, за които трябва да се намери решение:

Обществени поръчки:

23. Както стана ясно от работните срещи, посветени на въпроса за опростяването, макар в някои държави членки възлагането на обществени поръчки да не повдига сериозни проблеми, представителите на редица държави считат, че именно то е един от основните проблеми при усвояването. Затова считаме, че трябва да има ясни общоевропейски правила в областта на обществените поръчки за целите на изпълнението на проекти в рамките на ЕСИФ; тези правила би трябвало да имат предимство пред националното законодателство в тази област. Става дума основно за средства на ЕС, а не на държавите членки, така че възлагането на обществени поръчки би трябвало се извършва по правила, валидни за цяла Европа, а не по национални правила. Освен това процедурите, уреждащи процеса на възлагане на обществените поръчки, би трябвало да допринасят за постигането на възможно най-ефективен краен резултат и за тази цел да предвиждат известна гъвкавост за различните типове поръчки, вместо съвсем формално да връзват ръцете на възлагащия орган и на оферента в рамките на регулирани и задължителни процедури. Наред с други мерки, следва да бъде увеличен прагът на стойността за публикуването на портала за обществените поръчки и в *Официален вестник на Европейския съюз*.

24. Както стана ясно от работните срещи, посветени на въпроса за опростяването, макар в някои държави членки възлагането на обществени поръчки да не повдига сериозни проблеми, представителите на редица държави обръщат внимание на факта, че за дребните възложители настоящата система е толкова сложна и рискована, че те не са в състояние да изготвят самостоятелно поканата за участие в търга и трябва да използват услугите на външни специализирани дружества, въпреки че това не ги освобождава от отговорността за евентуални грешки. По този начин се достигна до създаването на цял нов сектор на стопанска дейност. Парадоксално е, че в някои случаи е необходимо да се обявява търг, за да се определи дружеството, което ще отговаря за изготвянето на документите за търга.

25. Както стана ясно на семинара, посветен на опростяването, макар в някои държави членки възлагането на обществени поръчки да не повдига сериозни проблеми, представителите на редица държави обръщат внимание на факта, че повечето от грешките при обществените поръчки действително са нарушения, произтичащи от сложността на правилата. Вследствие на това организаторите на проекти изпитват неудовлетворение при последващи одити, които се извършват в напреднал етап на процеса, когато коригирането на грешките вече е невъзможно, и те дори нямат възможността да поискат задължителна предварителна оценка. Затова КР предлага одитните становища да се получават и останалите процедури за контрол в областта на обществените поръчки да се извършват предимно предварително, с цел да се предвиждат грешките, които много често се допускат, особено в тази област, и по този начин да се намали броят на финансовите корекции.

26. Следва също да се отбележи, че законодателството по отношение на процеса на възлагане на обществени поръчки се съсредоточава върху възлагащия орган, който също е санкциониран и преследван за най-малката грешка, докато значителен брой намеси с лоши последици за резултатите от обществените поръчки се извършват въз основа на споразумения между оферентите. Що се отнася до сектори и сегменти, в които пазарът е силно монополизиран, често настоящата система за възлагане на обществени поръчки не играе ролята си и може дори да се окаже контрапродуктивна. Ето защо би било целесъобразно да се направи преглед на цялата система и да се предвиди пълно преосмисляне на философията ѝ. Това важи с особена сила за малките държави, където монополизирането на пазара е много по-ясно изразено.

27. Важно е наскоро публикуваните Насоки за възлагане на обществени поръчки за европейските структурни и инвестиционни фондове („Обществени поръчки — Наръчник с насоки“) да бъдат неотложно преразгледани, тъй като се позовават на старите, а не на новите директиви за обществените поръчки, които бяха одобрени през 2014 г. и влязоха в сила по-рано тази година. Във връзка с това от съществено значение е елементите, въведени в новите насоки, да бъдат предмет на надлежна оценка на териториалното въздействие, даваща възможност за пряко участие на местните и регионалните експерти. Това е предвидено в Пакета за по-добро регулиране, в който се признава ролята на КР като основен партньор при по-доброто определяне на обхвата на местното и регионалното въздействие на предложенията на ЕС.

