



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

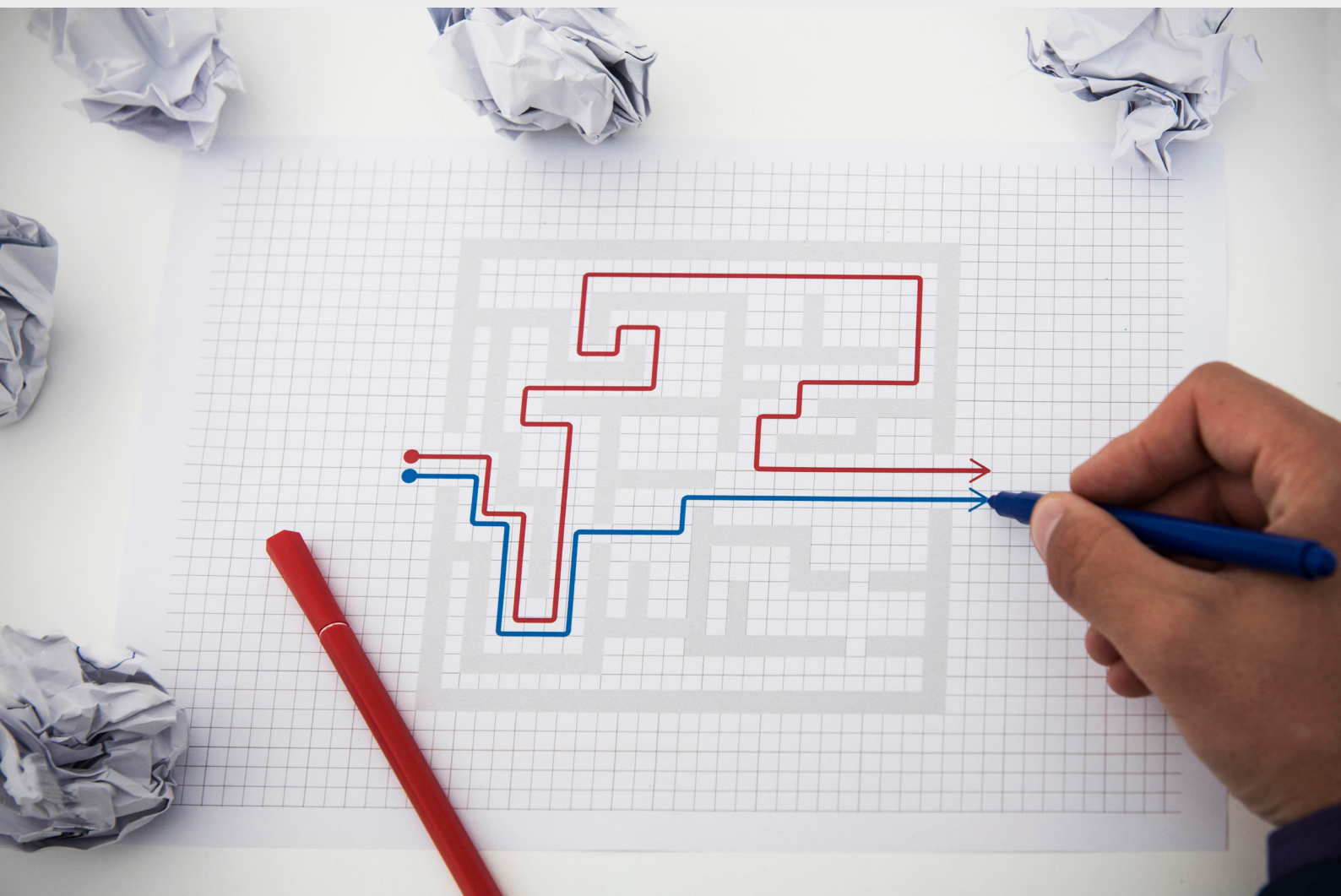
BG

2018

Опростяване на изпълнението на политиката на сближаване след 2020 г.

Информационно-аналитичен документ

Май 2018 г.



СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Ръководни принципи и основни области за опростяване на изпълнението на политиката на сближаване след 2020 г.: кратко изложение	I—IV
Въведение	1—13
Политика на сближаване на ЕС	1
Мерки на ЕС за опростяване на изпълнението на политиката на сближаване за периода 2014—2020 г.	2—3
Допълнителни мерки за опростяване, предложени през 2016 г.	4—5
Призови за допълнително опростяване на изпълнението на политиката на сближаване през периода след 2020 г.	6—9
Настоящият информационно-аналитичен документ	10—13
Ръководни принципи за опростяване на изпълнението на политиката на сближаване	14—42
Необходима е добре формулирана стратегия за административно опростяване	15—18
Структурираният и основан на фактите подход е жизненоважен, за да се разбере сложността и да се предложи опростяване	19—29
Гарантирането на ефективно опростяване изисква силна ангажираност от страна на Комисията, Европейския парламент, Съвета и държавите членки	30—34
Отчетност и изпълнение: опростяването не е самоцел и не следва да застрашава постиженията при засилването на вътрешния контрол	35—42
Избрани области за опростяване на изпълнението на политиката на сближаване	43—93
Законодателство и насоки на ЕС	44—52
Яснота на законодателството и насоките на ЕС	44—47
Навременна наличност и стабилност на правилата по време на и между програмните периоди	48—50
Хармонизирането на правилата намалява сложността на системата и помага на управляващите органи и бенефициентите	51—52

Управленска структура на оперативните програми (ОП)	53—59
Брой ОП и участващи органи	53—57
Рационализиране на други елементи на ОП, като например предварителните условия и показателите за изпълнението	58—59
Административна неефективност при подбора и изпълнението на проекти в областта на сближаването (включително свръхрегулиране)	60—72
Свръхрегулиране	60—62
Рационализиране на процеса за подбор и изпълнение на проекти	63—72
Използване на опростени варианти за разходите (ОВР) и други мерки, основаващи се на спазване на определени условия	73—79
Използване на опростени варианти за разходите	73—75
С Регламента „Омнибус“ се разширяват обхватът и приложимостта на ОВР и се въвежда нов вид подкрепа, основана на условия	76—79
По-ефикасен и ефективен контрол	80—93
Проверките на управлението съставляват по-голямата част от всички контролни и одитни дейности	80—85
Подобряване на ефективността на проверките на управлението на държавите членки и проверките на сертифициращите органи	86—89
Хармонизиране на тълкуването на правилата между Комисията и държавите членки	90—93
Приложение I	– Обобщение на основните предложения за опростяване на политиката на сближаване след 2020 г.
Приложение II	– Общ преглед на доклади, становища и информационни документи на ЕСП, свързани с опростяването на изпълнението на политиката на сближаване
Приложение III	– Преглед на процедурите и документните изисквания за подбора и изпълнението на проекти на 12 схеми за финансиране в ОП от 12 държави членки
Приложение IV	– Очаквано отражение върху административните разходи и административната тежест за бенефициентите на определените от Комисията мерки за опростяване за периода 2014—2020 г.
Приложение V	– Развитие на законодателството и насоките

- Приложение VI – Политика на сближаване (ЕФРР, КФ, ЕСФ, вкл. ИМЗ) през периода 2014—2020 г., отпуснати финансови средства, брой ОП, използвани показатели и органи, участващи в управлението по държави членки
- Приложение VII – Съкращения
- Приложение VIII – Речник на термините

РЪКОВОДНИ ПРИНЦИПИ И ОСНОВНИ ОБЛАСТИ ЗА ОПРОСТЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПОЛИТИКАТА НА СБЛИЖАВАНЕ СЛЕД 2020 Г.: КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I. Политиката на сближаване е основният инвестиционен инструмент на ЕС, който се изпълнява съвместно от Комисията и държавите членки. През годините изпълнението на политиката се е усложнило твърде много. В отговор на това Комисията е предложила редица мерки за опростяване за периода 2014—2020 г. Прилагането на тези мерки е довело до смесени резултати. Сред Европейския парламент, държавите членки и Комисията има консенсус, че изпълнението на политиката на сближаване се нуждае от допълнително опростяване в периода след 2020 г.

II. Настоящият информационно-аналитичен документ допринася за дебата относно опростяването на изпълнението на политиката на сближаване след 2020 г. Той не представлява одитен доклад, а преглед, основан на публично достъпната информация и на предишната одитна дейност на ЕСП в тази област.

III. Сметната палата установи, че не е имало консенсус по отношение на целите на опростяването, т.е. защо, за кого и как да се опростява. Въз основа на международния опит, например този на Комисията, ОИСП и RegWatchEurope, Сметната палата определи четири ръководни принципа за ефективно опростяване, за които счита, че са необходими като двигател на процеса на опростяване на политиката на сближаване след 2020 г.:

- Необходима е добре формулирана стратегия за административно опростяване;
- Структурираният и основан на фактите подход е жизненоважен, за да се разбере сложността и да се предложи опростяване;
- Гарантирането на ефективно опростяване изисква силна ангажираност от страна на Комисията, Европейския парламент, Съвета и държавите членки;
- Отчетност и изпълнение: опростяването не е самоцел и не следва да застрашава постиженията при засилването на вътрешния контрол.

IV. Нашата работа също така доведе до определянето на пет области, които са от основно значение за опростяването на политиката на сближаване. Те следва да бъдат обект на особено внимание от страна на Комисията, Европейския парламент, Съвета и държавите членки.

- **Законодателство и насоки на ЕС.** Опростяването започва с прости, ясни и стабилни правила и по-добро хармонизиране на правилата във връзка с различните фондове и програми.
- **Управленска структура на оперативните програми (ОП).** Около 1 400 органа отговарят за управлението и одитирането на повече от 390 ОП в държавите членки. Това представлява предизвикателство за ефикасното изпълнение на политиката на сближаване. Рационализирането на ОП и на отговорните органи предоставя икономии от мащаба и възможности за намаляване на административните разходи и тежестта за бенефициентите.
- **Административна неефективност при подбора и изпълнението на проекти в областта на сближаването (включително свръхрегулиране).** В рамките на държавите членки опростяването следва също така да преодолее свръхрегулирането, както и ненужните административни изисквания за подбор и мониторинг на проектите. Съществува значителен потенциал за икономии чрез по-добро използване на съвременните технологии.
- **Използване на опростени варианти за разходите (ОВР) и други мерки, основаващи се на спазване на определени условия.** ОВР могат да намалят административната тежест за бенефициентите и да спомогнат за намаляване на разходите за изпълнение. Комисията и държавите членки трябва да гарантират, че възможността за опростяване, която се предоставя чрез плащане въз основа на изпълнени условия, е придружена от по-голяма насоченост към резултатите.
- **По-ефикасен и ефективен контрол.** Нашият опит в областта на одита показва, че е необходимо Комисията да определи ясни механизми за обхвата и честотата на проверките на управлението, извършвани от УО/МЗ и СО. Държавите членки трябва да преодолеят административната неефективност (например представянето на една и съща документация няколко пъти) и свързаната с нея тежест за бенефициентите.

ВЪВЕДЕНИЕ

Политика на сближаване на ЕС

1. Политиката на сближаване има за цел намаляването на неравенството между нивата на развитие на държавите членки и различните региони¹. Тя е основният инвестиционен инструмент на ЕС и се осъществява чрез Кохезионния фонд (КФ), Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Европейския социален фонд (ЕСФ) с общ бюджет в размер на 350 млрд. евро за периода 2014—2020 г.²

Мерки на ЕС за опростяване на изпълнението на политиката на сближаване за периода 2014—2020 г.

2. През програмния период 2014—2020 г. са въведени редица мерки за опростяване на изпълнението на политиката на сближаване. Има два вида мерки за опростяване: задължителни и незадължителни. Задължителните мерки включват хармонизиране на правилата, общи показатели, пропорционален контрол и електронно сближаване³, както и задължително използване на опростени варианти за разходите (ОВР) за проектите по ЕСФ с публична подкрепа в размер до 50 000 евро⁴. Незадължителните мерки за опростяване включват

¹ Договор за Европейския съюз, член 3 (ОВ С 326, 26.10.2012 г., стр. 13—390), Договор за функционирането на Европейския съюз, член 174 (ОВ С 326, 26.10.2012 г., стр. 47—390).

² http://ec.europa.eu/regional_policy/bg/policy/what/investment-policy/

³ Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. 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 и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320—469).

⁴ Член 14, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 1304/2013 (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 470—486).

сливане на управляващите и сертифициращите органи (УО и СО) и по-голяма възможност за използване на опростени варианти за разходите (ОВР)⁵.

3. В Регламента за общоприложимите разпоредби (РОР) за периода 2014—2020 г. се подчертава взаимната отговорност на Комисията и на държавите членки за опростяване на изпълнението на политиката на сближаване⁶. От държавите членки се изисква в своите оперативни програми (ОП) да представят резюме на оценката на административната тежест за бенефициентите и при необходимост, действията и графика, необходими за нейното намаляване⁷.

Допълнителни мерки за опростяване, предложени през 2016 г.

4. През септември 2016 г. Комисията предложи основно преразглеждане на Финансовия регламент, уреждащ изпълнението на бюджета на ЕС, както и на РОР и секторните регламенти за ЕСИ фондовете⁸ (т. нар. Регламент „Омнибус“). През 2017 г. Сметната палата публикува становище относно проекта на законодателно

⁵ Част втора, членове 67 и 68 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 от 17 декември 2013 г. (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320—469) и член 14 от Регламент (ЕС) № 1304/2013 (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 470—486).

⁶ Член 4, параграф 10 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 от 17 декември 2013 г. (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320—469).

⁷ Член 96, параграф 6 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 от 17 декември 2013 г. (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320—469).

⁸ Член 265 от предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, и за изменение на Регламент (ЕС) № 2012/2002, регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1305/2013, (ЕС) № 1306/2013, (ЕС) № 1307/2013, (ЕС) № 1308/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014, (ЕС) № 283/2014, (ЕС) № 652/2014 на Европейския парламент и на Съвета и на Решение № 541/2014/ЕС на Европейския парламент и на Съвета, COM(2016) 605 окончателен, Брюксел, 14 септември 2016 г.

