



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 20.9.2012 г.  
COM(2012) 531 final

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

**Първа контролна таблица във връзка с опростяването на МФР за периода 2014—  
2020 г.**

## 1. КОНТЕКСТ

Комисията пое ангажимент да опрости и подобри изпълнението на политиките на ЕС. След като обяви това в съобщението си „*Бюджет за стратегията „Европа 2020“*“, на 8 февруари 2012 г. Комисията стартира *Програма за опростяване на МФР за периода 2014—2020 г.*<sup>2</sup> Целта на Програмата за опростяване беше да се направи преглед на основните мерки, предложени от Комисията, за да се опрости и подобри разходването на средства на Европейския съюз (ЕС) за следващата многогодишна финансова рамка (МФР) и да се проследи напредъкът, постигнат до окончателното приемане на законодателните предложения. В рамките на Програмата бяха установени два основни градивни елемента на опростяването: преразглеждането на Финансовия регламент (ФР)<sup>3</sup> и 57 специфични за отделните сектори законодателни предложения, свързани с разходните програми и инструменти за следващата МФР.

Комисията се ангажира да проверява редовно напредъка на Програмата за опростяване през целия законодателен процес чрез специална контролна таблица, която служи за проследяване на мерките за опростяване, предложени от Комисията, както и на предложените от законодателя мерки за опростяване. Комисията се ангажира и да предоставя редовно контролната таблица на Европейския парламент и на Съвета. Целта на тази първа контролна таблица за опростяване е да се докладва относно напредъка в опростяването през целия законодателен процес, за да могат решенията да се вземат при добра информираност и по прозрачен начин.

## 2. ОБЩА ОЦЕНКА

Комисията приветства значителния напредък, постигнат по отношение на предложението за нов Финансов регламент, което включва широк спектър от мерки за опростяване. Европейският парламент и Съветът постигнаха политическо споразумение през юни 2012 г. след продължителен процес на преговори. Очаква се предложението да бъде официално прието на първо четене през есента на 2012 г., след което Комисията ще може да приеме Правилата за прилагане на Финансовия регламент. Новият Финансов регламент и Правилата за неговото прилагане следва да се прилагат от януари 2013 г. с изключение на новите разпоредби, свързани със споделеното управление, които ще бъдат отложени до 1 януари 2014 г.

Комисията приветства също напредъка, постигнат по отношение на специфичните за отделните сектори предложения, но в същото време **изразява сериозна загриженост относно някои конкретни промени, описани в това съобщение.**

Що се отнася до състоянието на преговорите в Европейския парламент, отговорните докладчици и комисии представиха своите доклади и становища относно повечето предложения на Комисията, като по този начин предоставиха база за преговори със Съвета. Европейският парламент все още не е взел официални решения относно измененията. В Съвета бе свършена значителна работа под ръководството на полското

---

<sup>1</sup> COM(2011) 500 от 29.6.2011 г.

<sup>2</sup> COM(2012) 42 окончателен.

<sup>3</sup> COM(2010) 815 окончателен.

и датското председателство. В резултат на това Съветът прие частичен общ подход относно някои елементи на предложенията на Комисията, като остави предимно въпросите, които са пряко свързани с резултатите от преговорите за МФР и преразглеждането на ФР.

На този етап от законодателния процес следва да се извърши предварителна оценка. Работата, свършена в Европейския парламент и в Съвета, показва положителен подход към опростяването, което до голяма степен се смята за основен хоризонтален въпрос за следващия период на програмиране. С няколко по-специални изключения (вж. по-долу случая с програмата FISCUS) законодателните предложения получиха широка политическа подкрепа по отношение на целите си за опростяване и в двете институции, които запазиха много от основните елементи на опростяването и въведоха нови.

Съществуват обаче някои важни случаи, при които опростяването беше нарушено по същество чрез предлагане на решения, насочени към определени географски региони на ЕС и към специфични дейности или участници или чрез процедурни усложнения в процеса на вземане на решения. Ако тези отклонения от първоначалните предложения на Комисията се превърнат в закон, ще доведат до значително намаляване на обхвата и ефекта от опростяването (вж. точка 3 и приложението).

**Европейската комисия изразява силни опасения относно следните промени:**

**По-утежнени процедури за вземане на решения за изпълнението на програмите, което води до значително забавяне на изпълнението на програмите на ЕС.**

**Прекалено специфични условия за изпълнението на бюджета (подтавани, фиксирани суми за конкретни действия), ограничаващи нужната оперативна гъвкавост на Комисията, необходима за гладкото и ефективно изпълнение на програмите.**

**Прекалено подробните условия за използване на финансовите инструменти на равнището на основния акт, които намаляват необходимата гъвкавост за тяхното привеждане в действие и в някои случаи засягат тяхната ефективност, по-конкретно като ограничават повторното използване на обратни постъпления.**

Обща характеристика на тези нежелателни промени е, че ограничават оперативната гъвкавост на действията на Комисията при управлението ѝ на бюджета на ЕС. От своя страна, Съветът предложи споделеното управление да се опрости в по-голяма степен в полза на администрациите на държавите членки. По-специално много позиции, изразени от Съвета, като тези, отнасящи се до предложението на Комисията 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 (по-нататък наричани „фондове по ОСР“)<sup>4</sup>,

<sup>4</sup> 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 (СОМ(2011) 615 окончателен).

предвиждат по-голяма гъвкавост на действията на държавите членки (като например облекчени процедури за планиране и докладване, по-гъвкави правила за допустимост и облекчени процедури за контрол и одит).

**Комисията се противопоставя на елементите, въведени от Съвета, които: а) рискуват да навредят на икономичността, ефикасността и ефективността на разходването на бюджета и могат да доведат до увеличаване на равнищата на грешки и б) въвеждат промени в реда за докладване, които не улесняват постоянното наблюдение и своевременните управленски решения и засягат гаранциите за Комисията.**

Това е особено така в случаите, в които правомощията на Комисията за мониторинг и одит се ограничават *ad hoc*, като се засяга капацитетът ѝ да наблюдава, оценява и докладва ефективно относно използването на средствата на ЕС, като същевременно тя остава отговорна за това, и в случаите, в които се предлагат методи за одит, чрез които невинаги се предоставя надеждна и сравнима информация между държавите членки, и по този начин се подкопава гаранциите на равнище ЕС (напр. въвеждането на формиране на извадка въз основа на нестатистически методи в рамките на политиката на сближаване).

Освен това подходът към опростяването, следван в Съвета и в различни доклади на комисии на Европейския парламент, не е винаги последователен, тъй като в някои случаи се предпочита статуквото пред явното опростяване. Например Съветът се противопостави на предложенията на Комисията в хоризонталния регламент за ОСП<sup>5</sup> за ограничаване на броя на разплащателните агенции до една на държава членка или на регион или за задължително комбиниране на управляващите и сертифициращите функции за сравними малки програми по европейското териториално сътрудничество<sup>6</sup>. Според Комисията този подход противоречи на истинските опити за опростяване на административните структури и процедури както на европейско, така и на национално равнище.

Комисията е на мнение, че ще е необходимо особено внимание от страна на институциите, за да се избегне непоследователност в окончателните законодателни актове.

Във връзка с това и с цел фокусът на институциите да продължи да бъде насочен към опростяването, Комисията представя тази контролна таблица. Към това съобщение е приложена консолидирана кратка таблица, в която се предоставя общ поглед върху основните елементи, засягащи опростяването. Подробна информация относно напредъка по опростяването по отношение на всяка област на политиката ще бъде на разположение по време на дискусиите с Европейския парламент и със Съвета.