Прилагане на правилата за държавна помощ:

28. През последните години положението в областта на държавните помощи се влоши значително и въпреки настъпилото в последно време известно частично подобрение за някои програми то остава твърде сложно за бенефициерите и управляващите органи. Понастоящем не съществува ясно и разбираемо тълкуване на понятието за държавна помощ и всичко се определя единствено въз основата на представените оферти и експертни мнения. Националните органи, които трябва да извършат това тълкуване, често са на диаметрално противоположни мнения и обикновено не са склонни да формулират недвусмислени обвързващи становища. В много държави те не са включени в структурата на усвояването на ЕСИФ и не носят ясна отговорност за своите становища. Ето защо би било добре в страните, в които случаят не е такъв, тези национални органи да бъдат включени в структурата на усвояването и да имат задължението да формулират недвусмислени обвързващи становища. Освен това в някои случаи частните субекти парадоксално са поставени в по-благоприятно положение от публичните, тъй като те не са принудени да спазват редица инструкции, правила и мерки. Макар че публичните субекти участват много по-рядко като конкурентни икономически оператори и не извършват дейност с цел постигане на печалба, те трябва да изпълняват същите процедури като частните субекти.

29. Освен това е налице друга значителна непоследователност при прилагането на правилата за държавните помощи. Докато процедурите за държавни помощи не се прилагат за програмите, управлявани централизирано от Европейската комисия (като например „Хоризонт 2020“, Механизма за свързване на Европа, Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ), те се прилагат за проектите, финансирани в рамките на политиката на сближаване. На практика това означава, че в областта на държавните помощи проектите се оценяват не според тяхното естество, а според това дали въпросната помощ се отпуска от Комисията или от държавата членка и в зависимост от източника на тяхното финансиране.

30. В този контекст КР би искал да припомни, че основният смисъл на политиката на сближаване е гарантирането на равни условия за по-слабо развитите региони чрез предоставянето на повече финансови средства и по-висок процент на съфинансиране от ЕС. Затова политиката на сближаване би могла да се разглежда дори като съзнателно изкривяване на пазара. Ето защо КР счита, че процедурите за държавната помощ не би трябвало изобщо да се прилагат за ЕСИФ.

31. Следва да се обърне особено внимание на използването на държавна помощ в рамките на програмите за европейско териториално сътрудничество. Като цяло съществува несъответствие между усилията, които е необходимо да се положат за спазването на правилата за държавна помощ, и риска от нарушаване на конкуренцията. Освен това държавните помощи често са предмет на различни тълкувания в отделните държави членки и поради това не е възможно тези правила да се прилагат с подходящата правна сигурност, което често прави напълно невъзможно реализирането на качествени проекти. Поради това една от мерките за опростяване на ЕСИФ, които биха могли да бъдат осъществени бързо, би била изваждането на европейското териториално сътрудничество от приложното поле на правилата по отношение на държавната помощ, какъвто е например случаят с „Хоризонт 2020“.

32. Трябва да се постави и въпросът за яснотата и пропорционалността. Като се има предвид малкият мащаб на някои проекти, особено на местно равнище, е важно да се изясни рамката за изключенията от правилата за държавната помощ. В момента често има объркване относно сроковете и начина за прилагане на правилата de minimis, услугите от общ интерес, общото групово освобождаване и насоките за регионалните държавни помощи. Европейският комитет на регионите призовава за разработването на по-добри, лесни за ползване и консолидирани насоки още през настоящия програмен период и призовава при предстоящото преразглеждане на правилата за държавна помощ да се подобри и опрости съществуващата рамка.

33. Предвид развитието на определението на предприятие, за да се подкрепят заетостта, иновациите и предприемачеството в регионите, е необходимо също така да се повиши таванът за помощта по схемата de minimis.