предложение на Комисията⁹. Двете главни цели, залегнали в основата на това преразглеждане, са опростяване и гъвкавост. Очаква се окончателният текст на Регламента „Омнибус“ да бъде приет до средата на 2018 г., т.е. през четвъртата година на текущия програмен период.

5. През всеки от последните три програмни периода – 2000 – 2006 г., 2007—2013 г. и 2014—2020 г. – приблизително 2 години след началото на всеки програмен период Комисията е предлагала програма за *ad hoc* реформи¹⁰, насочени към опростяване.

Призиви за допълнително опростяване на изпълнението на политиката на сближаване през периода след 2020 г.

6. През 2015 г. Комисията създаде група на високо равнище (ГВР) за наблюдение на опростяването за нуждите на бенефициентите, които получават средства от европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) през

⁹ ЕСП, Становище № 1/2017 (в съответствие с член 322 от ДФЕС) относно предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, и за изменение на Регламент (ЕС) № 2012/2002, регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1305/2013, (ЕС) № 1306/2013, (ЕС) № 1307/2013, (ЕС) № 1308/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014, (ЕС) № 283/2014, (ЕС) № 652/2014 на Европейския парламент и на Съвета и на Решение № 541/2014/ЕС на Европейския парламент и на Съвета – Преразглеждане на Финансовия регламент – Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета (ОВ L 298, 26.10.2012 г., стр. 1).

¹⁰ Съобщение на Комисията относно „Програма 2000: за по-силен и по-широк Съюз“, документ, изготвен въз основа на COM(97) 2000 окончателен; Европейска комисия, Съобщение на Комисията до Европейския Съвет – „Европейски план за икономическо възстановяване“, COM(2008) 800 окончателен, 26 ноември 2008 г., Брюксел; Решение на Комисията от 10 юли 2015 г. за създаване на група на високо равнище от независими експерти за наблюдение на опростяването на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) за нуждите на бенефициентите, C(2015) 4806 окончателен, 10 юли 2015 г., Брюксел.

програмния период 2014—2020 г.¹¹ През 2017 г. ГВР представи своите заключения и препоръки за политиката на сближаване след 2020 г., които до голяма степен се основаваха на нейния опит с изпълнението на програмите преди периода 2014—2020 г.

7. Европейският парламент¹² и Съветът¹³ също представиха своите възгледи относно бъдещето на политиката на сближаване и възможността за опростяване. През юни 2017 г. Комисията представи документ за размисъл, съдържащ редица предложения за опростяване на политиката на сближаване¹⁴. През 2016 г.¹⁵ Комитетът на регионите изрази становището си относно опростяването на ЕСИ фондовете, през 2017 г.¹⁶ представи становище относно бъдещето на политиката на сближаване след 2020 г., а през 2018 г.¹⁷ – относно заключенията и препоръките на ГВР.

8. В допълнение някои държави членки представиха своите възгледи и очаквания по отношение на опростяването на изпълнението на политиката на

¹¹ Решение на Комисията от 10 юли 2015 г. за създаване на група на високо равнище от независими експерти за наблюдение на опростяването за бенефициентите на европейските структурни и инвестиционни фондове, C(2015) 4806 окончателен.

¹² Резолюция на Европейския парламент (2017 г.), „Градивните елементи на политиката на сближаване на ЕС след 2020 г.“ от 13 юни 2017 г. (2016/2326(INI)); и резолюция (2015 г.) „Към опростяване и постигане на резултати в политиката на сближаване за 2014—2020 г.“ от 26 ноември (P8_TA(2015)0419).

¹³ Заключения на Съвета (2017 г.) „Полезни взаимодействия и опростяване на политиката на сближаване след 2020 г.“ от 15 ноември 2017 г., № 657/17.

¹⁴ Европейска комисия (2017 г.), „Документ за размисъл относно бъдещето на финансите на ЕС“ от 28 юни 2017 г., COM(2017) 358.

¹⁵ Комитет на регионите (2016 г.), становище „Опростяване на ЕСИФ от гледна точка на местните и регионалните власти“ от 11 октомври 2016 г., № CDR 8/2016.

¹⁶ Комитет на регионите (2017 г.), становище „Бъдещето на политиката на сближаване след 2020 г.“ от 11 май 2017 г., № CDR 1814/2016.

¹⁷ Комитет на регионите (2018 г.), становище „Окончателни заключения и препоръки на Групата на високо равнище по въпросите на опростяването за периода след 2020 г.“ от 31 януари — 1 февруари 2018 г., COTER-VI/035.

сближаване през периода след 2020 г. Сметната палата получи публикувани писмени становища от Австрия¹⁸, Германия¹⁹, Полша²⁰ и Чешката република²¹. ЕСП също така обмени мнения с Министерството на икономическите въпроси на Нидерландия и с органа по въпросите на предприятията в Дания.

9. Становищата на тези институции на ЕС и на други органи се доближават по отношение на областите, в които опростяването е най-необходимо (вж. **приложение I**). Най-често посочваните елементи са следните:

- правила и разпоредби (голям брой правила, сложност, закъснения, несъответствия и липса на правна сигурност);
- управление и контрол (припокриващи се, непропорционални и различни тълкувания на правилата); и
- голям брой оперативни програми и сложни институционални договорености.

Настоящият информационно-аналитичен документ

10. Целта на настоящия информационно-аналитичен документ е да допринесе за изготвянето на законодателния пакет за политиката на сближаване след 2020 г. и към дебата относно опростяването на изпълнението на политиката на сближаване след 2020 г. Той не е одитен доклад, а преглед, основан на публично достъпната информация и на извършената в миналото одитна дейност на ЕСП в тази област. След като Комисията представи своето предложение за

¹⁸ Политиката на сближаване на ЕС след 2020 г., Опростяване и разграничаване, въз основа на дискусия на експертната група Bund-Länder, януари 2018 г.

¹⁹ „Gemeinsame Stellungnahme der Bundesregierung und der Länder zur Kohäsionspolitik der EU nach 2020“, Берлин, 20 юни 2017 г.

²⁰ Wstępne stanowisko Rządu RP ws. polityki spójności po 2020 r. przyjęte przez Komitet do Spraw Europejski w dniu, 17 юли 2017 г.

²¹ Представяне на гледната точка на Чешката република относно бъдещето на политиката на сближаване след 2020 г., Брюксел, постоянно представителство на Чешката република към ЕС, 25 януари 2018 г.

законодателна рамка за периода след 2020 г., Сметната палата възнамерява да публикува становище относно законодателното предложение, в което, наред с другото, ще бъдат разгледани предприетите мерки за опростяване на правилата за политиката на сближаване.

11. В първата част на информационно-аналитичния документ, въз основа на международния опит, например този на Комисията, ОИСП и RegWatchEurope, ЕСП представя общите принципи, за които счита, че са необходими за направляването на процеса на опростяване. Във втората част анализираме някои конкретни предложения, отправени от институции на ЕС и от експерти. Сметната палата се съсредоточава върху пет области, за които счита, че са от основно значение за ефективното опростяване.

12. Нашите възгледи се основават на:

- предишната ни работа (вж. приложение II);
- събеседвания със служители на Комисията от генералните дирекции „Регионална и селищна политика“ (DG REGIO), „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (DG EMPL) и Службата за вътрешен одит (IAS) на Комисията, консултации с представители на одитните органи на държавите членки и събеседвания с външни организации (ОИСП и други органи, които се занимават с намаляването на административната тежест);
- преглед на доклади относно опростяването на административната уредба като цяло, и по-специално в контекста на политиката на сближаване;
- преглед на административните процедури за подбор и изпълнение на проекти в ОП от 12 държави членки (вж. приложение III), които предоставят финансова подкрепа за МСП; и
- преглед на предложенията за опростяване на политиката на сближаване от Комисията, Европейския парламент, Съвета, Комитета на регионите, както и на позициите на избрани държави членки (вж. точки 6 – 8).

13. На Комисията беше предоставена възможност да коментира настоящия документ преди неговото завършване. Комисията предостави няколко фактически разяснения, за които ЕСП счете, че е уместно да бъдат включени в информационно-аналитичния документ.

РЪКОВОДНИ ПРИНЦИПИ ЗА ОПРОСТЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПОЛИТИКАТА НА СБЛИЖАВАНЕ

14. За опростяването на политиката на сближаване са необходими принципи, които да структурират дебата и да насочват съответните заинтересовани страни при вземането на решения за следващия програмен период относно това защо, за кого и как да се опростява. За тази цел Сметната палата определи четири ръководни принципа:

РЪКОВОДЕН ПРИНЦИП I: Необходима е добре формулирана стратегия за административно опростяване;

РЪКОВОДЕН ПРИНЦИП II: Структурираният и основан на фактите подход е жизненоважен, за да се разбере сложността и да се предложи опростяване;

РЪКОВОДЕН ПРИНЦИП III: Гарантирането на ефективно опростяване изисква силна ангажираност от страна на Комисията, Европейския парламент, Съвета и държавите членки; и

РЪКОВОДЕН ПРИНЦИП IV: Отчетност и изпълнение: опростяването не е самоцел и не следва да застрашава постиженията при засилването на вътрешния контрол.

Необходима е добре формулирана стратегия за административно опростяване

Опростяване на административната уредба: контекст

15. ОИСП посочва, че целта на стратегиите за опростяване на административната уредба е *да се подобри ефективността на операциите с гражданите и предприятията, без да се засягат регулаторните ползи*²² *и да се намали регулаторната сложност и несигурност, като се съкрати бюрокрацията и се намали ненужната тежест, създадена от бюрокрацията и документацията*²³. Структурата на тези стратегии следва да бъде ясна и да включва добре обосновани измерими цели, ресурси, график, крайни продукти и резултати, както и механизми за мониторинг и оценка.

16. ОИСП препоръчва при определянето на мерки за опростяване да се вземат предвид не само разходите, но и ползите от една регулаторна инициатива²⁴. Комисията споделя това мнение и счита, че това може да доведе до ненужна дерегулация. Съответно преди да представи някакво предложение, Комисията прилага политика „първо оцени“ и определя количествено регулаторните разходи, ползите и икономии, когато такива данни са налице²⁵.

²² ОИСП (2006 г.) „Cutting Red Tape, National Strategies for Administrative Simplification“ (Намаляване на бюрокрацията, национални стратегии за опростяване на административната уредба), стр. 21.

²³ ОИСП (2009 г.), „Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies. Guidance for Policy makers“ (Преодоляване на пречките пред стратегиите за опростяване на административната уредба. Насоки за създателите на политики), стр. 15.

²⁴ ОИСП (2014 г.), „OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance“ (Насоки на ОИСП относно оценката на разходите за постигане на съответствие с нормативната уредба), стр. 8, OECD Publishing, Париж.

²⁵ Работен документ на службите на Комисията (2017 г.), „Преглед на усилията на Съюза за опростяване и за намаляване на регулаторната тежест“ SWD(2017) 675 окончателен, стр. 3, 44.

17. В областта на политиката на сближаване, от 2017 г. Комисията прави разлика между административните разходи на равнището на държавите членки и на ЕС и административната тежест за бенефициентите при спазването на техните задължения²⁶.

Нашето становище

18. Анализът на Сметната палата на становищата за периода след 2020 г. (вж. **приложение I**) показва, че няма общо съгласие относно целите на опростяването, т.е. защо и за кого е необходимо опростяване. Ние считаме, че една от основните цели на опростяването на административната уредба е да се премахнат ненужните разходи. Основният акцент на опростяването следва да бъде намаляването на административната тежест за бенефициентите и намаляването на административните разходи за органите на държавите членки. Сметната палата счита, че опростяването също така следва да е съпътствано от по-голяма насоченост към резултатите, икономическата ефективност и качеството на регулирането и административните формалности.

²⁶ Проучване на Европейската комисия (2017 г.), „Използване на нови разпоредби относно опростяването по време на ранния етап на прилагане на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове)“, Sweco, t33 и Spatial Foresight.

Ръководен принцип I: Необходима е добре формулирана стратегия за административно опростяване

Една добре формулирана мярка за опростяване следва да има за цел намаляване на административната тежест за бенефициентите и разходите за органите на държавите членки, като същевременно се вземат под внимание регулаторните ползи. Тя не следва да води до ненужна дерегулация. Тези мерки следва да бъдат отразени в ясно определени стратегии с установени и добре обосновани, измерими цели, ресурси, график и крайни продукти, резултати, механизми за мониторинг и оценка²⁷.

Структурираният и основан на фактите подход е жизненоважен, за да се разбере сложността и да се предложи опростяване

Основан на фактите подход: контекст

19. Всяко предложение за опростяване на административната уредба следва да се основава на солидни данни. Има риск опростяването на административната уредба да бъде концентрирано върху дейности, които представляват административна тежест за обектите на регулиране, но не са непременно най-обременяващите²⁸. В този контекст Комисията е посочила, че опростяването на административната уредба без подробна оценка „отдолу нагоре“ може да се

²⁷ ОИСП (2009 г.), „Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies. Guidance for Policy makers“ (Преодоляване на пречките пред стратегиите за опростяване на административната уредба. Насоки за създателите на политики), стр. 16.

²⁸ ОИСП (2010 г.) „Cutting Red Tape; Why is Administrative Simplification so complicated? Looking beyond 2010“ (Намаляване на бюрокрацията; Защо опростяването на административната уредба е толкова сложно? Поглед отвъд 2010 г.), OECD Publishing, Париж, стр. 35.

отрази върху целите на политиката²⁹. За тази цел както Комисията³⁰, така и ОИСР³¹ предлагат да се използват количествени методи като модела на стандартните разходи (МСР) за измерване на административните разходи и за тяхното представяне в парично изражение³². Тези количествени данни следва също така да бъдат допълнени с количествени методи за оценка на административната тежест за бенефициентите (например проектът за установяване на тежести в Дания³³).