---

<sup>5</sup> Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно финансирането, управлението и мониторинга на Общата селскостопанска политика (COM(2011) 628 окончателен).

<sup>6</sup> Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1082/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 г. относно Европейската група за териториално сътрудничество (ЕГТС) с цел по-голяма яснота, опростяване и усъвършенстване на процеса на създаване и функциониране на такива групи (COM(2011) 610 окончателен).

### 3. РАЦИОНАЛИЗИРАНЕ НА ПРОГРАМИТЕ

#### 3.1 Намаляване на броя на програмите

Съзакондателите приветстваха предложеното намаление на броя на програмите (с 22 от 2014 г.) чрез създаването на интегрирани програми. Забележимо изключение беше интегрираната програма за данъчното облагане и митниците, предложена от Комисията (програмата FISCUS)<sup>7</sup>, за която и двамата законодатели поискаха да бъде разделена и да се върне към статуквото главно с цел да се запазят прерогативите на различните административни структури в държавите членки и на компетентните комисии на Европейския парламент, занимаващи се с митниците и данъчното облагане.

**Комисията смята, че интегрирането на отделни и различаващи се програми в една рамка е мощно средство за опростяване, което гарантира синергии и общи правила и процедури за изпълнение.**

По-специално Комисията смята, че въвеждането на една-единствена програма за митниците и данъчното облагане ще подобри опростяването и съгласуваността поради структурните сходства между нейните два компонента, като същевременно се запазват отличителните черти на елементите, свързани с митниците и с данъчното облагане. Това не само ще бъде от полза за бенефициерите на финансови средства от ЕС, но и ще подмогне рационализирането на административните процедури за изпълнение на програми на ЕС. Предвид на позициите на Европейския парламент и на Съвета обаче Комисията прие на 29 август<sup>8</sup> две отделни законодателни предложения.

#### 3.2 Подобряване на съгласуваността и яснотата на правилата

##### - *Финансов регламент*

**Преразглеждането на ФР включва важни мерки за опростяване, които ще доведат до преки ползи за заинтересованите страни, тъй като ще се прилагат за изпълнението на всички програми с изключение на програмите със споделено управление. Основните ползи намират израз в по-кратки срокове за плащане, по-добра предвидимост на разходите на ЕС чрез многогодишни работни програми, премахване на задължението за бенефициерите на безвъзмездни средства да връщат натрупаната върху предварителното финансиране лихва, опростени форми на безвъзмездните средства от гледна точка на разходите с цел намаляване на административната тежест за договорите и безвъзмездните средства с малка стойност и електронна комуникация с бенефициерите и органите.**

<sup>7</sup> Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма за действие за митниците и данъчното облагане в Европейския съюз за периода 2014—2020 г. (FISCUS) и за отмяна на решения № 1482/2007/ЕО и № 624/2007/ЕО (COM(2011)706 окончателен).

<sup>8</sup> Изменено предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма за действие за митниците в Европейския съюз за периода 2014—2020 г. („Митници 2020“) и за отмяна на Решение № 624/2007/ЕО, COM (2012) 464 окончателен, и Изменено предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма за действие за данъчно облагане в Европейския съюз за периода 2014—2020 г. („Фискалис 2020“) и за отмяна на Решение № 1482/2007/ЕО (COM (2012) 465 окончателен).

- ***Специфични за секторите правила***

Комисията приветства положените от Европейския парламент и Съвета усилия да осигурят съгласуваност между специфичните за отделните сектори предложения и преразглеждането на Финансовия регламент. Финансовите правила, включени в специфичните за секторите актове, като цяло бяха запазени в очакване на резултатите от това преразглеждане. Това е от решаващо значение, тъй като новият ФР засилва изискването за съгласуваност на специфичните за секторите правила с ФР (член 2 от ФР), понеже не позволява изключения от общите принципи и постановява, че всички предложения за дерогация от ФР (включително Правилата за неговото прилагане) трябва да бъдат изрично обосновани и посочени. При все това Комисията отбелязва, че в някои области на политиката се правят опити за въвеждане на прекалено подробни правила в основните актове, които, ако бъдат приети, ще затруднят гладкото изпълнение и ще нарушат съгласуваността на цялостната законодателна рамка. По-специално Комисията е загрижена поради признаците за въвеждане на специални или прекалено подробни разпоредби в Правилата за участие и разпространение на резултатите, приложими за програмата „Хоризонт 2020“<sup>9</sup> (наричани по-долу „правилата за участие в „Хоризонт 2020““), и в предложението за програма LIFE<sup>10</sup>, докато в тези области на политиката е необходимо и е предложено от Комисията значително опростяване.

- ***Обединяване на различните инструменти в една рамка***

Въвеждането на единни секторни рамки беше като цяло добре прието както от Европейския парламент, така и от Съвета (особено по отношение на фондовете по ОСП, на хоризонталния регламент за ОСП относно финансирането и мониторинга на ОСП, на програмите „Хоризонт 2020“<sup>11</sup>, „Еразъм за всички“<sup>12</sup> и „Творческа Европа“<sup>13</sup> и на общите правила за привеждане в действие на инструментите за външна дейност<sup>14</sup>). Тази ориентация следва да бъде запазена в хода на целия законодателен процес.

Парламентът и Съветът приветстваха и използването на междусекторни подходи, които водят до опростяване на правната рамка на ЕС (по-конкретно по отношение на Механизма за свързване на Европа<sup>15</sup>, който гарантира последователен и прозрачен подход по отношение на финансирането от ЕС на проекти в областта на енергетиката,

---

<sup>9</sup> Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на правилата за участие и разпространение на резултатите в „Хоризонт 2020“ — рамкова програма за научни изследвания и иновации (2014—2020 г.) (COM(2011) 810 окончателен).

<sup>10</sup> Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Програма за околната среда и действията по климата (LIFE) (COM(2011) 874 окончателен).

<sup>11</sup> Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на „Хоризонт 2020“ — рамкова програма за научни изследвания и иновации (2014—2020 г.) (COM(2011) 809 окончателен).

<sup>12</sup> Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на „ЕРАЗЪМ ЗА ВСИЧКИ“ Програма на Съюза в областта на образованието, обучението, младежта и спорта (COM(2011) 788 окончателен).

<sup>13</sup> Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма „Творческа Европа“ (COM(2011) 785 окончателен).

<sup>14</sup> Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общи правила и процедури за изпълнението на инструментите на Съюза за външна дейност (COM(2011) 842 окончателен).

<sup>15</sup> Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Механизъм за свързване на Европа (COM(2011) 665 окончателен2).

транспорта и телекомуникационните инфраструктури). Така ще се предостави сигурност и ще е налице огромен потенциал за привличане на повече финансиране от частния сектор. Ще се гарантира и извличането на поуки и споделянето на най-добри практики между различните сектори, като по този начин ще се даде възможност за подобряване на ефективността и ефикасността на финансирането от ЕС във всички сектори.

#### - *Интегриране*

Комисията приветства ангажимента, поет от държавите членки и европейските институции, да улеснят постигането на целите на стратегията „Европа 2020“, което е от изключително значение в сегашния икономически контекст. Предлага се в различни програми да се интегрират приоритети, като ефективността на ресурсите, изменението на климата, околната среда и енергийната сигурност и ефективност, с цел да се насърчат синергиите при използването на средствата от ЕС. Този подход следва да гарантира по-голяма съгласуваност, опростяване и ефективност на разходите, от които ще се възползват крайните бенефициери (като МСП).