Контрол и одит:

34. Разнородността на методите за одит на национално и европейско равнище е вероятно основният недостатък на процедурата за усвояване на европейските структурни и инвестиционни фондове. Управляващите органи и различните европейски и национални контролни органи често достигат до различни тълкувания на едни и същи правила, при положение че не носят никаква отговорност за извършваните проверки. За проектите, които попадат в обхвата на ЕСИФ, би било целесъобразно да се създаде система за единен одит („обслужване на едно гише“) на равнището на държавата членка и на ЕС, която да изготвя обвързващи становища, за които да носи отговорност, включително относно обществените поръчки. Крайният бенефициер също би трябвало да има правото да поиска извършването на проверка, за да получи уверение, че усвояването се извършва по правилата и че за него не съществува никаква опасност в бъдеще или за да може да предприеме коригиращи действия. Това налага също и възприемане на по-гъвкав подход за споделяне на данни и интегрирани решения, свързани с информационните технологии (ИТ), като например електронни формуляри и бази данни, които са предварително условие за предоставянето на „обслужване на едно гише“, което ще намали тежестта на административните формалности за бенефициерите и управляващите органи. Въвеждането на повсеместна, лесна за използване „дематериализация“ на документите ще позволи да се сведат до минимум документите, които трябва да се сканират и качват. Би трябвало да се даде приоритет на използването на ИТ приложения, които позволяват пряк достъп до източника на административните данни на бенефициера (персонал, оборот, изпълнение на данъчните и социалноосигурителните задължения и др.). Това обаче изисква предварителна оценка на риска относно това кои данни могат да бъдат споделяни, както и участието още от самото начало на Комисията, националните и регионалните органи за одит и Европейската сметна палата, а също и, по възможност, изготвянето на общ наръчник за одит, за да се избегнат по-нататъшни проблеми, свързани с одита. Понастоящем одитът се възприема като мярка на репресии и принуда. По принцип одитите се отнасят само за администрирането на проекта и спазването на предвидените процедури и всяко отклонение, дори извършено с цел увеличаване на ефективността на проекта, поради непредвидени обстоятелства или такива, целящи икономии, се наказва безмилостно. Ето защо КР предлага одиторите да се фокусират върху „реалната ефективност на разходите“ и да отчитат степента на тежест на финансовите грешки и конкретната ситуация (по-голяма пропорционалност в одитите). Към правилата за проверките и съответствието следва да бъде прибавен и принципът на пропорционалност, за да се позволи по-висока степен на търпимост към дребните нарушения. При проверките следва да се възприеме подход, който да е в по-голяма степен съобразен с пропорционалността (с по-малко проверки на място за по-добре представящите се програми или органи) и да е ориентиран към резултатите (така че при едно посещение да може да се извършва повече от един вид проверка — нещо, което е особено важно за програмите и операциите, финансирани от няколко фонда), както и одит, който да е по-пропорционален, отделящ по-малко внимание на санкциите и повече на подобренията и гарантирането на всеобхватните резултати на политиката на сближаване. Одиторът би трябвало да се разглежда като партньор в решаването на проблемите и намирането на най-ефикасния начин за откриването и коригирането на грешките. Това налага много различен подход от страна на одиторите.

35. Административните и одитните органи следва да работят съвместно от етапа на програмиране до приключването на програмите, тъй като това е единственият начин за предотвратяване на разминаванията в тълкуването на едни и същи правила. Една обща система за контрол или общо разбиране на системата за контрол, към които трябва да се стремим, следва да бъдат насочени към предотвратяване на неколкократното одитиране на една и съща операция, тъй като различните одитни органи следва по правило да надграждат и допълват взаимно своите становища. Във връзка с това КР предлага да се разшири обхватът на пропорционалния контрол, определен в член 148 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 за определяне на общоприложими разпоредби, така че той да се прилага не само за одитните органи и Комисията, а за всички видове контрол, включително осъществявания от органите за управление и сертифициране и Европейската сметна палата. В по-общ план в одита би трябвало да се въведе в по-голяма степен принципът на субсидиарност. Одитът на ЕС би трябвало да се ограничи единствено до спазването на уредбата относно ЕСИФ. Що се отнася до държавата членка и нейните органи за управление, те следва да носят отговорност за проверката на спазването на националните правила (в това число произтичащите от законодателството на ЕС). Тази субсидиарност в одитната дейност следва да се обуславя от сключването на договор за доверие между Европейската комисия и всяка държава членка.