20. В съответствие със своите Насоки за по-добро регулиране³⁴ Комисията е извършила две проучвания, за да оцени въздействието на предложените промени в законодателната рамка на политиката на сближаване върху административните разходи на държавите членки и административната тежест за бенефициентите. Тези проучвания показват, че най-голямо административно работно натоварване за администрациите на държавите членки се наблюдава при управлението на програмите: 78 % по ЕФРР/КФ и 85 % по ЕСФ (вж. таблица 1).

²⁹ Работен документ на службите на Комисията (2017 г.), „Преглед на усилията на Съюза за опростяване и за намаляване на регулаторната тежест“ SWD(2017) 675 окончателен, стр. 44.

³⁰ Европейска комисия, Инструментариум за по-добро регулиране, Инструмент № 60, „Модел на стандартните разходи за оценка на административните разходи“.

³¹ ОИСР (2010 г.) „Cutting Red Tape, Why is Administrative Simplification so complicated? Looking beyond 2010“ (Намаляване на бюрокрацията; Защо опростяването на административната уредба е толкова сложно? Поглед отвъд 2010 г.), OECD Publishing, Париж, стр. 45.

³² <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4374310/11-STANDARD-COST-MODEL-DK-SE-NO-BE-UK-NL-2004-EN-1.pdf/e703a6d8-42b8-48c8-bdd9-572ab4484dd3>.

³³ ОИСР (2010 г.) „Cutting Red Tape. Why is Administrative Simplification so complicated? Looking beyond 2010“ (Намаляване на бюрокрацията; Защо опростяването на административната уредба е толкова сложно? Поглед отвъд 2010 г.), Париж, стр. 49.

³⁴ Европейска комисия (2015 г.), „Насоки за по-добро регулиране“, стр. 39.

Таблица 1 – Оценки на административното работно натоварване в държавите членки по функции в рамките на ЕФРР/КФ и ЕСФ

Функция	ЕФРР/КФ	ЕСФ
Национална координация	6 %	3 %
Изготвяне на програми	3 %	5 %
Управление на програми	78 %	85 %
Сертифициране	5 %	2 %
Одит	8 %	5 %

Източник: Проучвания на Комисията: „Measuring Current and Future Requirements on Administrative Cost and Burden of Managing the ESF“ (Измерване на настоящите и бъдещите изисквания относно административните разходи и тежестта при управлението на ЕСФ), юни 2012 г. и „Regional governance in the context of globalisation: reviewing governance mechanisms & administrative costs Administrative workload and costs for Member State public authorities of the implementation of ERDF and Cohesion Fund“ (Регионално управление в контекста на глобализация: преглед на механизмите за управление и административните разходи. Административно работно натоварване и разходи на публичните органи на държавите членки за прилагането на ЕФРР и Кохезионния фонд), 2010 г.

21. Оценката на въздействието на мерките за опростяване през периода 2014—2020 г. показва, че най-голямо повишаване на ефективността може да се очаква при аспектите, свързани с управлението на програмите и изпълнението на проектите (вж. приложение IV). Като цяло отнемашите най-много време аспекти в рамките на управлението на програмите са подборът на проекти и проверката на преките резултати.

22. Що се отнася до административните разходи на държавите членки, налице са значителни икономии от мащаба: програмите по ЕФРР и КФ с относително голям обем на финансиране изразходват по-малка част от бюджета си за административни задачи. Подобна констатация беше направена за програмите по ЕСФ. Административните разходи за програмите по ЕСФ (като част от общия

бюджет на ОП) също са по-високи от тези за програмите по ЕФРР³⁵. Това е така, защото задължителните функции, например изготвянето на годишни доклади за изпълнението, се прилагат независимо от отпуснатите финансови средства.

23. Що се отнася до административната тежест за бенефициентите, важен източник на сложност е свръхрегулирането (т.е. налаганите на национално равнище изисквания, които надхвърлят определените в регламентите). Последващата оценка на Комисията за периода 2007—2013 г. и едно проучване, извършено от името на ЕП, показват, че почти една трета от тежестта, която може да бъде избегната, се дължи на неефективност при националното изпълнение и на свръхрегулиране³⁶. Последното може да се дължи на липса на правна сигурност и на опасенията на националните администрации, че не толкова строгото тълкуване на правилата на ЕС може в крайна сметка да доведе до налагане на финансови корекции от страна на Комисията.

Структуриран подход за опростяване на административната уредба – контекст

24. Международният опит, по-специално този на държавите членки и ОИСР, показва, че за успешното опростяване на административната уредба е необходим структуриран подход. Това включва: (1) установяване и количествено определяне

³⁵ Sweco (2010 г.): „Regional governance in the context of globalisation: reviewing governance mechanisms & administrative costs. Administrative workload and costs for Member State public authorities of the implementation of ERDF and Cohesion Fund“ (Регионално управление в контекста на глобализация: преглед на механизмите за управление и административните разходи. Административно работно натоварване и разходи на публичните органи на държавите членки за прилагането на ЕФРР и Кохезионния фонд), проучване, възложено от ГД „Регионална и селищна политика“, стр. 8.

³⁶ Последваща оценка на програмите в областта на политиката на сближаване за периода 2007—2013 г. с акцент върху Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионния фонд (КФ), август 2016 г., стр. 17 и 106; и Европейски парламент (2017 г.), Изследване за комисията по регионално развитие „Свръхрегулиране в европейските структурни и инвестиционни фондове“, 2017 г., стр. 61.

на тежестта; (2) предварителна оценка на въздействието и независима проверка; и (3) определяне на цели за намаляване на тежестта и мониторинг на напредъка³⁷.

Нашето мнение

25. Основаната на факти политика е от първостепенно значение, за да се осигури по-добро регулиране и опростяване на правилата. Сметната палата счита, че Комисията и държавите членки следва да се насочат главно към областите с най-голямо административно натоварване и елементите, които имат най-голям принос за сложността (вж. **точка 21**). Следователно отправната точка следва да бъде установяването на източниците на сложност и свързаните с тях ползи чрез идентифициране на неоснователно обременяващите и скъпоструващи елементи и техния произход, било то на равнището на ЕС или на национално равнище. Когато е възможно, оценките следва да включват количествен анализ и инструменти като проучвания/обратна информация от заинтересованите страни и резултатите от последващите оценки. В този анализ следва да бъдат определени подходящи мерки за опростяване.

26. Сметната палата обаче установи слабости при наличието на съответните данни. През 2012 г. Комисията е извършила количествен анализ на административните разходи и на тежестта на политиката на сближаване на равнището на ЕС³⁸, т.е. преди началото на програмния период 2014—2020 г. Оценката на Сметната палата на 12 ОП от 12 държави членки (вж. списъка на ОП

³⁷ RegWatchEurope (2014 г.): A Smart Agenda for the New European Commission (Интелигентна програма за новата Европейска комисия).

³⁸ t33, (2012 г.), Measuring the impact of changing regulatory requirements to administrative cost and administrative burden of managing EU Structural Funds (ERDF and Cohesion Funds) (Измерване на въздействието на промяната на регулаторните изисквания върху административните разходи и административната тежест на управлението на структурните фондове на ЕС (ЕФРР и Кохезионния фонд), възложено от ГД „Регионална и селищна политика“.

в приложение III) обаче показва, че държавите членки са извършили ограничен анализ, който като цяло е бил качествен, а не количествен.

27. От 2015 г. оценките на въздействието са основна част от програмата на Комисията за по-добро регулиране. Това е свързано също така с качествена и количествена оценка на въздействието на законодателството върху конкретни заинтересовани страни, когато е възможно. Независим Комитет за регулаторен контрол (RSB), създаден през 2015 г. в рамките на Комисията, проверява качеството на оценките на въздействието. От Съвета и Парламента се изисква да извършват оценки на въздействието на всички съществени изменения, които правят на предложеното законодателство³⁹. Освен това Комисията е създавала Програма за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT) за анализиране на действащото законодателство с цел да се гарантира, че ползите от правото на ЕС се постигат с най-малко разходи. В годишните си доклади от 2016 г. и 2017 г. RSB е посочил слабостите при количественото определяне на регулаторните разходи и ползи⁴⁰.

28. Още в проекта на POP⁴¹ за периода 2014—2020 г. Комисията е предложила да се използват цели за намаляване на административните разходи и тежест. Тези цели обаче са отпаднали по време на преговорите за POP. Вследствие на това в споразуменията за партньорство (СП) и в ОП на държавите членки не са определени цели за намаляване на административната тежест за

³⁹ Междуинституционално споразумение между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия за по-добро законотворчество от 13 април 2016 г. (ОВ L 123, 12.5.2016 г., стр. 1—14).

⁴⁰ Европейска комисия (2017 г.): Комитет за регулаторен контрол, Годишен доклад за 2017 г., точка 2.3.

⁴¹ Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета, COM(2011) 615 окончателен/2, Брюксел, 14 март 2012 г., член 14, буква д), подточка ii).

бенефициентите и на разходите на техните администрации при изпълнението на политиката на сближаване.

29. По подобен начин в образца за годишния доклад за изпълнението за ОП през периода 2014—2020 г. не е предвидено докладване на постигнатия напредък по намаляването на административната тежест⁴². Тъй като няма показатели за измерване на напредъка по намаляването на административните разходи и тежестта при изпълнението на политиката на сближаване, е трудно да се прецени дали Комисията и държавите членки са успели ефективно да намалят административната тежест.

Ръководен принцип II: Структурираният и основан на фактите подход е жизненоважен, за да се разбере сложността и да се предложи опростяване

Отправната точка за ефективно опростяване е всеобхватният преглед на произхода на тежестта в ОП и идентифицирането на неоснователната сложност и ненужните разходи. Това следва да позволи на Комисията и на държавите членки да определят подходящи мерки за опростяване с цел ефективно намаляване на административните разходи за националните органи и на административната тежест за бенефициентите. Държавите членки следва да оценят своите предложения за опростяване, а Комисията следва да ги прегледа преди началото на ОП, за да се гарантира ефективно опростяване и да се предотврати необходимостта от *ad hoc* корекции по време на процеса на изпълнение.

На последно място, определянето на цели и мониторингът на напредъка по намаляването на административните разходи и тежестта са абсолютно необходими, за да се гарантира устойчиво опростяване по места.

⁴² Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/207 на Комисията от 20 януари 2015 г. (ОВ L 38, 13.2.2015 г., стр. 1—122).

Гарантирането на ефективно опростяване изисква силна ангажираност от страна на Комисията, Европейския парламент, Съвета и държавите членки

Ангажираност: контекст

30. Комисията, Европейският парламент, Съветът и държавите членки споделят отговорността за опростяването на изпълнението на политиката на сближаване и трябва да участват активно⁴³ в постигането на тази цел. Комисията предлага правната рамка за управление и прилагане на фондовете, която впоследствие се договаря и приема от Европейския парламент и Съвета. След това държавите членки носят отговорността за определянето на правилата за бенефициентите, например за подбора на операциите, мониторинга и докладването. Тези правила имат пряко въздействие върху бенефициентите и допринасят за действителната и/или възприеманата административна тежест.

Нашето становище

31. Международният опит, по-специално този на държавите членки, показва, че за успешното опростяване на административната уредба е необходим сериозен политически ангажимент, както и подходящо управление, методология и ресурси⁴⁴. Такъв е случаят и с политиката на сближаване. Ефективното опростяване изисква силна ангажираност и отговорност от страна на Комисията, Европейския парламент, Съвета и държавите членки в съответните им роли.

32. Комисията може да допринесе за опростяването на административната уредба, като предложи правила, които са „подходящи за целта“, като хармонизира тези правила и рационализира модела на ОП. При договарянето на

⁴³ Комитет на регионите (2016 г.), становище „Опростяване на ЕСИФ от гледна точка на местните и регионалните власти“ от 11 октомври 2016 г., № CDR 8/2016.

⁴⁴ Проучване на Центъра за европейски политически проучвания (CEPS) (2017 г.), „Introducing EU reduction Targets on regulatory Costs, a feasibility study“ (Въвеждане на цели на ЕС за намаляване на регулаторните разходи – проучване за осъществимост), A. Renda, стр. 39.

тези предложения в законодателния процес е необходимо Европейският парламент и Съветът да поемат твърд ангажимент за постигане на опростяване, като същевременно не се компрометира постигането на определените цели на политиката.

33. След приемането му законодателството трябва да бъде приложено от държавите членки по начин, който действително води до опростяване за бенефициентите. Комисията е установила, че процесът на подаване на заявления, заедно с докладването и съхранението на документи, представляват важна част от административното работно натоварване на бенефициентите⁴⁵. Държавите членки имат основната компетентност да предприемат стъпки за намаляване на тежестта за бенефициентите в тези области.

34. В РОР от държавите членки се е изисквало да докладват в СП и в ОП „планираните мерки за намаляване на административната тежест за бенефициентите.“ Няма обаче обща методология за начина, по който тези мерки да се оценяват при последващите оценки на СП и ОП. За тази част от ОП не е вземано решение на Комисията. Опитът от програмите в периода 2014—2020 г. (вж. **точка 26**) показва, че Комисията следва да играе по-активна роля.

⁴⁵ Работен документ на службите на Комисията „Оценка на въздействието“ (2011 г.) от 6 октомври 2011 г., SEC(2011) 1141 окончателен, стр. 17.

Ръководен принцип III: Гарантирането на ефективно опростяване изисква силна ангажираност от страна на Комисията, Европейския парламент, Съвета и държавите членки

Ефективното опростяване изисква силна ангажираност и отговорност от страна на Комисията, Европейския парламент, Съвета и държавите членки в съответствие с техните роли. Комисията може да допринесе за опростяването на административната уредба, като предложи правила, които са „подходящи за целта“. Европейският парламент и Съветът следва да имат твърд ангажимент за постигане на опростяване в законодателния процес, без да се застрашава постигането на целите на политиката. След това държавите членки имат основната компетентност да предприемат стъпки за намаляване на административната тежест за бенефициентите. Комисията следва да наблюдава процеса, за да подпомага по-добре държавите членки при постигането на опростяване по места.