Що се отнася до политиката на сближаване, Комисията забелязва широка политическа воля да се позволи по-голяма гъвкавост в предложената рамка за тематична концентрация (фондове по ОСП). В рамките на ОСП държавите членки се стремят към не толкова стриктно прилагане на приоритетите и целите на Съюза по отношение на програмирането на развитието на селските райони. Въпреки че разбираме причините за призивите да се отчитат по-добре специфичните ситуации и нужди, следва да припомним, че подходът „меню а ла карт“ вместо еднакви и прости правила за всички държави членки може да доведе до отслабване на фокуса на разходите на ЕС и дори да застраши съсредоточаването върху целите на стратегията „Европа 2020“.

Що се отнася до ОСП и до регламента за директните плащания<sup>16</sup>, **целите на реформата на ОСП относно „екологизирането“**, които представляват един от основните приоритети на общата селскостопанска политика след 2013 г., се ползват с широка подкрепа от европейските институции, държавите членки и другите партньори. Предложенията на Комисията относно **конкретни мерки** за постигане на целите за екологизиране обаче получиха смесена подкрепа в Съвета, тъй като държавите членки смятат, че техническите параметри на екологизирането са прекалено сложни. Някои държави членки поискаха да се преразгледат мерките за екологизиране и дерогациите да обхванат трите предложени изисквания за екологизиране (разнообразяване на културите, постоянни пасища и приоритетни екологични площи) с цел по-добро отчитане на специфичното положение и нужди на държавите членки. Датското председателство на Съвета и докладчикът на Европейския парламент предложиха изменения, насочени към ограничаване на обхвата на изискванията за екологизиране, например чрез повишаване на праговете и разширяване на определенията. Те предложиха и допълнителни възможности за разглеждане на стопанствата като „екологосъобразни“ по дефиниция. Освен това няколко държави членки изразиха загриженост относно предложеното увеличение на основата за изчисляване на помощта по стълб II (развитие на селските райони), както и относно възможността да се прилагат административни санкции за неспазване на изискванията за екологизиране, които ще

---

<sup>16</sup> Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на правила за директни плащания за селскостопански производители по схеми за подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика (COM(2011) 625 окончателен).

надхвърлят „зеленото“ плащане. Според измененията, предложени от докладчика на Европейския парламент за предложението за хоризонтален регламент за ОСП, неспазването на изискванията за екологизиране следва да не оказва влияние на основното директно плащане. **Това фактически ще направи екологизирането доброволно за земеделските стопани.**

**Комисията е готова да обсъжда възможни изменения на своите технически предложения, но подчертава необходимостта от разработване на ефикасен, хомогенен и надежден механизъм за екологизиране, който гарантира целта от свързване на 30 % от директните плащания с екологосъобразни практики, които щадят климата.**

### 3.3 Съсредоточаване върху ясни приоритетни цели и показатели

Комисията има за цел да улесни оценката на въздействието на интервенциите на ЕС след многократни призови от държавите членки и европейските институции. В контекста на оскъдни публични ресурси е необходим отговорен подход към приоритетите на политиката, чиято добавена стойност от ЕС може да бъде оптимизирана. Поради това Комисията предложи ограничен брой ясни приоритетни цели, свързани със съответните списъци от показатели и цели и със специална рамка за постигнатите резултати в няколко политики и придружени от положителни стимули и превантивни средства, за да се гарантира постигането на резултати (фондове по ОСП, инструменти за външна дейност).

Този подход получи широка подкрепа в Европейския парламент и в Съвета.

**Комисията отбелязва, че в редица случаи приоритизирането на целите бива отслабено поради добавянето на повече цели (например програмата „Здраве за растеж“) и показателите са отслабени, тъй като са в по-малка степен пряко свързани с резултатите от програмата, като по този начин се намаляват акцентът върху резултатите и видимата добавената стойност от бюджета на ЕС (например при програмите „Потребители“<sup>17</sup> и COSME<sup>18</sup> или в инструментите за външна дейност). Освен това бяха добавени някои показатели, събирането на данни за които ще бъде много скъпо, а някои цели бяха повишени до нереалистични равнища.**

Комисията забеляза и някои положителни елементи в механизма за тематична концентрация във фондовете по ОСП, но не е съгласна с отслабването на някои важни елементи в рамките на политиката на сближаване, като например предложението на Съвета да се премахне **минималният размер на средствата за Европейския социален фонд (ЕСФ)** (особено предвид на необходимостта от намаляване на безработицата и помагане на хората) и да се изпразни от съдържание фокусът върху **намаляването на бедността и насърчаването на социалното приобщаване**, както и с възможността да се **финансира основната инфраструктура в по-развитите региони.**

<sup>17</sup> Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно програма „Потребители“ за периода 2014—2020 г. (COM(2011) 707 окончателен).

<sup>18</sup> Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Програма за конкурентоспособност на предприятията и за малките и средните предприятия (2014—2020 г.) (COM(2011) 834 окончателен).



Комисията забелязва широка политическа воля за позволяване на по-голяма гъвкавост в предложената рамка за тематична концентрация (фондове по ОСР).

**Комисията е против значителното отслабване на изискванията за тематична концентрация в рамките на политиката на сближаване, тъй като това може да подкопае сериозно изпълнението на политиката.**

Освен това Комисията забелязва общата воля на съзакондателите да се **рационализират и опростят изискванията за докладване, наложени на националните органи** (годишни доклади за изпълнението, доклади за напредъка, събиране и предаване на финансови данни, дата за предаване на годишни декларации за управлението), които се използват в оценката на резултатите. Комисията подкрепя по принцип тези усилия, за да се гарантира, че основните данни за напредъка и за резултатите могат да се предоставят без излишно забавяне, за да се позволи проследяване на напредъка и да се подпомогне вземането на управленски решения. Комисията наблюдава обаче тенденция в Съвета за удължаване на крайния срок за представяне на докладите въпреки постигнатото опростяване. Това намалява ползата от докладването за целите на наблюдението и управлението, тъй като докато докладите бъдат получени от Комисията, включената в тях информация вече няма да е актуална.

Поради значението, което всички институции отдават на подобреното измерване на резултатите и на докладването в съответствие с член 318 от ДФЕС относно оценката на финансите на Съюза, от първостепенно значение е новите финансови програми да разполагат с надеждни, съгласувани и сравними механизми за наблюдение, оценка и докладване. Отслабването на целите, показателите или изискванията за докладване в конкретните законодателни предложения рискува да навреди на качеството на докладването съгласно член 318.

Комисията се надява, че тези въпроси ще бъдат преразгледани при преговорите с двата клона на законодателния орган и че може да бъде постигнат ефективен и по-балансиран подход чрез конструктивен диалог между институциите на ЕС.

Предложеното въвеждане на **резерв за изпълнение за фондовете по ОСР** (5 % от средствата, отпуснати на всеки фонд по ОСР и държава членка) бе подробно обсъдено в Съвета, тъй като много държави членки продължават да изразяват скептицизъм относно предложените мерки. Резервът за изпълнение беше отхвърлен от водещата комисия на Европейския парламент (REGI) въз основа на това, че резервът за изпълнение би могъл да подтикне създателите на политики да определят по-лесно постижими цели, за да пестят ресурси. Комисията не споделя това мнение. Освен това този подход не съответства на позицията, приета от Парламента и Съвета по отношение на ИПП II, при която и двете институции подкрепят въвеждането на резерв за изпълнение от 5 % (или по-висок) за възнаграждаване на най-успешно представящите се държави.