36. Също така предлага да се повишат с 50 % праговете, под които дадена операция не подлежи на повече от един одит преди представянето на окончателните разходи.

37. Когато проектите включват множество партньори, е неприемливо поради нередности, открити във връзка с някой от партньорите, всички партньори или, в краен случай, цялата програма да бъдат наказвани с финансова корекция.

38. Въпреки че има държави, в които системите за обжалване функционират без съществени проблеми, в други държави тези системи, макар и въведени по силата на член 74, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, се различават в значителна степен и невинаги изпълняват ролята си от гледна точка на бенефициера. Във връзка с това би било целесъобразно да се създаде единна, разбираема и бързо действаща система за обжалване както на равнището на държавите членки (там, където тя все още не съществува), така и на равнището на ЕС. Тя би трябвало да се прилага не само по отношение на заключенията от одита, но и на решенията на всички равнища и във всички области (например държавните помощи и др.).

Засилване на регулаторната тежест („свръхрегулиране“):

39. Процедурата, по която дадена държава членка надхвърля минималните изисквания на законодателството на ЕС при транспонирането му в националното ѝ законодателство, изглежда е проблем на държавите членки, а не на Европейската комисия. Това обаче се случва, тъй като регламентите и насоките на Комисията във връзка с усвояването го позволяват. Ако целта е тази практика да се сведе до минимум, е целесъобразно да се засили ролята на Комисията в тази област. Тя трябва ясно да определи в своите регламенти и насоки за усвояването твърди изисквания, които да не могат да се облекчават, нито да се правят по-строги. Това, наред с другото, се отнася и до областта на обществените поръчки и одита. Средствата на ЕСИФ са ресурси на ЕС, затова правилата трябва да се определят от ЕС, а не от държавите членки.

40. Регулаторната тежест се увеличава също и поради факта, че в много случаи насоките за усвояването са изготвят на равнището на Европейската комисия едва по време на изпълнението на програмите. Затова държавите членки и управляващите органи са длъжни да изготвят свои собствени насоки, различни от тези, които Комисията публикува впоследствие. Следователно регламентите за европейските структурни и инвестиционни фондове трябва да бъдат изготвяни едновременно с насоките, а не на по-късен етап с цел изясняване и тълкуване на всеки отделен член от тези регламенти. Този подход често води до закъснение с повече от година в изпълнението на оперативните програми и до допълнителни преразглеждания, които отново оказват отрицателно въздействие върху равнището на усвояване на ЕСИФ. Следва да се намали значително броят и обемът на насоките и методите. Същевременно трябва да се акцентира по-скоро върху тяхната яснота и ефикасност, отколкото върху обема им, за да не правят системата по-сложна и неефективна. Те следва да бъдат ясни и да не се променят по време на изпълнението. Насоките не трябва в никакъв случай да бъдат със задна дата.

Планиране и тематична концентрация:

41. Да се провери кое е най-подходящото равнище за планирането и тематичната концентрация би представлявало ефективна мярка. Понастоящем планирането обхваща и най-ниското ниво на изпълнение. В рамките на тематичната концентрация следва да се определят общи цели и водещ показател за степента на изпълнение на всяка от тях. Управляващите органи би трябвало да разполагат със свобода на действие, за да определят дейностите, които ще допринесат за постигането на тази цел в един или друг регион, като по този начин отчитат в по-голяма степен потребностите на регионите в зависимост от специфичните им характеристики и предизвикателствата, пред които са изправени. Ако целта е да се повиши заетостта, ще трябва да се предостави известна свобода при избора на средствата за постигането ѝ. В някои региони, в зависимост от тяхното равнище, дейностите, които ще допринесат за постигането на тази цел, са тези в областта на научните изследвания, докато в други това може да бъде туризмът. По-специално насърчаването на трансграничното сътрудничество, чиято цел е интегрирането на регионите отвъд националните граници, би следвало да отчита специфичните потребности на съответния трансграничен регион и по този начин да позволи оказването на подкрепа за важни дейности извън обхвата на тематичните цели по стратегията „Европа 2020“. Във връзка с това би могъл по-конкретно да се цитира примерът с фондовете за малки проекти, които подкрепят междуличностните инициативи, насърчаването на туризма или липсващите транспортни връзки. По принцип си струва да се обмисли дали всички условия на ЕСИФ трябва да се прилагат за европейското териториално сътрудничество. Следва да се гарантира, че няма да има намаление на финансовите средства.