Отчетност и изпълнение: опростяването не е самоцел и не следва да застрашава постиженията при засилването на вътрешния контрол

Гаранции, публична отчетност и ефективност: контекст

35. Комисията носи крайната отговорност за изпълнението на бюджета на ЕС. Поради това тя се нуждае от гаранции, че държавите членки използват финансирането по отчетен и ефективен начин⁴⁶. С това имаме предвид:

- а) Гаранции и публична отчетност. Органите изразходват средствата в съответствие с приложимите правила. Това означава, че ролите и отговорностите за управлението и контрола следва да бъдат ясно

⁴⁶ Преамбюл, съображение 10 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320 – 469).

определени и добре разбрани както от държавите членки, така и от Комисията; редовно докладване за използването на тези разходи, тяхната допустимост и независим одит във връзка с тях⁴⁷.

- б) Ефективност, т.е. постигане на целите на политиката, договорени от законодателите. На първо място, това изисква определяне на нуждите от инвестиции, приоритетите на финансирането, целите и показателите за изпълнението. На второ място, следва подбор на проекти, които най-добре отговарят на целите и постигат резултати, чрез събиране на данни за изпълнението и мониторинг на напредъка.

36. През предходните два програмни периода механизмите за отчетност са укрепени, по-специално чрез официално определяне на органите и задължителни проверки от страна на Комисията и на одитните органи на функционирането на системите за управление и контрол за всяка от ОП⁴⁸.

37. В стремежа към постигане на договорените от законодателите цели на политиката на сближаване е необходимо съсредоточаване върху ефективното използване на финансирането. В своя преглед на бюджета Комисията подчерта необходимостта от подобряване на ефективността на политиката на сближаване чрез съсредоточаване върху резултатите⁴⁹. Със законодателния пакет за програмния период 2014—2020 г., най-вече с ROP, се въвеждат значителни промени, които имат за цел да повишат насочеността към ефективното

⁴⁷ ЕСП (2018 г.), Информационен документ „Бъдещето на финансите на ЕС – реформиране на начина, по който функционира бюджетът на ЕС“, февруари 2018 г.

⁴⁸ Членове 14 и 71 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 25–78).

⁴⁹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и националните парламенти, COM(2010) 700 окончателен, „Преглед на бюджета на ЕС“ от 19 октомври 2010 г.

изпълнение, включително интервенционна логика, предварителни условия и рамка на изпълнението.

Нашето становище

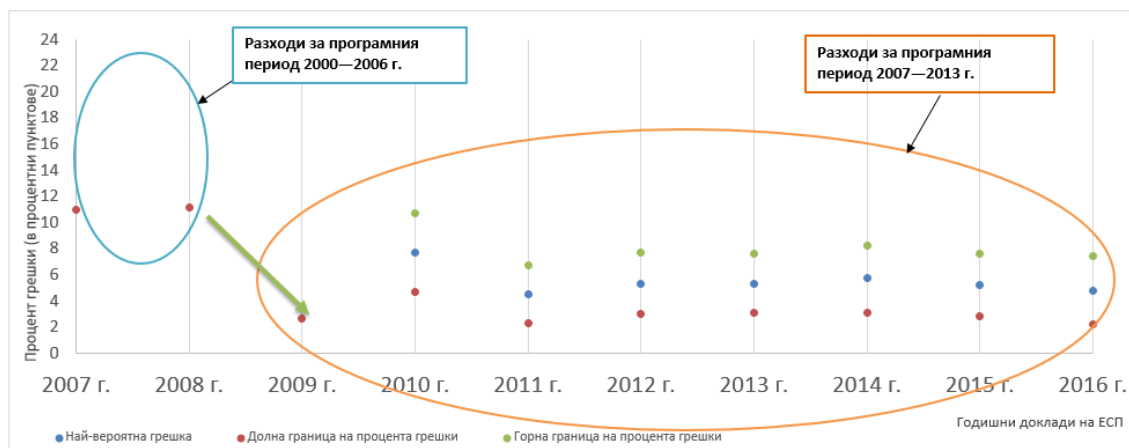
38. Основната цел на политиката на сближаване е постигането на целите на политиката, т.е. насърчаването на цялостното развитие на ЕС чрез намаляване на неравенството между нивата на развитие на държавите членки и регионите. Сметната палата счита, че опростяването на политиката на сближаване не следва да се извършва за сметка на постигането на целите на политиката и отчетността за използването на публичните средства.

39. За програмния период 2007—2013 г. законодателите са решили да укрепят механизмите за отчетност за политиката на сближаване. Одитната дейност на Сметната палата показва, че това е допринесло за значително намаляване на равнището на нередностите⁵⁰. Докладваните от Сметната палата проценти грешки от 2007 г. насам за разходите в периода 2007—2013 г. са на значително по-ниско равнище в сравнение с предходния програмен период и остават постоянно по-ниски от 2011 г. до 2016 г. (вж. **фигура 1**)⁵¹. Това означава, че милиарди евро са били изразходвани без нередности, например за недопустими проекти или категории разходи, за неправомерна държавна помощ или за проекти, които нарушават правилата на ЕС и националните правила за възлагане на обществени поръчки. Тези положителни резултати нямаше да може да бъдат постигнати без укрепване на механизмите за вътрешен контрол. Тези постижения не следва да се застрашават.

⁵⁰ George Karakatsanis и Martin Weber (2016 г.), „Европейската сметна палата и политиката на сближаване“ в „Наръчник за политиката на сближаване в ЕС“.

⁵¹ Специален доклад № 17/2018 „Действията на Комисията и на държавите членки през последните години на програмния период 2007—2013 г. са довели до преодоляване на ниската степен на усвояване на средствата, но не са били достатъчно съсредоточени върху резултатите“, точки 80 и 81.

Фигура 1 – Прогнозен процент на грешките в областта на сближаването, от 2007 г. до 2016 г.



Източник: Годишни доклади на ЕСП, 2007 – 2016 г.

40. През 2018 г. Съветът предложи система за изпълнение на политиката на сближаване в периода след 2020 г., която изцяло се основава на това Комисията да разчита на националните правила и на работата на органите на държавите членки, с ограничени възможности за намеса от страна на Комисията⁵². Ако бъде приложен, този подход ще представлява съществена промяна в настоящите системи за управление и контрол. Както Сметната палата вече отбеляза, в предходните два програмни периода механизмите за отчетност са били укрепени, наред с другото, чрез получаването на увереност от страна на Комисията относно редовността на разходите за сближаване чрез разчитане на проверки, извършвани от одитните органи на държавите членки в съответствие с принципа на „единния одит“. Необходимо условие за това е качествената работа на одитните органи⁵³. Отмяната на надзорната роля на Комисията обаче ще породви значителен риск за настоящото равнище на отчетност и увереност.

⁵² Заключение на Съвета (2018 г.), „Прилагане и изпълнение на политиката на сближаване след 2020 г.“, 12 април 2018 г., 178/18, съобщение за пресата.

⁵³ Член 73 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 г. (ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 25 – 78).

Съгласно Договора⁵⁴ Комисията отговаря за изпълнението на бюджета съгласно принципа на доброто финансово управление.

41. В предходен свой документ Сметната палата установи, че липсата на фокус върху изпълнението е била съществен проблем при управлението на средствата на ЕС⁵⁵. Въпреки че този проблем е отчасти решен в РОР, одитната дейност на ЕСП показва картина на нееднозначен успех за трите посочени по-горе промени. Сметната палата констатира, че е била постигната по-солидна интервенционна логика за ОП, но това е съпътствано от повишена сложност, включително прекалено голям брой показатели и слабости при определянето на резултатите⁵⁶. Сметната палата констатира също, че предварителните условия са осигурили хармонизирана референтна рамка за оценка на условията за ефективно използване на средствата. Не е ясно обаче в каква степен това е довело до промени по места. Освен това Сметната палата стигна до заключението, че рамката на изпълнението с резерв за изпълнение, която е трябвало да действа като стимул за по-добро изпълнение, не е била ориентирана в по-голяма степен към резултатите в сравнение с подобни механизми в предишните програмни периоди⁵⁷.

42. Въпреки тези смесени резултати Сметната палата счита, че опростяването може и следва да е съпътствано от по-голяма насоченост към резултатите. ЕСП също така е съгласна с изложеното становище в Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество от 2016 г., че опростяването на

⁵⁴ Договор за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), член 317.

⁵⁵ ЕСП (2014 г.) Годишен доклад за финансовата 2013 г., глава 10, точка 10.57.

⁵⁶ ЕСП (2017 г.), Специален доклад № 2/2017 „Договарянето от страна на Комисията на споразумения за партньорство и програми в областта на сближаването“, точки 143, 146 и 150.

⁵⁷ ЕСП (2017 г.), Специален доклад № 15/2017 „Предварителни условия и резерв за изпълнение в областта на сближаването“, точки 25—65 и 72.

законодателството на ЕС и намаляването на регулаторната тежест следва да се преследват, без да се засяга постигането на целите на политиките⁵⁸.

Ръководен принцип IV: Отчетност и изпълнение: опростяването не е самоцел и не следва да застрашава постиженията при засилването на вътрешния контрол

Основната цел на политиката на сближаване е засилване на икономическото, социалното и териториалното сближаване. ЕСИ фондовете трябва да се използват в съответствие с принципите на добро финансово управление и при спазване на правните изисквания⁵⁹. Опростяването не е самоцел.

ИЗБРАНИ ОБЛАСТИ ЗА ОПРОСТЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПОЛИТИКАТА НА СБЛИЖАВАНЕ

43. По-долу Сметната палата излага възгледите си по редица въпроси, които счита за основни области на сложност за изпълнението на политиката на сближаване, т.е. законодателството и насоките на ЕС; структурите за управление на ОП; подборът и изпълнението на проектите (включително свръхрегулиране); използването на опростени варианти за разходите (ОВР) и други видове мерки, основаващи се на спазване на определени условия; по-ефикасен и ефективен контрол. За всяка от тези области Сметната палата установи ограничения за опростяването на административната уредба. ЕСП счита, че последователното прилагане на изложените в настоящия документ ръководни принципи ще спомогне за справяне с тези ограничения.

⁵⁸ Междунституционално споразумение между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия за по-добро законотворчество от 13 април 2016 г. (ОВ L 123, 12.5.2016 г., стр. 1—14).

⁵⁹ Преамбюл, съображение 10 от Регламент (ЕС) № 1303/2013.

Законодателство и насоки на ЕС

Яснота на законодателството и насоките на ЕС

44. През 2011 г. в първото становище на ЕСП относно проекта на РОР беше посочено, че разпоредбите за разходите в областта на сближаването през текущия програмен период 2014—2020 г. са сложни, а тежестта за ЕС и националните администрации остава висока⁶⁰. В проучване на Европейския парламент от 2017 г. е установено, че сложните и неясни правила водят до проблеми при тълкуването и до правна несигурност⁶¹. Това на свой ред допринася за свръхрегулиране и увеличаване на административните разходи и тежест. През 2017 г. Съветът също стигна до заключението, че сложните правила са една от основните причини за грешки⁶².

45. За периода 2014—2020 г. броят на регламентите и насоките се е увеличил значително в сравнение с двата предходни програмни периода. Между периодите 2007—2013 г. и 2014—2020 г. броят на страниците на регламентите и насоките се е удвоил от 1 732 на 3 889. В сравнение с програмния период 2000—2006 г. сега има 50 % повече регламенти и 570 % повече насоки

⁶⁰ ЕСП (2011 г.), Становище № 7/2011 относно предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, 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, точка 5.

⁶¹ Европейски парламент (2017 г.), Изследване за комисията по регионално развитие „Свръхрегулиране в европейските структурни и инвестиционни фондове“, 2017 г., стр. 63.

⁶² Заключение на Съвета (2017 г.) „Полезни взаимодействия и опростяване на политиката на сближаване след 2020 г.“ от 15 ноември 2017 г., № 657/17, точка II, параграф 10.

(вж. **приложение V**). Според Комисията насоките се изготвят главно по искане на държавите членки.

46. Увеличаването на насоките от периода 2007—2013 г. до периода 2014—2020 г. е свързано главно с етапа на програмиране (вж. **фигура 2**). Основната цел на нововъведените насоки е да се обясни как да се интегрират в ОП не само нововъведените елементи, които следва да направят политиката на сближаване ориентирана в по-голяма степен към резултатите (т.е. предварителните условия), но и засилената интервенционна логика и резервът за изпълнение. Въпреки че по принцип насоките на Комисията са обвързващи само за собствените ѝ служби, сред държавите членки има значителни опасения, че неспазването на насоките на Комисията може в крайна сметка да доведе и до финансови корекции⁶³.

Фигура 2 – Регламенти и насоки в областта на политиката на сближаване към 20 април 2018 г.

Вид документ, свързан с етапа на програмиране	Програмен период					
	2000—2006 г.		2007—2013 г.		2014—2020 г.	
	Брой	Страници	Брой	Страници	Брой	Страници
Регламенти на ЕС и решения на Комисията						
Междинен сбор	19	138	21	313	28	774
Хоризонтални	6	61	6	93	6	228
Програмиране	6	23	14	57	6	166
Изпълнение	7	54	1	163	16	380
Приключване	0	0	0	0	0	0
Ръководства						
Междинен сбор	13	374	60	1 419	88	3 115
Програмиране	4	76	5	76	49	1 413
Изпълнение	5	72	54	1 205	34	1 599
Приключване	4	226	1	138	5	103
ОБЩО	32	512	81	1 732	116	3 889

⁶³) Годишно приключване на отчетите за 2014—2020 г.

Източник: ЕСП въз основа на http://ec.europa.eu/regional_policy/bg/information/legislation/guidance.

⁶³ Европейски парламент (2017 г.), Изследване за комисията по регионално развитие „Свърхурегулиране в европейските структурни и инвестиционни фондове“, 2017 г., стр. 67.

47. Във времето и през отделните програмни периоди някои аспекти на управлението на програмите са били определяни в насоки. Например методологията за формиране на извадки за одитиране на операциите или методологията за оценяване на генериращите приходи проекти, които по-рано са се определяли в насоки, са били включени в регламентите за периода 2014—2020 г. Това увеличава броя на регламентите, но и правната сигурност за държавите членки.