Комисията приветства факта, че Съветът призна необходимостта от засилена ориентация към резултатите и се съгласи, след въвеждането на определени предпазни мерки по отношение на спирането на плащанията и финансовите корекции, да бъде създадена ясна рамка за постигнатите резултати за фондовете по ОСР. Комисията подчертава, че рамката за постигнатите резултати следва да бъде установена в диалог между държавите членки и Комисията, като се вземе предвид опитът от миналото, за да се гарантира, че ориентирите и целите са реалистични. Комисията е на мнение, че са

необходими както положителни стимули, така и превантивни мерки (възможност за спиране на плащанията и за прилагане на финансови корекции) за подпомагане на ориентиран към постигането на резултати подход по отношение на привеждането в действие на фондовете по ОСР. Предложеното въвеждане на **макроикономически условия във фондовете по ОСР** бе поставено под въпрос от някои държави членки в Съвета, както и от Европейския парламент.

**Комисията смята, че макроикономическите условия наистина са силен инструмент за поддържане на насочеността на политиката на сближаване към растежа и икономическото развитие, в съответствие с целите на стратегията „Европа 2020“, и че те ще подобрят въздействието на разходите, когато бъдат свързани по-тясно със солидни макроикономически условия в получаващите държави членки.**

Комисията напомня също, че ще вземе изцяло под внимание необходимостта от зачитане на принципа на пропорционалност на всеки етап от този процес и че предложеният механизъм се основава по-скоро на стимули, отколкото на санкции.

Принципните решения по тези два въпроса (резерва за изпълнение и макроикономическите условия) се очаква обаче да бъдат взети **в рамките на преговорите по МФР** и ще трябва да бъдат отразени след това в регламента за фондовете по ОСР.

### **3.4 Използване на опростени инструменти при вземането на решения**

При изготвянето на специфични за секторите правила Комисията предложи новите законодателни разпоредби да се определят чрез регламент, вместо с решение. Регламентът предоставя по-висока степен на правна сигурност чрез определяне на единен набор от права и задължения за европейските граждани. Тази загриженост се споделя и от Европейския парламент, и от Съвета.

Предвид на йерархията на правилата и опростяването на законодателството на ЕС, в член 290 от ДФЕС се предвижда възможността за делегиране на правомощия от законодателния орган на Комисията да приема делегирани актове за **допълване или изменение на несъществени елементи от законодателните актове**. Член 291 от ДФЕС изисква да бъдат приемани актове за изпълнение, когато са необходими еднакви условия за изпълнение. Въз основа на това Комисията предложи да се използват делегирани актове като най-ефикасния начин да се допълват или изменят несъществени елементи на основните актове, тъй като осигуряват необходимата гъвкавост за вземане предвид на оперативните нужди, като в същото време се гарантира подходящ контрол от страна и на двата клона на законодателния орган. **Комисията призовава за възприемане на общ подход, основаващ се на Договора и на обективния характер на съответното законодателство, за да се определи най-подходящата правна форма за въпросните разпоредби.**

Комисията изразява безпокойството си от различаващите се мнения, изразени от Съвета и от Европейския парламент относно използването на делегирани актове и на актове за изпълнение, и призовава Европейския парламент и Съвета да приемат **по-балансиран подход** по посочените по-горе хоризонтални въпроси при пълно спазване на Договора и на прерогативите на всяка институция. Комисията подчертава

необходимостта от: i) ограничаване на правните разпоредби на основните актове до основните елементи на законодателството, ii) осигуряване на минималната гъвкавост, необходима за адаптиране към непредвидени събития и промени предвид на практическия опит, iii) избягване на ненужните усложнения и микроуправлението на процеса на вземане на решения.

**Комисията ще продължи да бъде изключително бдителна и настоява по отношение на необходимостта от:**

**използване на актове за изпълнение за приемането на годишните работни програми, както и в индикативните документи за програмиране по инструментите за външна помощ;**

**избягване на включването в законодателния акт на елементи за микроуправление на бюджета, като подробни подтавани или фиксирани суми за конкретни действия;**

**избягване на прилагането на процедурите на комитет („комитология“)<sup>19</sup> към отделните решения за подбор и отпускане на безвъзмездни средства.**

Делегираните актове, които бяха по принцип предложени от Европейския парламент, са твърде неподходящи за приемането на годишните работни програми. Годишните работни програми са уредени във ФР и трябва да бъдат приемани бързо, за да може да започне етапът на изпълнение на бюджета и за да могат да бъдат публикувани поканите за представяне на предложения. В момента те се приемат от Комисията, обикновено по процедура на „комитология“. Налагането на по-тежката процедура на делегираните актове ще доведе до неоправдано дълго забавяне на изпълнението на програмите, от което бенефициерите често се оплакват. Освен това налагането на **предварително консултиране със заинтересованите страни** за годишните работни програми, както се предвижда в някои случаи от докладчиците на Европейския парламент (програмите COSME и „Здраве за растеж“), допълнително ще забави изпълнението. Разликата в подхода между съзаконодателите относно използването на актовете за изпълнение не трябва да бъде преодоляна чрез включване на съответните разпоредби в основния законодателен акт, тъй като това ще усложни законодателната процедура. Това ще лиши Комисията от необходимата гъвкавост при ежедневното управление, ще забави прекалено изпълнението на програмите и несъмнено ще наруши институционалната отговорност на Комисията за изпълнението на бюджета.

Необходимостта от използване на **актове за изпълнение** за приемането на индикативните документи за програмиране е ключов елемент в рамките на инструментите за външна дейност. Документите за програмиране, определящи приоритетните сфери или секторите на интервенция по държави, очакваните резултати и индикативния размер на отпусканите финансови средства, са решения за изпълнение. Важно е да се позволи лесното и навременно вземане на решения при приемането и преразглеждането на тези документи. Ако те се приемат и изменят като делегирани актове, както се предлага от Европейския парламент, това ще е в противоречие с важните цели за постигане на ефикасност, гъвкавост и опростяване. Ще стане

<sup>19</sup> Регламент (ЕС) № 182/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 г. за установяване на общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията

невъзможно навременното адаптиране на финансовата помощ към (променящите се) нужди и капацитети на всяка държава бенефициер.

**Предложеното въвеждане в самия основен акт на по-подробни подтавани** или суми на финансовите пакети усложнява и забавя финансовото управление.

Определянето на такива суми за конкретни цели или действия, особено в програмите, управлявани от Комисията, представлява форма на „микроуправление“, което не е адаптирано към нуждите на ежедневното управление на бюджета (напр. позициите на Съвета относно програмите „Механизъм за свързване на Европа“, „Европа за гражданите“<sup>20</sup> и „Еразъм за всички“ и някои доклади на комисии на Европейския парламент, например за програмата „Потребители“). Процедурата става още по-утежнена, когато такава подробна разбивка на разпределените бюджетни средства се предвижда да се прави **на годишна основа** (както предвижда например докладчикът по програмата FISCUS). Както предлага Комисията, тази подробна разбивка следва да бъде оставена във финансовата обосновка на Комисията, придружаваща законодателното предложение. Използването на отделни бюджетни редове за всяка специфична цел, особено за малките програми, също ще има силно отрицателен ефект върху практическото изпълнение на тези програми.