42. Би било целесъобразно програмите да се направят по-гъвкави, така че те да могат да реагират гъвкаво на новите обстоятелства, както и на бързото развитие на технологиите. Тази гъвкавост обаче трябва да бъде реална, т.е., би трябвало да дава възможност да се намали и опрости целият процес на изменение на дадена програма. Например, необходимостта от извършване на нова стратегическа екологична оценка не може да се счита за истинска гъвкавост на програмата. В горепосочения случай, например, извършването на стратегическа екологична оценка следва да бъде необходимо само в случаите, в които препрограмирането поставя конкретни цели, оказващи съществено въздействие върху околната среда, предварително идентифицирани като такива.

43. Регламент (ЕС) № 1303/2013 въведе два инструмента, които ще осигурят интегриран териториален подход — интегрираните териториални инвестиции и съвместните планове за действие (СПД), който ще позволят интегрираното развитие на дадена област или регион. Държавите членки получават обаче твърде малко насърчение от Комисията за използване на инструментите, не на последно място поради това, че в делегираните и изпълнителните актове на Комисията те са определени донякъде неясно и сложно. Засиленото прилагане на двата инструмента би довело до:

— партньорски подход към изготвянето на политиката за развитие за отделните области;

— ефективно прилагане на мерки в съответствие с принципа „отдолу-нагоре“, както и синергии, които могат да се постигнат по-лесно на по-малка територия на поднационално равнище;

— допълнително основание за пряко одобрение на интегриран проект, както и пряко отпускане на средства, благодарение на по-ясното определяне на целта и мотивите за отделните елементи на интегрирания подход; и

— по-ефективно и ефикасно постигане на целите на политиката на сближаване.

44. В случая на интегрираните териториални инвестиции (ИТИ) се изисква създаването на структури за управление, които изобщо не отговарят на размера на финансирането, отпуснато чрез този инструмент. Също така, както беше подчертано от Комитета в становището относно „Водено от общностите местно развитие (ВОМР)“, броят на отделните правила, които трябва да се спазват за всеки фонд — като фондовете често се управляват от отделни управляващи органи, е пречка за разработването на ВОМР извън рамките на ЕЗФРСР. Поради това засега тези изключително иновационни интегрирани инструменти за местно развитие се прилагат съвсем ограничено по места. Необходимостта от създаването на такива структури не само увеличава непропорционално управлението на този инструмент и създава голяма тежест върху участниците, но също така усложнява значително проектите и забавя тяхното осъществяване.

45. Отбелязва, че промените в правилата на политиката на сближаване на всеки седем години, а дори и по-често, не спомагат за опростяване на политиката на сближаване, а тъкмо напротив — имат обратен ефект. Но правна рамка, която обхваща повече от един период на финансиране, предполага извършването на радикално опростяване. Винаги са възможни и целесъобразни малки, полезни промени в механизма за изпълнение на политиката на сближаване, но по-съществени промени следва да бъдат въвеждани не толкова често и подготвяни в достатъчно по-ранен срок. Въздействието на тези промени следва да се анализира предварително и — в съответствие с принципа на партньорство, те би трябвало да се обсъдят на ранен етап със съответните партньори, които са не само държавите членки, но и местните и регионалните власти, представлявани от Комитета на регионите.

Финансови инструменти:

46. Счита, че използването на финансови инструменти е важен фактор за увеличаването на ефекта на лоста от програмите по линия на ЕСИФ и за съчетаването на финансиране по линия на ЕСИФ и ЕФСИ. Необходимо е спешно обаче да се опростят организацията, изискванията за отчитане и правилата за одит за финансовите инструменти по линия на ЕСИФ, както беше изтъкнато неотдавна по време на съвместния семинар със словашкото председателство на Съвета ([1]), посветен на този въпрос.