Навременна наличност и стабилност на правилата по време на и между програмните периоди

48. Закъсненията в договарянето на МФР за периода 2014—2020 г. са довели до закъснения при приемането на законодателния пакет за политиката на сближаване: той е бил приет едва през декември 2013 г., т.е. две седмици преди началото на програмния период. Свързаните с него насоки са приемани „на парче“ до септември 2014 г. Вторичното законодателство е било прието постепенно до януари 2016 г., едновременно с приемането и изпълнението на ОП. Събраните от ЕСП данни също показват, че многото допълнителни правила и изисквания са допринесли за закъснения при договарянето и приемането на ОП⁶⁴. С оглед на това Сметната палата препоръча Комисията да представя своевременно своите законодателни предложения относно политиката на сближаване за периода след 2020 г., за да може преговорите да приключат преди началото на програмния период⁶⁵.

49. Една от основните констатации в последващата оценка на Комисията за периода 2007—2013 г. е била, че постоянните промени на правилата – често с прилагане със задна дата – са допринесли за правна несигурност и различни

⁶⁴ ЕСП (2017 г.), Специален доклад № 2/2017 „Договарянето от страна на Комисията на споразумения за партньорство и програми в областта на сближаването“, точка 55.

⁶⁵ Пак там, фигура 3, точки 138, 139 и препоръка 1.

тълкувания между различните органи в държавите членки. Вследствие на това управляващите органи (УО) са били склонни да прилагат правилата по възможно най-строгия начин, за да намалят риска от финансови корекции⁶⁶. Различни проучвания показват, че освен навременната наличност, липсата на стабилност при правилата и решенията с обратно действие също са сериозен проблем за правната сигурност⁶⁷. ГВР по въпросите на опростяването е посочила, че въпреки че правилата следва да бъдат опростени, те също така следва да останат стабилни между програмните периоди. Европейският парламент⁶⁸ и Комитетът на регионите⁶⁹ споделят тази позиция.

50. Сметната палата счита, че навременната наличност на правилата е от основно значение. ЕСП също така счита, че стабилните правила може да бъдат средство за ефективно опростяване. По-специално има риск широкообхватните промени на настоящата система за получаване на увереност да са в противоречие с последните постижения за гарантиране на законосъобразността и редовността на разходите в областта на сближаването (вж. точка 39).

⁶⁶ Последваща оценка на програмите на политиката на сближаване за периода 2007—2013 г., съсредоточена върху Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ) и Кохезионния фонд (КФ), август 2016 г., стр. 105 и 106.

⁶⁷ EPRC (2015 г.), Тематичен доклад на мрежата IQ-Net 37(2), „Is simplification simply a fiction?“ (Дали опростяването е просто фикция?), Център за изследване на европейските политики, Факултет по управление и обществена политика, Университет Стратклайд.

⁶⁸ Резолюция на Европейския парламент „Градивни елементи на политиката на сближаване на ЕС след 2020 г.“ от 13 юни 2017 г. (2016/2326(INI)), параграф 38.

⁶⁹ Комитет на регионите (2016 г.), становище „Опростяване на ЕСИФ от гледна точка на местните и регионалните власти“, 119-а пленарна сесия, 10, 11 и 12 октомври 2016 г., параграф 45.

Хармонизирането на правилата намалява сложността на системата и помага на управляващите органи и бенефициентите

51. В РОР за периода 2014—2020 г. са предвидени общи правила, които се прилагат за всичките пет ЕСИ фонда. Той включва възможността за програми, финансирани по няколко фонда, и съвместни мониторингови комитети, както и възможността всеки фонд да може да подкрепя операции за техническа помощ, които са допустими по някой от другите фондове.

52. Въпреки изложените в РОР добри намерения Комисията не е успяла напълно да хармонизира правилата дори за трите фонда (ЕФРР, КФ и ЕСФ), които изпълняват политиката на сближаване. В предишен доклад ЕСП установи, че ЕФРР/КФ и ЕСФ прилагат различни определения на данните за изпълнението за периода 2014—2020 г. Това е свързано със създаване и поддържане на различни ИТ системи и следователно допринася за по-големи административни разходи за администрациите на държавите членки, както и ненужна административна тежест за бенефициентите⁷⁰. Друг пример е, че одитните органи или еквивалентните органи не следват един и същ подход за всичките пет фонда. ГВР също изказва предположение, че правилата на фондовете и на начините на управление не са съвместими, като по този начин се намалява полезното взаимодействие между ЕСИ фондовете и другите фондове на ЕС, като например Програмата на ЕС за конкурентоспособност на предприятията и малките и средните предприятия (COSME) и „Хоризонт 2020“.

⁷⁰ ЕСП (2017 г.), Специален доклад № 2/2017 „Договарянето от страна на Комисията на споразумения за партньорство и програми в областта на сближаването“, точки 148—151.

Управленска структура на оперативните програми (ОП)

Брой ОП и участващи органи

53. Политиката на сближаване се осъществява чрез ОП. Държавите членки⁷¹ се ползват с известна степен на автономност при определянето на броя на ОП, комбинацията от използвани фондове в дадена ОП, броя на приоритетните оси и специфичните цели, както и структурите за управление и контрол при определени ограничения, изложени в регламентите⁷².

54. През програмния период 2014—2020 г. държавите членки са създали повече от 390 ОП. Броят на ОП и на органите в дадена държава членка също така зависи и от нейната конституционна и административна структура. Например във федералните държави (като Белгия или Германия) почти всички програми се определят на регионално равнище и се управляват от регионални органи.

55. По изчисления на Комисията през периода 2014—2020 г. държавите членки са създали около 1 400 различни органа за управление на програмите: около 116 институции, действащи като одитни органи, 300 като УО и 924 МЗ в рамките на ЕФРР, КФ и ЕСФ (включително ЕТС).

56. По принцип броят на органите не е свързан с отпуснатите бюджетни средства за ОП⁷³, вж. **приложение VI** за по-подробна информация. Данните показват, че обемът на финансиране на ОП има значение (вж. **точка 22**). Налице са икономии от мащаба, а при процента на административните разходи има тенденция за намаляване с увеличението на бюджета.

⁷¹ Регламент за изпълнение (ЕС) № 288/2014 на Комисията от 25 февруари 2014 г. (ОВ L 87, 22.3.2014 г., стр. 1—48).

⁷² Член 96 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320—469) и Регламент (ЕС) № 288/2014 (ОВ L 87, 22.3.2014 г., стр. 1—48).

⁷³ Въз основа на данни, предоставени от Комисията.

57. Последващата оценка на Комисията на политиката на сближаване за периода 2007—2013 г. показва, че рискът от различни тълкувания на правилата на различните равнища се увеличава с броя на органите за ОП⁷⁴. Това на свой ред може да допринесе за правна несигурност и свръхрегулиране, а оттам и за допълнителни административни разходи за органите и тежест за бенефициентите.

Рационализиране на други елементи на ОП, като например предварителните условия и показателите за изпълнението

58. За периода 2014—2020 г. от държавите членки се е изисквало да осигурят наличието на редица предпоставки, които да гарантират по-ефикасно и ефективно използване на средствата от ЕС – така наречените „предварителни условия“. Сметната палата препоръча Комисията да отстрани дублиранията и да въведе ясни критерии за оценка на тези предварителни условия⁷⁵.

59. Освен това за периода 2014—2020 г. държавите членки са определили около 9 000 показателя за измерване на изпълнението на разходите в областта на сближаването. Повечето от тях са специфични за отделните програми и Комисията няма да може да обобщи тези данни по съдържателен начин на равнището на ЕС. Държавите членки обаче трябва да събират цялата необходима информация и да я докладват навреме. Според Комисията тази рамка за мониторинг е важен фактор, допринасящ за административни разходи за органите и тежест за бенефициентите (вж. приложение IV). В предишен доклад ЕСП отбеляза, че като се имат предвид разходите за редовно събиране на тези данни, броят на показателите за изпълнение е прекалено голям. Сметната палата

⁷⁴ Последваща оценка на програмите на политиката на сближаване за периода 2007—2013 г., съсредоточена върху Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ) и Кохезионния фонд (КФ), август 2016 г., стр. 106.

⁷⁵ ЕСП (2017 г.), Специален доклад № 15/2017 „Предварителни условия и резерв за изпълнение в областта на сближаването“.

препоръча Комисията да анализира показателите за крайните продукти и резултатите, за да определи тези, които са най-актуални и най-подходящи за определяне на въздействието на интервенциите на ЕС⁷⁶.

Административна неефективност при подбора и изпълнението на проекти в областта на сближаването (включително свръхрегулиране)

Свръхрегулиране

60. Приблизителна една трета от административната тежест за бенефициентите при изпълнението на политиката на сближаване е свързана със свръхрегулиране⁷⁷. „Свръхрегулиране“ означава допълнителни правила и регулаторни задължения на държавите членки, които надхвърлят задълженията по ЕСИ фондовете, определени на равнището на ЕС, и които правят прилагането на ЕСИ фондовете по-скъпо и обременяващо за органите и бенефициентите по програмите.

61. Основните причини за свръхрегулиране са правна несигурност, несъответствия в регулаторната рамка, страх от одит и сложността на системата за споделено управление. Отрицателното въздействие на свръхрегулирането е различно: то увеличава административните разходи и тежестта за бенефициентите, като също така може да ги откаже от използване на финансирането за сближаване⁷⁸. Сметната палата препоръча⁷⁹ Комисията да

⁷⁶ ЕСП (2017 г.), Специален доклад № 2/2017 „Договарянето от страна на Комисията на споразумения за партньорство и програми в областта на сближаването“.

⁷⁷ Европейска комисия (2017 г.), „Използване на нови разпоредби относно опростяването по време на ранния етап на прилагане на ЕСИ фондовете“, Окончателен доклад, SWECO, t33 & Spatial Foresight.

⁷⁸ Европейска комисия (2017 г.), „Използване на нови разпоредби относно опростяването по време на ранния етап на прилагане на ЕСИ фондовете“, Окончателен доклад, SWECO, t33 & Spatial Foresight.

⁷⁹ ЕСП, Годишен доклад за финансовата 2014 година, глава 6, препоръка 1 и ЕСП, Годишен доклад за финансовата 2015 година, глава 6, препоръка 2.

анализира националните правила за допустимост за програмните периоди 2007—2013 г. и 2014—2020 г. с цел да определи добрите практики и да намали свръхрегулирането.

62. В своя отговор на препоръките на Сметната палата Комисията се съгласи да извърши целенасочен анализ на националните правила за допустимост и подчерта отговорността на държавите членки да опростят националните правила за допустимост и да се справят със свръхрегулирането. До април 2018 г. Комисията не беше извършила такъв анализ. Според Комисията, за своите одитни констатации за периода 2014—2020 г. тя използва системата за управление на одитните процеси, дейности и ресурси (MAPAR), която ѝ позволява да събира конкретна информация за случаи на свръхрегулиране. Комисията все още не е дала препоръки на държавите членки относно това как да отстранят конкретни случаи на свръхрегулиране. Комисията също така съобщи, че ще стартира проект за докладване на констатации от минали одити и на съответните видове грешки, които са били установени.

Рационализиране на процеса за подбор и изпълнение на проекти

63. Държавите членки отговарят за подбора на проекти за финансиране, както и за тяхното оценяване, одобрение и мониторинг и за докладването на изпълнението. Въпреки че общите изисквания са определени в ROP, нашата одитна дейност показва, че административните практики и свързаната с тях административна тежест за бенефициентите се различават значително между отделните държави членки и ОП.

64. За да определи възможностите за рационализиране, ЕСП извърши преглед на 12 инвестиционни схеми, съфинансирани от ЕФРР (обхващащи ОП в 12 държави членки) през програмния период 2014—2020 г. по тематична цел 3 „Конкурентоспособност“ (вж. приложение III). Нашият преглед обхваща етапа на подаване на заявления и изпълнението на проекти.

Етап на подаване на заявления за проекти

65. Прегледът на ЕСП показва, че много елементи от етапа на подаване на заявления за проекти са общи за всички ОП. Съществуват обаче разлики, особено по отношение на начина, по който се подават заявленията за проекти, размера на заявленията за проекти и количеството информация, което се изисква да предоставят кандидатите.

66. Електронният обмен на данни, т.е. обменът на информация между бенефициентите и органите, е в основата на член 122 от РОР⁸⁰. През 2016 г. Комисията е изчислила, че използването на цифрови технологии ще намали общата административна тежест с 11 %, ще намали риска от загуба на документи, както и разходите за архивиране⁸¹. Прегледът на Сметната палата показва, че в шест от 12-те разгледани ОП всички заявления за проекти са подадени по електронен път. Останалата част са били подадени на хартиен носител (три ОП) или чрез използване на комбинация от електронен и хартиен носител (три ОП). Следователно има значителна възможност за допълнително намаляване на административните разходи за държавите членки и на административната тежест за бенефициентите чрез по-добро използване на цифровите технологии.

67. Също така между ОП има съществени разлики по отношение на размера на заявленията за проекти. Сметната палата установи, че броят на страниците, които трябва да бъдат попълнени, варира между 15 и 134.

68. Има и разлика в информацията, която трябва да предоставят кандидатите в подкрепа на техните заявления. Въпреки че част от информацията се изисква от

⁸⁰ Член 122, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320—469).

⁸¹ Европейска комисия (2014 г.), Окончателна контролна таблица за опростяването за МФР за периода 2014—2020 г. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, 3 март 2014 г.

всички програми, например обща информация за кандидата и описание на предлагания проект, други искания за информация се различават между отделните ОП като отражение на различните критерии за допустимост, които се считат за решаващи за даден вид инвестиция, например: финансово състояние на кандидата (10 от 12 ОП са изисквали това); конкурентно положение на кандидата (8 от 12 ОП); опит при изпълнението на проекти (6 от 12 ОП); и наличие на сертификат за управление на качеството ISO (3 от 12 ОП).