**Прилагането на процедурата на „комитология“** за отделните решения за подбор и отпускане на безвъзмездни средства е неподходящо. Тези решения са обикновени административни решения, приемани понастоящем от оправомощените разпоредители с бюджетни кредити на Комисията и пряко произтичащи от прилагането на годишните работни програми, които се приемат от колегиума на комисарите в съответствие с процедурата на „комитология“. Освен това практиката показва, че тези решения не са спорни. Подлагането им на процедурата на „комитология“ би било непрактично, прекалено несъразмерно и бюрократично (особено за безвъзмездните средства с малка стойност) и лишено от каквато и да е добавена стойност, като същевременно ще генерира допълнителни административни разходи. По същия начин Комисията се противопоставя на прилагането на процедурата на „комитология“ за насоките на Комисията (например: „Творческа Европа“). Това прилагане не е в съответствие с Договора, тъй като в член 291 се изисква за използването на актове за изпълнение да се използват еднакви условия за изпълнение на правно обвързващите актове. Насоките не могат да се осигурят еднакви условия, тъй като те не са правно обвързващи.

#### **4. ОПРОСТЕНИ МЕХАНИЗМИ И ПРОЦЕДУРИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ**

##### **4.1 Правила за допустимост на разходите, които са ясни и съгласувани**

Комисията забеляза постоянните искания от страна на държавите членки за по-голяма гъвкавост при достъпа до програми на ЕС и при използването или изпълнението на тези програми. С други думи, при споделеното управление се предпочита подход „според конкретните обстоятелства“ или „меню а ла карт“ пред „универсален“ подход. Това искане беше повторено и от Европейския парламент като начин да се вземат предвид националните, регионалните, местните или специфичните за секторите нужди. Това се

---

<sup>20</sup> Предложение за Регламент на Съвета за създаване на програма „Европа за гражданите“ за периода 2014—2020 г. (COM(2011) 884 окончателен).

отнася и до прякото централизирано управление на програмата „Хоризонт 2020“ (пример: чрез проект за изменение се въвеждат различни проценти на финансиране по видове бенефициери и по видове дейности в правилата за участие в „Хоризонт 2020“). Комисията подчертава, че повсеместното използване на този подход ще отслаби значително постигнатото благодарение на опростяването за съответните партньори, било то на национално или местно равнище или на равнище крайни потребители.

В този контекст правилото за допустимост на ДДС, договорено при преразглеждането на ФР, предвижда, че ДДС представлява допустим разход, ако не може да бъде възстановен съгласно националното законодателство и е платен от бенефициер, различен от данъчно незадължено лице според определението в член 13, параграф 1 от Директива 2006/112/ЕО.

**Комисията изразява безпокойството си относно исканията за прилагане на това правило за всички бенефициери и във всички програми, и по-специално за публичните органи, които са бенефициери на големи инфраструктурни проекти (програмата „Механизъм за свързване на Европа“, фондовете по ОСР). Това ще намали ефективността на бюджета на ЕС чрез използване на значителни суми от бюджета на ЕС за компенсиране на даден фискален избор на държавите членки с риск от свръхфинансиране на някои операции.**

Ето защо Комисията предложи ограничения в допустимостта на ДДС в предложенията си относно програмата „Механизъм за свързване на Европа“ и в регламента за общите разпоредби (РОП), но тези ограничения при все това бяха оспорени.

#### **4.2 Опростени форми на безвъзмездните средства**

Съветът и Европейският парламент подкрепиха изцяло предложенията на Комисията относно опростените форми на финансиране, както и относно включването във Финансовия регламент на облекчен режим за безвъзмездните средства с ниска стойност, които бяха определени като безвъзмездни средства на стойност под 60 000 EUR. Новият режим за наградите, включително наградите за поощрение, който има потенциален ефект на лоста, също беше окончателно приет във ФР, при условие че бюджетният орган бъде надлежно информиран за наградите, чиято стойност е над 1 млн. EUR.

Предложенията на Комисията за улесняване на използването на опростените форми на безвъзмездните средства от гледна точка на разходите при споделеното управление като цяло получиха подкрепа в Съвета и в Европейския парламент. В някои случаи обаче праговете и таваните за допустимост бяха увеличени както в Съвета, така и в Европейския парламент (примери: единната ставка за непреките разходи за фондовете по ОСР) и бяха въведени нови възможности за опростено изчисляване на разходите (примери: стандартното изчисляване на разходите за персонал за фондовете по ОСР) без надлежен анализ на всички съответни данни или на практическите последици.

**Комисията не е съгласна с варианта за реалните разходи, който е предвиден като алтернатива на опростеното изчисляване на разходите, като по този начин се намалява ефектът от опростяването, и настоява за задължителното използване единствено на опростените форми на безвъзмездните средства (примери:**

**правилата за участие в „Хоризонт 2020“, безвъзмездни средства с малка стойност по ЕСФ).**

Що се отнася до ОСП, предложената схема за основно плащане беше приветствана в Съвета като съществено опростяване, но възникнаха някои опасения относно необходимостта от плавен преход между сегашната и бъдещата система. Поради това бяха предложени няколко дерогации от предложенията на Комисията (по-конкретно възможност за запазване на съществуващите права за получаване на плащане, възможност за преминаване от регионален модел към национален модел). Тези въпроси се разглеждат от Комисията.

#### **4.3 Рационализиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки**

Правилата за възлагане на обществени поръчки, приложими за програмите на ЕС, са съгласувани със съответните директиви на ЕС за възлагане на обществени поръчки, които се прилагат в държавите членки. При все това бяха направени възможни някои подобрения. Например гаранции ще се изискват само след оценка на риска и процедурите за представяне на оферти под праговете, установени с директивите, са опростени.

#### **4.4 Преминаване към електронно управление**

Новият ФР позволява на държавите членки, на институциите на ЕС и на партньорите да предприемат конкретни стъпки към електронно управление чрез разширени възможности (подаване на заявления за безвъзмездни средства и управление на безвъзмездните средства, включително електронен подпис за споразуменията за предоставяне на безвъзмездни средства, електронно представяне на оферти) и подсилени цели.

**Комисията не подкрепя предложението на Съвета за отлагане на крайния срок за въвеждане на електронното сближаване (e-cohesion) от страна на държавите членки от 31 декември 2014 г. на 31 декември 2016 г. (фондове по ОСП). Електронното сближаване е основен елемент от Програмата за опростяване и такова забавяне ще намали ползите от електронното сближаване от гледна точка на намаляване на административната тежест за бенефициерите. Освен това срокът 2014 г. е в съответствие с Програмата в областта на цифровите технологии. Същото се отнася и за плановете на Съвета да премахне изискването за създаване на електронна информационна система за мониторинг и оценка на програмите за развитие на селските райони.**

#### **4.5 По-пропорционален и ефективен от гледна точка на разходите контрол**

В предложенията на Комисията беше представен и основан на риска подход по отношение на процедурите за одит и контрол. Комисията констатира общо искване за по-голяма пропорционалност на всички равнища и тенденция да се ограничи обхватът на нейните правомощия за мониторинг и одит при споделеното управление (по-конкретно за селскостопанската политика и политиката на сближаване).

**Комисията се противопоставя на въведените от Съвета ограничения за одита и контрола, които поставят под риск гаранциите за Комисията (примери: фондовете по ОСП и ОСП).**

Комисията винаги се е противопоставяла на такива промени на нейните предложения, тъй като те ще доведат до намаляване на гаранциите, които могат да бъдат предоставени националните органи, и да застрашат напредъка, постигнат при предишните многогодишни финансови рамки. Комисията припомня, че съществува значителен риск за репутацията на Европейския съюз като цяло, ако Комисията, държавите членки и Европейският парламент не са в състояние да предприемат необходимите мерки, за да се намали процентът на грешките и да се подобрят одитните и контролните механизми.