47. Препоръчва на Европейската комисия да проучи причините, поради които вече съществуващите инструменти за финансова подкрепа до този момент не се използват в повечето държави членки.

48. Взема под внимание констатациите в публикувания неотдавна доклад на Европейската сметна палата „Изпълнение на бюджета на ЕС чрез финансови инструменти — поуки от програмния период 2007—2013 г.“ и приканва Сметната палата да направи оценка и на прилагането на финансовите инструменти през настоящия период на финансиране.

Заключителни препоръки:

49. Отбелязва неотдавнашното публикуване на регламента „Омнибус“ ([2]), който внася изменения и в регламентите, отнасящи се до ЕСИФ, по-специално по отношение на опростяването на използването на финансовите инструменти и опростените варианти за разходите в програмите на ЕСИФ;

— посочва, че в настоящото становище не може да бъде направена пълна оценка на предложените в регламента „Омнибус“ изменения и на положителните ефекти от прилагането му за бенефициерите и за местните и регионалните власти, участващи в усвояването на ЕСИФ;

— подчертава необходимостта да се извърши анализ на тези ефекти и да се гарантира, че крайните бенефициери и публичните власти, натоварени с усвояването на фондовете на местно и регионално равнище, ще се ползват от реално опростяване и няма да страдат от допълнителни усложнения спрямо настоящото положение;

— уточнява, че регламентът „Омнибус“ не може да се разглежда изолирано, а трябва да бъде анализиран и оценен по отношение на въздействието му във връзка с други политики на ЕС и националните законодателства, които могат значително да повлияят върху успеха и действителното въздействие на неговото прилагане на място; настоява за процедура за бързо приемане на измененията, предложени в рамките на регламента „Омнибус“, за да се гарантира незабавно действие в настоящия период на финансиране с цел по-ефективно изпълнение на програмите по линия на ЕСИФ.

([1]) В резултат на заключенията на Съвета по общи въпроси от 18 ноември 2015 г. КР организира съвместно с нидерландското и словашкото председателство на Съвета три семинара, посветени на опростяването на политиката на сближаване. Допълнителна информация може да бъде намерена на адрес: http://cor.europa.eu/en/takepart/Pages/simplification-documents.aspx.

([2]) Регламент на Европейския парламент и на Съвета, COM(2016) 605 final 2016/0282 (COD).

50. Предлага за целите на опростяването ЕК да събира и да наблюдава проекти, използващи „лоши практики“. Това би онагледило необходимостта от опростяване и промяна на подхода и би допълнило обмена на най-добри практики относно усвояването на ЕСИФ. Предвид практическия опит на членовете на КР, Комитетът трябва да играе ключова роля в този процес.

51. Европейската комисия публикува основните документи за отделните фондове през програмния период 2014 — 2020 г. толкова късно, че беше невъзможно усвояването да започне в началото на програмния период. Получиха се дълги периоди на изчакване, както и трудности при съгласуването на отделните оперативни програми. В бъдеще документите би трябвало да се публикуват своевременно и едновременно.

52. Припомня възможните конкретни инструменти, които могат да спомогнат за ефективното опростяване на управлението на ЕСИФ. Уеднаквяването на процедурите, широкото използване на средствата на информационните технологии и електронното управление представляват основни елементи, които могат да се прилагат към тези фондове. Освен това е важно да продължи напредъкът в използването на стандартни разходи, които позволяват да се премахнат административните тежести, както и в опростяването на докладите и контрола, за да се избегнат допълнителни бюрократични тежести за бенефициерите и различните органи, участващи в управлението на тези средства.

53. Отбелязва, че по-широкото прилагане на принципа на партньорство с местните и регионалните власти при създаването на ЕСИФ и през целия период на тяхното усвояване ще позволи на Европейската комисия да получи обратна информация, което ще допринесе значително за по-висока ефективност и опростяване на процеса на усвояване.

Брюксел, 11 октомври 2016 г.

Председател
на Европейския комитет на регионите

Markku MARKKULA