69. Информацията, която трябва да предоставят кандидатите, се отразява върху обема на работата, която трябва да извършат бенефициентите, за да попълнят формулярите на заявленията, и в краен случай дори може да ги откаже да кандидатстват за финансиране от ЕС. Освен това всички тези данни трябва да бъдат обработени от органите и колкото повече информация се изисква, толкова по-високи са административните разходи за подбора на проекти.

Етап на изпълнение на проектите

70. Нашият преглед установи, че в етапа на изпълнение в ОП се предвиждат различни начини за подаване на искания за плащане и подкрепящи документи (включително на хартиен носител и комбинации от хартиен носител и електронни версии).

71. Необходимият период на съхранение за подкрепящите документи за направените разходи, определен на равнището на държавите членки, варира от „5 години след приключването на проекта“ до „до 2031 г.“. Вследствие на това бенефициентите на финансиране за подпомагане на един и същ вид инвестиции по различните ОП ще се сблъскат с различни равнища на административна тежест по отношение на съхранението на документи.

72. В повечето държави членки⁸², обхванати от прегледа на ЕСП, частните дружества не са обект на националните правила за възлагане на обществени поръчки, тъй като нямат статут на възлагащ орган. Въпреки това Сметната палата установи, че някои държави членки налагат подробни изисквания (например срокове за представяне/събиране на оферти и критерии за подбор и за възлагане), които са много сходни с правилата за възлагане на обществени поръчки. В своето проучване за програмния период 2007—2013 г.⁸³ Комисията е установила подобни различия.

Използване на опростени варианти за разходите (ОВР) и други мерки, основаващи се на спазване на определени условия

Използване на опростени варианти за разходите

73. В POP за 2014—2020 г. се посочва, че безвъзмездната финансова помощ и възстановимите средства могат да бъдат под формата на опростени варианти за разходите (ОВР), т.е. стандартна таблица на разходите за единица продукт (SSUC), еднократни суми и финансиране с единна ставка. ОВР представляват отдалечаване от принципа на действителните разходи. Лицата, натоварени с проверките на управлението, и одиторите ще трябва да се съсредоточат в по-голяма степен върху крайните продукти, а не върху входящите ресурси и разходите по проектите⁸⁴.

⁸² С изключение на Словакия, където МСП като бенефициенти на публично финансиране са задължени да спазват някои разпоредби на националния закон за обществените поръчки.

⁸³ Проучване на Европейската комисия (2012 г.), „Сравнително проучване на процеса за подбор на проекти, прилаган в програмите на политиката на сближаване за периода 2007—2013 г. в редица държави членки“, февруари 2012 г.

⁸⁴ Европейска комисия (2014 г.), „Указания за опростените варианти за разходите (ОВР)“, стр. 33.

74. През програмния период 2014—2020 г. ОВР са най-често използваната незадължителна мярка за опростяване. За около 80 % от проучените през 2017 г. ОП УО позволяват използването на ОВР⁸⁵. Те използват в особено широка степен единни ставки, които не трябва да бъдат обосновани, за да се покрият преките разходи. За съфинансираните от ЕСФ интервенции вече са били въведени редица мерки за улесняване на използването на ОВР⁸⁶. Частта от бюджета на програмите, обхваната от ОВР, е 36 % за ЕСФ, докато ЕФРР/КФ се характеризират с по-ограничено използване на ОВР (2 %)⁸⁷.

75. В проучването на Комисията от 2017 г. се отбелязва, че понастоящем ОВР са мярката за опростяване, чиято помощ е най-ефективна за намаляване на административната тежест за бенефициентите. От общо 21 мерки за опростяване, почти половината от очакваното намаляване на тежестта до момента е генерирано от ОВР⁸⁸ (вж. приложение IV). Има много причини, поради които ОВР не се използват по-широко, като например правна несигурност (по-специално във връзка с държавната помощ и правилата за възлагане на обществени поръчки) или правилата на държавите членки, които изглежда насърчават системите, основани на възстановяване на действителни разходи. Що се отнася до държавната помощ, изменението от 2017 г. на Общия регламент за групово

⁸⁵ Европейска комисия (2017 г.), проучване, „Използване на нови разпоредби относно опростяването по време на ранния етап на прилагане на ЕСИ фондовете“, Окончателен доклад, SWECO, t33 & Spatial Foresight, стр. 61.

⁸⁶ Член 14, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1304/2013 (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 470—486).

⁸⁷ Европейска комисия (2017 г.), проучване, „Използване на нови разпоредби относно опростяването по време на ранния етап на прилагане на ЕСИ фондовете“, Окончателен доклад, SWECO, t33 & Spatial Foresight, стр. 21 и 142.

⁸⁸ Европейска комисия (2017 г.), проучване, „Използване на нови разпоредби относно опростяването по време на ранния етап на прилагане на ЕСИ фондовете“, Окончателен доклад, SWECO, t33 & Spatial Foresight, стр. 20.

освобождаване (ОРГО) предвижда използване на ОВР в контекста на държавната помощ⁸⁹.

С Регламента „Омнибус“ се разширяват обхватът и приложимостта на ОВР и се въвежда нов вид подкрепа, основана на условия

76. С Регламента „Омнибус“ значително се разширява възможността за използване на ОВР. Комисията е предложила съществуващият праг⁹⁰ за задължително използване на ОВР за проекти по ЕСФ (вж. точка 2) да се увеличи от 50 000 евро на 100 000 евро за публичната подкрепа и това задължение да се разшири и за ЕФРР. Комисията изчислява, че това ще обхване около 70 % от всички проекти по ЕСФ. Също така ще има възможност за използване на единни ставки за разходите за персонал и други преки разходи (до този момент само непреки разходи), както и възможност за използване на експертни оценки и проекти на бюджети за обосноваване на стандартните таксови единици.

77. Сметната палата препоръча по-широкото използване на ОВР с цел намаляване на риска от грешки в декларациите за разходи и намаляване на административната тежест за бенефициентите⁹¹. Фиксираните ставки на ОВР следва предварително и систематично да се одобряват/валидират от Комисията с цел да се осигури съответствието им с нормативните изисквания (коректно, справедливо и проверимо изчисление). Ако бъдат приети, преразглежданията на Регламента „Омнибус“ биха могли да окажат значително въздействие върху намаляването на административната тежест.

⁸⁹ Член 7, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 2017/1084 на Комисията от 14 юни 2017 г. за изменение на Регламент (ЕС) № 651/2014 (ОВ L 156, 20.6.2014 г., стр. 1—18).

⁹⁰ Член 14, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 1304/2013 (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 470—486).

⁹¹ ЕСП, Годишен доклад за финансовата 2011 година, глава 6, точка 30; ЕСП, Годишен доклад за финансовата 2012 година, глава 6, точка 42; ЕСП, Годишен доклад за финансовата 2014 година, глава 6, точка 79.

78. Комисията също така е въвела нов вид финансиране, което не е свързано с разходите на съответните операции, а се основава на изпълнението на условия, свързани с напредъка по постигането на цели.

79. В становището на Сметната палата относно Регламента „Омнибус“ тя препоръча извършването на плащания, обвързано с изпълнението на условия или постигането на резултати, да се превърне в предпочитан вариант за целия бюджет на ЕС⁹². Такъв вариант вече съществува в РОР за периода 2014—2020 г.⁹³ До момента обаче нито една от ОП не се е възползвала от тази възможност. В областта на развитието на селските райони ЕСП също така препоръча Комисията да проучи потенциала за преминаване от възстановяване на направените разходи към възстановяване въз основа на резултатите⁹⁴.

⁹² ЕСП, Становище № 1/2017 относно предложението за преразглеждане на „Финансовия регламент“, точка 84.

⁹³ Членове 104—109 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 от 17 декември 2013 г. (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320—469).

⁹⁴ ЕСП (2018 г.) Специален доклад № 11/2018: „Новите варианти за финансиране на проекти за развитие на селските райони – опростени, но не и насочени към резултатите“, препоръка 4.

По-ефикасен и ефективен контрол

Проверките на управлението съставляват по-голямата част от всички контролни и одитни дейности

80. Както Европейският парламент⁹⁵, така и ГВР⁹⁶ призовават за рационализиране на контрола и одита с цел намаляване на административните разходи на държавите членки и на административната тежест за бенефициентите през програмния период след 2020 г.

81. Държавите членки отговарят за създаването на системи за управление и контрол. Те предоставят на Комисията предварителна увереност по отношение на законосъобразността и редовността на разходите. За тази цел те назначават УО, СО и одитни органи. УО и СО могат също така да назначат междинни звена (МЗ), които да извършват дейност от тяхно име.

82. Комисията наблюдава работата на органите на държавите членки, издава насоки и предоставя текуща помощ. Комисията използва работата на одитни органи, за да оцени законосъобразността и редовността на всяка програма. Комисията също така може да извършва одити на системите за контрол и проектите на държавите членки.

83. В **таблица 2** е показано, че органите на държавите членки извършват по-голямата част от проверките и одитите на място. Всички проекти подлежат на проверки на управлението от страна на УО/МЗ и на проверки от СО най-малко веднъж годишно и при всяко подаване на декларация за разходите. Тези

⁹⁵ Европейски парламент, Резолюция от 26 ноември 2015 г. „Към опростяване и постигане на резултати в политиката на сближаване за 2014—2020 г.“ (P8_TA(2015)0419).

⁹⁶ ГВР, Окончателни заключения и препоръки на Групата на високо равнище по въпросите на опростяването за периода след 2020 г., http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2017/esif-simplification-hlg-proposal-for-policymakers-for-post-2020.

проверки може да включват и проверки на място. През 2015 г. повече от един милион проекта са били подложени на такива проверки.

84. За сравнение, одитните органи на държавите членки са извършили около 12 000 проверки на място (около 1,1 % от всички проекти), а Комисията е проверила 226 проекта (по-малко от 0,02 %), съфинансирани в рамките на политиката на сближаване.

Таблица 2 – Брой проверени и одитирани проекти през 2015 г.

НА НИВО ДЪРЖАВИ ЧЛЕНКИ		
Брой проекти, съфинансирани по КФ, ЕФРР и ЕСФ, подложени на проверки на управлението	1 081 386	100 % от всички проекти
Брой проекти, проверени от одитни органи	12 270	1,1 % от всички проекти
НА НИВО ЕС		
Брой проекти, проверени от Европейската комисия	226	0,02 % от всички проекти
Брой проекти, проверени от Европейската сметна палата*	223	0,02 % от всички проекти

Бележка: *Сметната палата като независим външен одитор на ЕС не е част от определените в регламентите механизми за вътрешен контрол.

Източник: Презентация на ГД „Регионална и селищна политика“, „Post-2020 Audit reform in the EU – mission possible“ („Одитна реформа в ЕС след 2020 г. – мисията е възможна“) пред комисията по бюджетен контрол на Европейския парламент на 11 октомври 2017 г.; и Годишен доклад на ЕСП за 2015 г.

85. В последващата оценка на Комисията за периода 2007—2013 г. е установено, че по-голямата част от бенефициентите считат, че проверките на управлението са непропорционални⁹⁷. Тук ключов фактор е големият брой на проверките.

⁹⁷ Последваща оценка на програмите на политиката на сближаване за периода 2007—2013 г., съсредоточена върху Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ) и Кохезионния фонд (КФ), август 2016 г.

Подобряване на ефективността на проверките на управлението на държавите членки и проверките на сертифициращите органи

86. Има съществени разлики между отделните държави членки и програми в начина, по който проверките на управлението се извършват на практика.

Съгласно предоставената ни от одитните органи информация за 12-те проверени ОП:

- за пет от тези 12 ОП проверките на управлението са извършени от повече от един орган, например УО и/или МЗ/СО. Нашият опит в областта на одита показва, че някои СО извършват задълбочени проверки в допълнение към извършваните от УО, докато други не го правят;
- обхватът на проверките и на документните изисквания се различава значително (вж. приложение III); в 10 от 12 ОП проверките обхващат всички разходни позиции, включени в заявлението за разходите на бенефициента, докато в останалите две разходните позиции се проверяват въз основа на извадки. В съответствие с ръководството на Комисията това е възможно, ако се основава на методология, която е определена предварително и позволява проектиране на грешките в непроверената съвкупност⁹⁸.

87. В РОР за 2014—2020 г. са въведени някои механизми за пропорционалност с цел намаляване на административната тежест за бенефициентите, породена от одита и контрола. Проектите с бюджет до 200 000 евро (за ЕФРР и КФ) и 150 000 евро (за ЕСФ) се проверяват само веднъж (от Комисията или от одитните органи) и от други органи не повече от веднъж годишно⁹⁹. В настоящия

⁹⁸ Европейска комисия (2015 г.): Европейски структурни и инвестиционни фондове, Ръководство за държавите членки относно проверките на управлението (програмен период 2014—2020 г.), стр. 12.

⁹⁹ Член 148 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 от 17 декември 2013 г. (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320—469).

проект на Регламента „Омнибус“ се предвижда този праг да се увеличи до 400 000 евро (за ЕФРР и КФ) и до 300 000 евро (за ЕСФ)¹⁰⁰.

88. Разликата в обхвата на проверките и разпределянето на работата между УО и СО показва необходимост Комисията да определи ясни механизми в стремежа за намаляване на административната тежест за бенефициентите. По същия начин Комисията би могла допълнително да проучи възможността за опростяване на методите за съставяне на извадки за проверките на управлението, като има предвид необходимостта да се гарантира отчетност.

89. Освен това електронният трансфер на данни между органите и бенефициентите по програмите (електронно сближаване) има потенциала значително да намали административните разходи, но органите на държавите членки все още не са използвали пълноценно тази възможност. Сметната палата установи, че 11 от 12-те одитни органа, които отговориха на нейния въпросник, имат система за електронен трансфер на данни. Подобна система би могла да предостави достъп до събраните и проверени документи в рамките на проверките на управлението. Осем одитни органа обаче са изказали предположение, че системата не предоставя достъп до всички документи, които са от значение за одитите.