## **5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И СЛЕДВАЩИ СЪПЪКИ**

Комисията:

- приветства факта, че като част от политическото споразумение относно преразглежданите правила на ФР Европейският парламент и Съветът са съгласни със значителна част от нейните предложения, насочени към опростяване на финансовите правила в полза на заинтересованите страни;
- отбелязва, че на този етап от законодателния процес за предложенията за следващата многогодишна финансова рамка работата, свършена в Съвета и в Европейския парламент, показва широка подкрепа за повечето от предложенията ѝ за опростяване. При все това трябва да бъдат преодолените сериозни опасения, тъй като някои важни елементи по ключови въпроси са отслабени в хода на дискусиите, като това може да окаже отрицателно въздействие върху необходимата оперативна гъвкавост в бюджетното и финансовото управление, включително оценката и докладването на резултатите;
- подчертава нуждата от осигуряване на съгласуваност между специфичните за отделните сектори правила и цялостната рамка на ФР и от намиране на баланс между опростяването и доброто финансово управление;
- припомня, че опростяването е общо предизвикателство и обща отговорност на всички институции на ЕС и на държавите членки;
- потвърждава своята решимост да продължи да защитава предложенията си за опростяване и да наблюдава напредъка по Програмата за опростяване, като набелязва и подчертава всички мерки, въведени по време на законодателния процес, които увеличават административната тежест за бенефициерите.

Комисията се надява, че настоящият доклад за напредъка ще допринесе за преразглеждането на някои изменения на елементи на опростяването, които са в основата на предложенията ѝ, и че ще позволи да продължат усилията за опростяване и ефективност на правилата и процедурите за разходните програми. По този начин Съюзът ще отговори на високите очаквания на бенефициерите и националните администрации за значително опростяване, без да се намалява качеството на разходите на ЕС. Комисията ще предостави своевременно актуализираната контролна таблица в

зависимост от напредъка на преговорите, като се има предвид целта на Европейския съвет да се постигне споразумение по МФР до края на 2012 г.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

### ОСНОВНИ ТОЧКИ НА КОНТРОЛНАТА ТАБЛИЦА ВЪВ ВСИЧКИ ОБЛАСТИ НА ПОЛИТИКАТА

<p><b>Общи бележки</b></p>	<p>Значителна по обем работа бе свършена в Съвета и в Европейския парламент по повечето от предложенията на Комисията за новите разходни програми, предназначени за новата многогодишна финансова рамка (МФР за периода 2014—2020 г.).</p> <p>Съзаконодателите осъзнават важността на опростяването като хоризонтална цел. Конкретните амбиции на всеки от тях обаче се различават.</p> <p>Съветът предлага по-голямо опростяване, особено в областите, в които бюджетът на ЕС се управлява от държавите членки в сътрудничество с Комисията (споделено управление), като селското стопанство и политиката на сближаване, с цел предоставяне на по-голяма гъвкавост на националните администрации. Комисията подкрепя допълнителни елементи на опростяването, при условие че не затрудняват доброто финансово управление и способността на Комисията да изпълнява отговорността си да осигури спазване на приложимата нормативна уредба.</p> <p>Европейският парламент би приел по-голямо опростяване, споделя целта на държавите членки да се предостави по-голяма гъвкавост на националните администрации в споделеното управление, но желае да бъдат определени конкретните параметри.</p> <p>Позициите на Съвета и на ЕП по отношение на <i>инструментите</i> за вземане на решения по въпросите на бюджетното и финансовото управление усложняват законодателните текстове, като включват в тях прекалено много технически подробности, затрудняват приемането на чисто техническите решения и свидетелстват за различните подходи на съзаконодателите при делегирането на правомощия на Комисията (делегирани актове и актове за изпълнение). Комисията настоява за запазване на необходимата оперативна свобода на действие за ефективно финансово управление, за да се отговори на очакванията на бенефициерите за ускоряване на изпълнението на програмите и за повишаване на ефективността им чрез намаляване на бюрокрацията.</p> <p>Други точки, по които следва да се търси по-балансиран подход, се отнасят до: а) ефективността на въздействието на средствата чрез поддържане на по-добре ориентиран и целенасочен подход към постигането на стратегическите цели за 2020 г., както и б) осигуряване на добро финансово управление чрез пропорционални и солидни методи за контрол и одит.</p> <p>Комисията ще работи в тясно сътрудничество със съзаконодателите, за да се гарантира постигането на приемлив резултат по горепосочените приоритети.</p>	
<p><b>Намаляване на броя на програмите</b></p>	<p>Съгласуваност между общите правила и специфичните за секторите правила</p>	<p>Позицията на Съвета относно регламента за фондовете по ОСР (РОП) може да доведе до множество дерогации в специфичните за секторите правила.</p> <p>Комисията смята, че дерогациите в специфичните за секторите правила трябва да бъдат разрешени в общите</p>



	<p>(член 1 от фондовете по ОСП – Регламент за общоприложимите разпоредби) (COM 2011/615 окончателен)</p> <p>(COM 2011/615 окончателен)</p>	<p>правила. В противен случай има опасност да се отслаби предвиденото хармонизиране чрез включване на множество дерогации в специфичните за секторите правила. В това отношение Комисията подкрепя изявлението на Обединеното кралство в полза на по-добро хармонизиране на правилата относно фондовете, обхванати от общата стратегическа рамка.</p>
	<p>Програма FISCUS  (COM(2011) 706 окончателен)</p>	<p>Съветът и Европейският парламент предложиха да се раздели предложената от Комисията интегрирана програма за митниците и данъчното облагане.</p> <p>Комисията поддържа становището, че интегрираната програма FISCUS ще осигури значително опростяване, ще насърчи синергиите и ще гарантира съгласуваност на условията за изпълнение, без да засегне отличителните черти на двата сектора. Поради позициите на съзаконодателите обаче Комисията представи предложения за две отделни програми.</p>
<b>Една секторна рамка</b>	<p>Обща стратегическа рамка  (член 12 от РОП)</p>	<p>Използването на делегиран акт за определяне на несъществените елементи на общата стратегическа рамка беше отхвърлено от Съвета и Парламента. Те предлагат включването на тези елементи в приложението към законодателния акт.</p> <p>Комисията прие да следва този подход, но настоява да бъде оправомощена да приема делегиран акт, за да допълва приложението с по-техническите несъществени елементи на общата стратегическа рамка и за да изменя приложението. Това е необходимо, за да се даде възможност за известна гъвкавост при адаптирането на съответните елементи, за да се вземе предвид практическият опит.</p>
	<p>Общи правила за външните финансови инструменти  (COM(2011) 842 окончателен)</p>	<p>Съветът и докладчиците на Европейския парламент искат в специфичните за секторите външни финансови инструменти да се включат части от регламента за общите правила за изпълнение, приложими за всички външни финансови инструменти. Комисията ще работи за запазване на целостта на единен набор от опростени правила за изпълнение по регламента за изпълнение, като гарантира добро финансово управление и солиден правен подход.</p>
	<p>Една разплащателна агенция в ОСП  (член 7 в хоризонталния регламент за</p>	<p>Председателството на Съвета предлага да се ограничи броят на разплащателните агенции за всяка държава членка до „необходимия минимум“.</p> <p>Комисията предложи намаляване до една разплащателна агенция на държава членка или на регион, за да се осигурят допълнително хармонизиране и опростяване на управлението</p>

	ОСП) <i>(COM 2011/625 окончателен 2)</i>	на ОСП, по-конкретно чрез намаляване на административната тежест и подобряване на ефективността на одита.
	Една координираща национална агенция в програмата „Еразъм за всички“ <i>(член 21) (COM(2011) 788 окончателен)</i>	Предложението на Комисията за една координираща национална агенция за всяка държава членка бе премахнато от Съвета в частичния му общ подход и се оспорва от компетентната комисия на Европейския парламент.  Комисията не е съгласна с подхода на комисията на ЕП, според който трябва да се запази съществуващата ситуация, тъй като това ще намали гъвкавото използване на средствата на ЕС в държавите членки и ще доведе до административна тежест и допълнителни разходи.
	Три сектора в един инструмент в Механизма за свързване на Европа <i>(COM(2011) 665 окончателен 2)</i>	Интегрираният подход на Механизма за свързване на Европа бе подкрепен от Съвета в частичния общ подход от 7 юни 2012 г.  Парламентът, който работи по това досие в съвместен комитет TRAN-ITRE, изглежда е готов да покаже широка подкрепа за инструмента.
<b>Синергии/ Интегрира не</b>	Екологизиране на директните плащания по ОСП <i>(членове 29—33 от регламента за директните плащания) (COM(2011) 625 окончателен)</i>	В Съвета се появяват тенденции, които рискуват да отслабят предложенията на Комисията. Както Съветът, така и докладчикът на Европейския парламент предложиха изменения, насочени към ограничаване на обхвата на изискванията за екологизиране, например чрез повишаване на праговете и разширяване на определенията. Според измененията, предложени от докладчика на Европейския парламент за предложението за хоризонтален регламент за ОСП, неспазването на изискванията за екологизиране следва да не влияе на основното директно плащане. Това фактически ще направи екологизирането доброволно за земеделските стопани.  Някои адаптации на техническите предложения на Комисията могат да бъдат договорени, но механизмите за екологизиране следва да останат надеждни, за да се запази целта от свързване на 30 % от директните плащания с екологосъобразни практики, които щадят климата.
	Интегриране на хоризонталните принципи <i>(членове 7, 8, 48, 87 от фондовете по ОСП)</i>	Съветът и Парламентът подкрепят засиленото интегриране на хоризонталните принципи, свързани с равното третиране, недискриминацията, устойчивото развитие и изменението на климата. Позицията на Съвета обаче за предоставяне на държавите членки на правомощието да оценяват меродавността на тези принципи в оперативните програми би отслабило интегрирането им.

<b>Ясни приоритетни цели и показатели (ориентирани към резултатите)</b>	Минимален размер на средствата за ЕСФ  <i>(член 4 от ЕФРР (СОМ(2011) 611 окончателен 2)</i>	<p>Позицията на Съвета по РОП за премахване на минималния размер на средствата, които се предоставят за Европейския социален фонд (ЕСФ), ще отслаби акцента, поставен върху приоритетите на стратегията „Европа 2020“ за растеж и работни места.</p> <p>Комисията настоява относно необходимостта ЕСФ да разполага с предвидим бюджет посредством минимален дял в политиката на сближаване. Това е от ключово значение, за да се гарантира необходимото равнище на инвестиции в хората, за да се постигнат амбициозни цели за заетостта, особено с оглед на необходимостта от справяне с безработицата и за борба с бедността и социалното изключване.</p> <p>Комисията по заетостта на Европейския парламент категорично подкрепя всички горепосочени предложения на Комисията.</p>
	<i>(член 5 от ЕФРР)</i>	<p>Съветът предлага финансирането на основната инфраструктура да стане достъпно за по-развитите региони в областта на околната среда, транспорта и ИКТ. Комисията смята, че използването на малките суми, налични по Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), в по-развитите региони, които вече са в добро икономическо състояние, няма да донесе особена икономическа полза. Тези средства ще се използват много по-ефективно за пряко стимулиране на растежа и за откриване на работни места в по-слабо развитите региони в нужда.</p>
	Тематична концентрация в ЕСФ  <i>(член 4 от ЕСФ)</i>  <i>(СОМ(2011) 607 окончателен 2)</i>	<p>Съветът предлага да се промени механизмът за концентрация „насърчаване на социалното приобщаване и борба с бедността“ на Европейския социален фонд (ЕСФ). Предложената от Съвета дерогация, чрез която се позволява средства по ЕФРР да се използват за постигането на целта от разпределяне на 20 % от средствата по ЕСФ за тази тематична цел, би лишила от съдържание механизма за концентрация. Сами по себе си средствата по ЕФРР биха могли да представляват, особено в по-слабо развитите региони, 20 % от ресурсите по ЕСФ.</p> <p>Комисията по заетостта на Европейския парламент категорично подкрепя всички горепосочени предложения на Комисията.</p>
	Рамка за постигнатите резултати по фондовете по ОСР  <i>(член 20 и приложение I във фондовете</i>	<p>Съветът въведе промени за осигуряване на по-голяма гъвкавост за държавите членки и достатъчни гаранции, за да се смекчат опасенията по отношение на отрицателните стимули (спиране на плащанията и финансови корекции). Комисията може да приеме тези промени, но няма да приеме да се премахнат или отслабят отрицателните стимули, за да се предотвратят незадоволителните резултати и определянето на нереалистични цели.</p>

	<i>по ОСП)</i>	
	Нови цели и показатели	Това е хоризонтален въпрос. По много предложения на Комисията докладчиците на Европейския парламент и в някои случаи Съветът предлагат добавянето на множество подробни цели и на нови показатели, които са в по-малка степен специфични или по-малко уместни, като по този начин се отслабва акцентът върху резултатите.
	„Еразъм за всички“  (членове 4, 5 и 11, СОМ(2011) 788 окончателен)	В частичния общ подход на Съвета всички показатели са премахнати. Съветът предлага показателите да се определят в акт за изпълнение. Това не съответства на подхода, възприет за другите програми. Показателите обикновено са компонент на законодателния акт или следва да бъдат определени чрез делегирани актове.
	Програма „Творческа Европа“  (член 14, СОМ(2011) 785 окончателен)	Съветът предлага показателите да се определят в акт за изпълнение. Това не съответства на подхода, възприет за другите програми. Общите показатели за програмата като цяло са компонент на законодателния акт. Ето защо основните показатели се определят в самия законодателен текст и могат да бъдат подробно описани в делегирани актове.
	Програма „Здраве“  (членове 2 и 7, СОМ(2011) 709 окончателен)	Целта на програмата и показателите са много разширени и по-слабо ориентирани към резултатите и по тази причина нямат пряка връзка с финансовия и оперативния капацитет на програмата. Решението в общия подход на Съвета за увеличаване на процента на съфинансиране на 80 % за т.нар. „съвместни дейности“ между държавите членки (вж. по-долу) и противоречивото разширяване на обхванатите цели допринасят за вероятното отслабване на въздействието на програмата, тъй като ще могат да бъдат финансирани по-малко дейности.
	Фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР)  (член 6, СОМ(2011) 804 окончателен)	Съветът добави нови приоритети: по-специално включването на упоменаване на преработването ще намали ефективността, като се има предвид малкият размер на програмата в сравнение с други структурни инструменти; предложението за ЕФМДР следва да се съсредоточи върху основните области в секторите на рибарството и на аквакултурите.
<b>Гъвкави процедури за вземане на решения</b>	Делегирането на правомощия на Комисията се премахва или ограничава	Това са хоризонтални въпроси, срещани в много предложени от Съвета и Европейския парламент промени на предложенията на Комисията.  Съветът и в някои случаи Европейският парламент предложиха да се премахне или ограничи обхватът на делегирането на правомощия на Комисията да приема делегирани актове за несъществени елементи на законодателния акт. Те предложиха тези елементи да бъдат включени в законодателния акт. Този подход утежнява