Хармонизиране на тълкуването на правилата между Комисията и държавите членки

90. В последващата оценка на Комисията на политиката на сближаване за периода 2007—2013 г. недостатъците на равнището на проверките на управлението са определени като една от основните причини за административна тежест за бенефициентите¹⁰¹. Основен начин за опростяване е

¹⁰⁰ Европейска комисия, интернет сайт BudgWeb, член 148 от POP от 6 април 2018 г.

¹⁰¹ Последваща оценка на програмите на политиката на сближаване за периода 2007—2013 г., съсредоточена върху Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ) и Кохезионния фонд (КФ), август 2016 г., стр. 17.

да се гарантира, че различните органи по програмите в държавите членки тълкуват по еднакъв начин приложимите правила.

91. Що се отнася до регламента и насоките, Комисията трябва да гарантира наличието на общо разбиране между всички участници. Комисията е предприела няколко инициативи за хармонизиране на тълкуването на правилата за проверките, например чрез публикуване на насоки относно избягването¹⁰² и коригирането на грешките в областта на обществените поръчки¹⁰³.

92. Сметната палата също така констатира, че на ниво ЕС съществува експертна група по въпросите на европейските структурни и инвестиционни фондове (EGESIF), която следва да даде възможност за обмен на информация между експертите. Повечето от правилата обаче са национални или дори специфични за отделните програми. Във всички тези случаи държавите членки носят отговорност за гарантирането на хармонизирано тълкуване между органите.

93. Нашият опит в областта на одита също така показва, че подходите на държавите членки към техническия обмен и комуникацията между одитните органи и УО/МЗ/СО се различават. Подобряването на комуникацията дава възможност за хармонизиране на тълкуването на правилата и за подобряване на ефективността на контрола.

¹⁰² Европейска комисия (2015 г.), „Обществени поръчки – ръководство за специалисти относно избягване на най-често допусканите грешки в проекти, финансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове“, 2015 г.

¹⁰³ Решение на Комисията за установяване и одобряване на насоките за определяне на финансовите корекции от страна на Комисията по отношение на разходите, финансирани от Съюза в рамките на споделеното управление, в случаите на неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки от 19 декември 2013 г. (C(2013) 9527).

Приложение I – Обобщение на основните предложения за опростяване на политиката на сближаване след 2020 г.

Основни предложения за опростяване на политиката на сближаване след 2020 г.	Европейска комисия (1)	ГВР по въпросите на опростяването (2)	Европейски парламент (3)	Съвет (4) (6)	Комитет на регионите (5)
Сливане и/или по-голяма концентрация на фондовете					
Хармонизиране на правилата между различните инструменти на ЕС					
Общи правила					
Навременно приемане на правилата и неприлагане с обратна сила на насоките и правилата					
Намаляване на обширното законодателство и насоки на Комисията					
Плавен преход и определяне на органите					
Рационализиране, намаляване на броя ОП					
Съгласувана и опростена система от показатели за изпълнение					
Рационализиране и диференциране на управлението и контрола, например чрез подход за единен одит					
Разчитане на националните правила и органи (т.е. премахване на надзорната роля на Комисията) в определени държави членки					
Рационализиране на предварителните условия					
Увеличаване на равнищата на национално съфинансиране					
Укрепване на административния капацитет					
Гъвкаво финансиране за справяне с новите предизвикателства					
Обмен на добри практики					
Увеличаване на възможността за електронно сближаване и ОВР и единни ставки					
Стабилизиране на правилата					
Свърхрегулирането не следва автоматично да се счита за грешка и да се оценява за всеки отделен случай					

Източник: (1) Европейска комисия, Документ за размисъл относно бъдещето на финансите на ЕС, 28 юни 2017 г.; (2) Окончателни заключения и препоръки на Групата на високо равнище по въпросите на опростяването за периода след 2020 г., 11 юли 2017 г.; (3) Резолюция на Европейския парламент от 13 юни 2017 г. относно градивните елементи на политиката на сближаване на ЕС след 2020 г. (2016/2326(INI)); (4) Полезни взаимодействия и опростяване на политиката на сближаване след 2020 г. – Заключения на Съвета (15 ноември 2017 г.), 14263/17; (5) Становище: „Бъдещето на политиката на сближаване след 2020 г. — за силна и ефективна европейска политика на сближаване след 2020 г.“, COTER-VI/015 и становище: „Опростяване на ЕСИФ от гледна точка на местните и регионалните власти“, 10 – 12 октомври 2016 г., COTER-VI/012; (6) Заключения на Съвета (12 април 2018 г.) 178/18 „Прилагане и изпълнение на политиката на сближаване след 2020 г.“.

Приложение II – Общ преглед на доклади, становища и информационни документи на ЕСП, свързани с опростяването на изпълнението на политиката на сближаване

№	Доклади и становища на ЕСП
1	Годишен доклад за финансовата 2011 година
2	Годишен доклад за финансовата 2012 година
3	Годишен доклад за финансовата 2013 година
4	Годишен доклад за финансовата 2014 година
5	Годишен доклад за финансовата 2015 година
6	Годишен доклад за финансовата 2016 година
7	Становище № 1/2017 относно предложението за преразглеждане на „Финансовия регламент“
8	Специален доклад № 17/2016: „Институциите на ЕС могат да направят повече за улесняване на достъпа до организирани от тях обществени поръчки“
9	Специален доклад № 19/2016: „Изпълнение на бюджета на ЕС чрез финансови инструменти — поуки от програмния период 2007—2013 г.“
10	Специален доклад № 24/2016: „Необходими са повече усилия, за да се осигури спазване на правилата за държавната помощ в областта на политиката на сближаване и повишаване на информираността относно тях“
11	Специален доклад № 36/2016: „Оценка на разпоредбите за приключване на програмите за сближаване и развитие на селските райони за периода 2007—2013 г.“
12	Специален доклад № 2/2017: „Договарянето от страна на Комисията на споразумения за партньорство и програми в областта на сближаването за периода 2014—2020 г.“
13	Специален доклад № 4/2017: „Защита на бюджета на ЕС от неправомерно разходване на средства: през периода 2007—2013 г. Комисията все повече използва превантивни мерки и финансови корекции в областта на сближаването“
14	Специален доклад № 15/2017: „Предварителни условия и резерв за изпълнение в областта на сближаването – иновативни, но все още неефективни инструменти“
15	Специален доклад № 16/2018: „Действията на Комисията и на държавите членки през програмния период 2007—2013 г. са се справили с ниската степен на усвояване на средствата, но не са били съсредоточени върху резултатите“
16	Информационен документ (2018 г.) „Бъдещето на финансите на ЕС – реформиране на начина, по който функционира бюджетът на ЕС“
17	Специален доклад № 11/2018 „Новите варианти за финансиране на проекти за развитие на селските райони – опростени, но не и насочени към резултатите“

Източник: ЕСП.

Приложение III – Преглед на процедурите и документните изисквания за подбора и изпълнението на проекти на 12 схеми за финансиране в ОП от 12 държави членки

		AT	DE	CZ	ES	FR	HR	HU	IT	MT	PL	SK	UK
A	УСЛОВИЯ ЗА ДОПУСТИМОСТ												
2	Съфинансиране, интензитет на помощта:												
	микропредприятия и малки предприятия	30 %	25 %	45 %	до 45 %	до 60 %	до 50 %	до 45—50 %	до 45 %	до 50 %	до 45 %	до 75 %	до 50 %
	Средни предприятия	20 %	15 %	45 %	до 35 %	до 60 %	до 50 %	до 35—50 %	до 35 %	до 50 %	до 35 %	до 75 %	до 50 %
Б	ЗАЯВЛЕНИЯ ЗА ПРОЕКТИ												
1	Брой страници на заявлението за проект	22	52	32	25 ¹	16	46	15	18	15	134	40	41
2	Начини на подаване на заявлението за проект	На хартиен носител	На хартиен носител	Електронно	Електронно	Електронно и на хартиен носител	На хартиен носител	Електронно	Електронно	Електронно	Електронно и на хартиен носител	Електронно и на хартиен носител	Електронно
B1	ИНФОРМАЦИЯ ЗА КАНДИДАТА												
1	Идентификационна информация за кандидата	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да
2	Финансово състояние на кандидата	Да	Да	Не	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Не
3	Анализ на състоянието на конкурентоспособност на кандидата	Не	Не	Да	Да	Не	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Не
4	Опит в изпълнението на проекти на ЕС	Не	Не	Не	Не	Да	Да ²	Да	Не	Да	Да	Не	Да
5	Наличие на сертификат за управление на качеството (сертификат ISO)	Да	Не	Не	Не	Не	Не	Да	Не	Не	Да	Не	Не
B2	ИНФОРМАЦИЯ ЗА ПРОЕКТА												
1	Описание на проекта	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да
2	Разбивка на предвидените разходи	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да
3	Описание на стратегическата пригодност на проекта	Не ³	Не	Да	Да	Да	Да	Да ³	Не	Да	Да	Да ³	Да

[illegible]

		AT	DE	CZ	ES	FR	HR	HU	IT	MT	PL	SK	UK
	д) счетоводни документи	Да	Не	Да	Да	Да	Да	Не	Да	Да	Да	Да	Да
	е) други специфични документи	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Не
3	Период на съхранение за подкрепящите документи	До 2031 г.	До 31 декември 2028 г.	10 години след окончателното плащане и 3 години след приключването на ОП	Най-малко 3 години след приключването на ОП, т.е. до 2028 г.	До 31 декември 2028 г.	5 години след приключването на проекта	Най-малко до 31 декември 2027 г.	10 години от приключването на проекта ⁷	10 години след приключването на проекта	2 години ⁸	До 31 декември 2028 г.	2 години ⁸
B3	ПРАВИЛА ЗА ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ												
1	Наличие на подробни правила за възлагане на обществени поръчки, които да бъдат спазвани от МСП като бенефициенти	Не ⁹	Не ¹⁰	Да	Да	Не	Да	Да	Не	Да	Да	Да	Да

- 1 Окончателният брой на страниците на заявлението за проект може да варира в зависимост от окончателното съдържание на заявлението.
- 2 В случая на Хърватия опитът в изпълнението на проекти се отнася за проекти, финансирани от какъвто и да е източник, т.е. не само проекти, финансирани от ЕС.
- 3 Непряко, тъй като кандидатите следва да докажат съответствие с поканата за представяне на предложения (и при условие че поканата е в съответствие с оперативната програма).
- 4 В зависимост от вида на инвестицията.
- 5 Окончателният брой на страниците на искането за плащане може да варира в зависимост от окончателното съдържание на искането.
- 6 Докладът за напредъка следва да бъде представен само с искането за окончателно плащане.
- 7 От датата на последната фактура.
- 8 Две години от 31 декември след представянето на отчетите на Европейската комисия, в които са включени окончателните разходи на завършения проект.
- 9 Няма процедури за възлагане на обществени поръчки; бенефициентите обаче са задължени да докажат, че разходите са основателни.
- 10 Подборът трябва да бъде документиран и да бъде избрана икономически най-изгодната оферта.

Източник: ЕСП въз основа на данни на държавите членки и публично достъпни документи.

Проверени оперативни програми

№	Държава членка	Проверена оперативна програма	CCI код на програмата	Приоритетна ос	Инвестиционен приоритет
1	Австрия	Инвестиции за растеж и заетост Австрия 2014—2020 г.	2014AT16RFOP001	Приоритетна ос 2	3г
2	Хърватия	Конкурентоспособност и сближаване	2014HR16M1OP001	Приоритетна ос 3	3г
3	Чешка република	Предприятия и иновации за конкурентоспособност	2014CZ16RFOP001	Приоритетна ос 3	3а
4	Франция	Оперативна програма FEDER-FSE Лотарингия и Вогези 2014—2020 г.	2014FR16M2OP007/2014FR16M0OP015 ¹	Приоритетна ос 2	3а
5	Германия	Саксония – Анхалт ЕФРР 2014—2020 г.	2014DE16RFOP013	Приоритетна ос 2	3г
6	Унгария	Оперативна програма „Икономическо развитие и иновации“	2014HU16M0OP001	Приоритетна ос 1	3в
7	Италия	РОП Пулия ЕФРР ЕСФ	2014IT16M2OP002	Приоритетна ос 3	3а
8	Малта	Насърчаване на конкурентоспособна и устойчива икономика, за да отговорим на нашите предизвикателства	2014MT16M1OP001	Приоритетна ос 3	3г
9	Полша	Регионална оперативна програма за Долносилезкото войводство 2014—2020 г.	2014PL16M2OP001	Приоритетна ос 1	3в
10	Словакия	Научни изследвания и иновации	2014SK16RFOP001	Приоритетна ос 3	3а
11	Испания	Андалусия ОП по ЕФРР 2014—2020 г.	2014ES16RFOP003	Приоритетна ос 3	3г
12	Обединено кралство	Обединено кралство — ЕФРР Англия	2014UK16RFOP001	Приоритетна ос 3	3г

¹ През 2017 г. CCI кодът за тази оперативна програма е бил променен от 2014FR16M2OP007 на 2014FR16M0OP015.

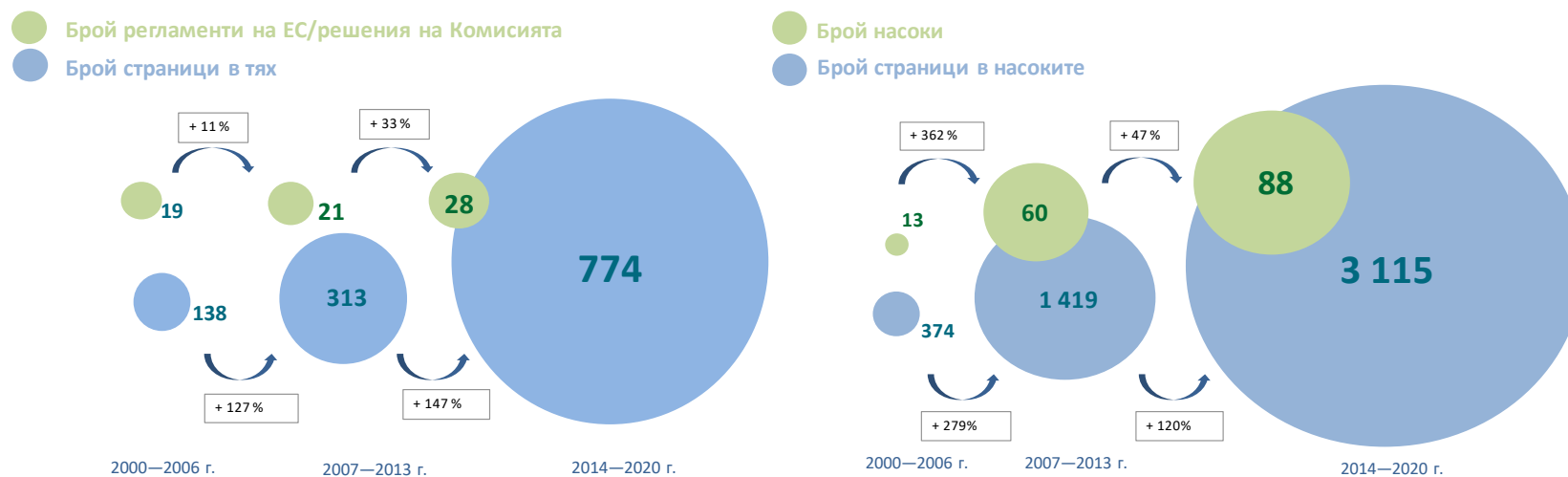
Източник: ЕСП.

**Приложение IV – Очаквано отражение върху административните разходи
и административната тежест за бенефициентите на определените от
Комисията мерки за опростяване за периода 2014—2020 г.**

Мярка за опростяване	Отражение върху административните разходи за администрацията (%)	Отражение върху административната тежест за бенефициентите (%)
Мерки за опростяване, свързани с политиката на сближаване (КФ, ЕФРР и ЕСФ)		
Споразуменията за партньорство заменят националната стратегическа референтна рамка и националния стратегически план	0,0 %	0,0 %
По-голяма тематична концентрация	0,0 %	0,0 %
Общи показатели и подобрена рамка за мониторинг	0,5 %	0,9 %
Хармонизиране на правилата	-0,5 %	-1,2 %
Пропорционален контрол/минимално равнище на проверките на място	-0,6 %	-0,5 %
Електронно сближаване с бенефициентите	-1,7 %	-4,8 %
По-прости правила за генериращите приходи проекти	-0,6 %	-2,2 %
По-кратък период на съхранение на документите	-0,3 %	-0,5 %
Опростена процедура за изменение на програмите	0,0 %	0,0 %
Опростяване на документите за програмите	0,0 %	0,0 %
Независим доклад за качеството за големите проекти	0,0 %	0,0 %
Разглеждане като бенефициенти на доставчиците на обучение или на трансфер на знания	-0,2 %	-0,1 %
Водено от общностите местно развитие (BOMP) и местни групи за действие	0,1 %	-0,1 %
Интегрирани териториални инвестиции (ИТИ)	0,0 %	0,1 %
Сливане на УО-СО/намаляване на броя на разплащателните агенции	-0,2 %	0,0 %
Безвъзмездна финансова помощ и възстановими средства като опростени варианти за разходите	-1,7 %	-6,3 %
Съвместни планове за действие (СПД)	0,0 %	0,0 %
Мерки за опростяване за други фондове (ЕФМДР, ЕЗФРСР)		
Авансови плащания	0,1 %	-0,1 %
Определяне на предварителни критерии за застрахователно покритие	0,0 %	0,0 %
Ускорена процедура за процеса на подбор	0,0 %	0,0 %
Специални правила за изчисляване на компенсация	0,0 %	0,0 %
Общо за ЕСИ фондовете	-5,2 %	-14,9 %

Източник: „Използване на нови разпоредби относно опростяването по време на ранния етап на прилагане на ЕСИ фондовете“, Окончателен доклад, 19 юни 2017 г., SWECO, t33 и Spatial Foresight, възложено от ГД „Регионална и селищна политика“.

Приложение V – Развитие на законодателството и насоките



Източник: ЕСП въз основа на http://ec.europa.eu/regional_policy/bg/information/legislation/guidance.

**Приложение VI – Политика на сближаване (ЕФРР, КФ, ЕСФ, вкл. ИМЗ) през периода
2014—2020 г., отпуснати финансови средства, брой ОП, използвани показатели
и органи, участващи в управлението по държави членки**

Държава членка	Средства от ЕС (ЕФРР, КФ, ЕСФ, вкл. ИМЗ) в млн. евро	Дял в % от средствата от ЕС	Брой ОП	Брой показатели за крайни продукти и показатели за резултати	Брой органи УО/МЗ/СО/ОО (приблизителни данни)	Дял от общия брой органи
AT	978	0,3 %	2	95	32	2,4
BE	2 021	0,6 %	7	227	37	2,7 %
BG	7 423	2,1 %	8	423	49	3,6 %
CY	702	0,2 %	2	99	9	0,7 %
CZ	21 643	6,2 %	8	399	15	1,1 %
DE	18 269	5,2 %	32	1 106	132	9,7 %
DK	413	0,1 %	2	58	10	0,7 %
EE	3 535	1,0 %	1	191	14	1,0 %
ES	27 942	8,0 %	45	756	89	6,6 %
FI	1 304	0,4 %	3	97	20	1,5 %
FR	14 763	4,2 %	40	1 366	323	23,8 %
GR	15 275	4,4 %	18	702	33	2,4 %
HR	8 463	2,4 %	2	282	24	1,8 %
HU	21 544	6,2 %	7	382	10	0,7 %
IE	1 020	0,3 %	3	86	4	0,3 %
IT	31 686	9,1 %	51	1 433	115	8,5 %
LT	6 709	1,9 %	1	288	31	2,3 %
LU	40	0,0 %	2	32	4	0,3 %
LV	4 418	1,3 %	1	244	3	0,2 %
MT	708	0,2 %	3	119	5	0,4 %
NL	1 015	0,3 %	5	103	10	0,7 %
PL	76 866	22,0 %	22	1 511	89	6,6 %
PT	21 343	6,1 %	12	450	66	4,9 %
RO	22 541	6,5 %	7	439	62	4,6 %
SE	1 764	0,5 %	11	150	5	0,4 %
SI	3 012	0,9 %	1	234	18	1,3 %
SK	13 768	3,9 %	7	467	35	2,6 %
UK	10 974	3,1 %	12	401	16	1,2 %
TC	9 239	2,6 %	76	1 874	98	7,2 %
Общ сбор	349 380	100%	391	-	1 358	100%

Бележка: Представените данни за броя на органите са приблизителни.

Източник: Европейска комисия.

Приложение VII – Съкращения

ГВР	Група на високо равнище
ГД	Генерална Дирекция
ГД „Регионална и селищна политика“	Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“
ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“	Генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“
ДФЕС	Договор за функционирането на Европейския съюз
ЕС	Европейски съюз
ЕСИ фондове	Европейски структурни и инвестиционни фондове
ЕСФ	Европейски социален фонд
ЕТС	Европейско териториално сътрудничество
ЕФРР	Европейски фонд за регионално развитие
КФ	Кохезионен фонд
МЗ	Междинно звено
МСП	Малки и средни предприятия
МСР	Модел на стандартните разход
МФР	Многогодишна финансова рамка
ОВР	Опростени варианти за разходите
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ОП	Оперативна програма
ОРГО	Общ регламент за групово освобождаване
РОР	Регламент за общоприложимите разпоредби
СО	Сертифициращ орган
СП	Споразумение за партньорство
УО	Управляващ орган
COSME	Програма на Европейския съюз за конкурентоспособност на предприятията и малките и средните предприятия
EGESIF	Експертна група по Европейските структурни и инвестиционни фондове
IAS	Служба за вътрешен одит
REFIT	Програма за пригодност и резултатност на регулаторната рамка
RSB	Комитет за регулаторен контрол

Приложение VIII – Речник на термините

Държавна помощ е всяка форма на пряка или косвена финансова подкрепа, предоставена от публичните органи за предприятия от частния сектор. Договорът за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) по принцип забранява държавната помощ в рамките на общия пазар, освен ако тя не е надлежно обоснована. Правилата на ЕС за държавната помощ определят кога тази подкрепа не нарушава (или не заплашва да наруши) конкуренцията. Европейската комисия има изключителна компетентност да преценява дали отпуснатата от държавите членки държавна помощ е съвместима с тези правила. Процедурните решения и действия, предприети от Европейската комисия, подлежат на контрол от Общия съд и Съда на Европейския съюз.

Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове) са пет отделни фонда, които подпомагат изпълнението на стратегията на Съюза за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж в целия Съюз, както и специфичните задачи на отделните фондове, с рамки на политиката, определени за седемгодишния бюджетен период на МФР. Тези фондове включват: Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ), Кохезионния фонд (КФ); Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР).

Интервенционна логика е връзката между оценените нужди, целите, вложените ресурси (планирани и предоставени), крайните продукти (целеви и постигнати) и резултатите (планирани и действителни).

Междинно звено (МЗ) е всеки публичен или частен орган или служба, подчинен/а на управляващ орган или изпълняващ/а функции от негово име по отношение на бенефициентите, участващи в изпълнението на операциите.

Одитните органи предоставят увереност на Комисията относно ефективното функциониране на системите за управление и вътрешен контрол на дадена оперативна програма (ОП) (и следователно относно законосъобразността и редовността на сертифицираните разходи). Одитните органи обикновено са структури в държавната

администрация, част от Министерството на финансите (или представляват органи за вътрешен контрол, подчинени на министъра), други министерства или са в рамките на върховните одитни институции. Те трябва да са функционално независими от органите, управляващи фондовете. Одитният орган докладва констатациите от своите одити на системите и от одитите на операциите на управляващите и сертифициращите органи на съответната ОП. Веднъж годишно те докладват на Комисията относно извършената дейност в годишен доклад за контрола. Ако одитният орган счита, че управляващият орган не е предприел подходящи корективни действия, той трябва да насочи вниманието на Комисията към този въпрос.

В оперативната програма (ОП) се определят приоритетите и специфичните цели на дадена държава членка и начините за използване на финансирането от ЕСИ фондовете (от ЕС, както и националното публично и частно съфинансиране) в рамките на определен период от време (понастоящем 7 години) за финансиране на проекти. Тези проекти трябва да допринасят за постигане на известен брой цели, определени на нивото на приоритетната ос на оперативната програма. ОП се изготвя от държавата членка и трябва да бъде одобрена от Комисията, преди да могат да се извършват каквито и да е плащания от бюджета на ЕС. Оперативните програми могат да бъдат променяни само по време на посочения период, ако и двете страни са съгласни.

Опростени варианти за разходите (ОВР) са трите вида финансиране, определени в член 67, букви б), в) и г) от Регламент (ЕС) № 1303/2013: стандартна таблица на разходите за единица продукт, еднократни суми и финансиране с единна ставка.

Предварителните условия изискват от дадена държава членка да изпълнява определени условия преди да получи средства от европейските структурни и инвестиционни фондове. При изготвянето на оперативните програми в рамките на програмния период 2014—2020 г. държавите членки трябва да преценят дали тези условия са изпълнени. Ако те не са били изпълнени, трябва да бъдат изготвени планове за действие, които да гарантират изпълнението им до 31 декември 2016 г.

Приоритетна ос е един от приоритетите на стратегията в дадена оперативна програма, включващ група свързани операции, които имат конкретни измерими цели.

Рамката на изпълнението включва междинни и крайни цели, определени за набор от показатели, избрани от държавите членки за всяка приоритетна ос в рамките на оперативната програма, с изключение на приоритетните оси и програмите за техническа помощ, които се подпомагат по линия на Инициативата за МСП.

Регламент за общоприложимите разпоредби (ROP) е Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. 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 и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета.

Свръхрегулиране означава допълнителни правила и регулаторни задължения, които надхвърлят задълженията по европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове), определени на равнището на ЕС. Свръхрегулирането може да бъде разделено на „активно свръхрегулиране“ и „пасивно свръхрегулиране“. С „активното свръхрегулиране“ се описват допълнителните административни процедури и регулаторни задължения, които надхвърлят изискванията на ЕСИ фондовете, определени на равнището на Европейския съюз (ЕС), а „пасивно свръхрегулиране“ се наблюдава, когато националните, регионалните или местните участници не прилагат мерките за опростяване, предложени в регламентите за ЕСИ фондовете.

Сертифициращият орган (СО) извършва проверки от първо ниво на разходите, декларирани от управляващите органи, и удостоверява, че тези разходи са законосъобразни и редовни.

Споразумение за партньорство (СП) се сключва между Европейската комисия и всяка държава членка за програмния период 2014—2020 г. В него се определят планове на националните органи за това как да използват финансирането от европейските

структурни и инвестиционни фондове и се очертават стратегическите цели и инвестиционните приоритети на всяка държава, като се свързват с общите цели на стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Те включват, наред с другото, и информация за всички предварителни условия и рамки за управление на изпълнението. Изготвят се от държавите членки в диалог с Комисията и трябва да бъдат приети от Комисията.

Управляващ орган (УО) е национален, регионален или местен публичен орган (или друг държавен или частен орган), определен от държавата членка да управлява дадена оперативна програма. Неговите задачи включват подбор на проекти, които да бъдат финансирани, мониторинг на начина на изпълнение на проектите и докладване на Комисията за финансовите аспекти и постигнатите резултати. Управляващият орган също така е органът, който налага финансови корекции на бенефициентите след одити, извършени от Комисията, Европейската сметна палата (ЕСП) или друг орган в държавата членка.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



■ Служба за публикации

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx

Уебсайт: eca.europa.eu

Туитър: @EUAuditors

©Европейски съюз, 2018 г.

За всяко използване или възпроизвеждане на снимките или на другите материали, чиито авторски права не са притежание на Европейския съюз, трябва да бъде поискано разрешение пряко от притежателите на авторските права.