	законодателните текстове с прекалено много технически подробности, които затрудняват четивността на текстовете и ги правят трудно разбираеми за заинтересованите страни. Подходът води и до намаляване на възможността за оперативна управленска преценка, необходима за добро и ефективно финансово управление на средствата на ЕС, или до налагане на дълъг процес на вземане на решения.
Избор между делегирани актове и актове за изпълнение	<p>Съветът предложи в много случаи, особено в областите на споделеното управление (ОСП, политиката на сближаване, Фонда за морско дело и рибарство), превръщането на делегираните актове в актове за изпълнение с цел да се засили правото на контрол от страна на държавите членки (посредством процедурите на комитология) и да се ограничи мониторинга от страна на Европейския парламент. Това повдига въпроси относно обхвата и естеството на актовете, обхванати от членове 290 и 291 от Договора (ДФЕС), и има важни институционални последици.</p> <p>Европейският парламент, напротив, предлага системно превръщане на актовете за изпълнение в делегирани актове, което го поставя на равни начала със Съвета. Тези позиции са напълно неуместни по отношение на индикативните документи за програмиране и годишните работни програми, които трябва да бъдат приети и впоследствие бързо адаптирани, за да се позволи навременна реакция на променящите се обстоятелства и ефективно изпълнение на програмите. Такива делегирани актове няма да са в съответствие с Договора, ще затруднят значително оперативното изпълнение и ще удължат сроковете за предоставяне и сроковете за изплащане на безвъзмездните средства. Те ще бъдат и напълно неуместни за документите за програмиране по инструментите на RELEX и трябва в повечето случаи да бъдат обсъждани и съгласувани с третите държави бенефициери. Трябва да се припомни, че документите за програмиране се създават с цел привеждане в действие, а не регламентиране на съответните правни инструменти, и за това не притежават всички правни характеристики (т.е. определянето на общи и правнообвързващи норми в рамките на правния ред на ЕС), които се изискват, за да се дефинира даден акт като „делегиран акт“.</p>
Ограничения на бюджетните правомощия на Комисията	Съветът и в много случаи Европейският парламент предлагат допълнителна разбивка на бюджета на подтавани за различните дейности и/или действия и за техническата помощ по програмите, както и определяне на тази разбивка на равнището на законодателния акт. Тези позиции ограничават нужната възможност за оперативна преценка на Комисията в областта на финансовото управление, тъй като я лишават от оперативната гъвкавост, необходима за доброто всекидневно управление на бюджета. Те са напълно неуместни за програмите с малки финансови пакети и непропорционално строги за годишните работни програми.

	<p>ЕТС</p> <p><i>(член 20, СОМ(2011) 611 окончателен)</i></p>	<p>В случая на европейското териториално сътрудничество (ЕТС) Съветът предложи комбинирането на функции на управляващ и сертифициращ орган да бъде по избор.</p> <p>Комисията не се съгласи с това и поддържа позицията си, че това следва да бъде задължително, за да се осигурят пропорционални управленски структури за сравнително малките програми по европейското териториално сътрудничество и да се избегне разхищението на ограничените човешки ресурси в публичния сектор.</p>
<p><b>Правила за допустимост</b></p>	<p>ДДС в инфраструктурните проекти:</p> <p><i>(член 8 в МСЕ СОМ(2011) 665 окончателен),</i></p> <p><i>(член 59 във фондовете по ОСР)</i></p> <p><i>(член 20 в програмата LIFE)</i></p> <p><i>(СОМ(2011) 874 окончателен)</i></p>	<p>След постигане на споразумение относно Финансовия регламент (ФР), в което се предвижда допустимостта на разходите за ДДС, при условие че ДДС не може да бъде възстановен и е платен от бенефициер, различен от данъчно незадължено лице по смисъла на член 13, параграф 1 от Директива 2006/112/ЕО, специфичните за отделните сектори предложения, които се съдържат в Механизма за свързване на Европа (МСЕ), в РОП за фондовете по ОСР и в програмите LIFE и които изключват допустимостта на ДДС, са поставени под въпрос от Съвета и Европейския парламент.</p> <p>Комисията смята, че недопустимостта на ДДС, по-специално в инфраструктурните проекти, е целесъобразна и следователно трябва да бъде запазена в съответните специфични за отделните сектори законодателни актове. В противен случай бюджетът на Европейския съюз ще се използва за финансиране на националните бюджети, вместо за финансиране на повече проекти, което може да се сметне за противоречащо на целите и предназначението на съответните финансови инструменти.</p>
	<p>Мерки за предлагане на пазара в ЕФМДР</p> <p><i>(член 71 в ЕФМДР)</i></p> <p><i>(СОМ(2011) 804 окончателен)</i></p>	<p>Съветът предлага да се премахне упоменаването на подкрепата за „пряко предлагане на пазара на продукти от риболов от страна на дребномащабни крайбрежни рибари“ в предложението на Комисията относно Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР). Европейският парламент изрази своята подкрепа за предложението на Комисията.</p> <p>Комисията не е съгласна с позицията на Съвета, тъй като е важно да се подпомагат дребномащабните риболовни кораби понеже те често не разполагат с опит, знания или финансови средства, за да предприемат пряко предлагане на пазара.</p>
	<p>Единна ставка за възстановяване на разходите</p> <p>в „Хоризонт 2020“</p> <p><i>(членове 22 и 24 от Правилата</i></p>	<p>Единната ставка за възстановяване на разходите за всички дейности по проекта се поставя под въпрос от докладчика на Европейския парламент, а единната ставка за непреките разходи се поставя под въпрос както от Съвета, така и от докладчика на Европейския парламент. Комисията настоява за предложенията си, съдържащи се в правилата за участие в „Хоризонт 2020“, тъй като тези въпроси са два основни принципа на опростените правила за финансиране в „Хоризонт 2020“. Те са израз на усилията на Комисията за</p>

	<i>за участие)</i> <i>(COM(2011) 810 окончателен)</i>	намаляване на административната тежест за бенефициерите и процентите на грешки, за въвеждане на облекчена стратегия за контрол и за ускоряване на предоставянето на безвъзмездни средства в интерес на бенефициерите.
<b>Опростени методи за разходите</b>	Фондове по ОСР <i>(член 58)</i>	Съветът предложи нов вариант за опростеното изчисляване на разходите за персонал, като раздели годишните брутни разходи за заетост на 1650 часа.  Комисията продължава да има резерви по тази позиция при липсата на метод в нейна подкрепа.
	ЕСФ <i>(член 14 от Регламента за ЕСФ) (COM(2011)607 )</i>	В случая на ЕСФ Съветът предложи за операциите на стойност под 50 000 EUR да могат също да се използват единни ставки в допълнение към еднократните суми и разходите за единица продукт.  Комисията би предпочела задължителното използване на единни ставки, вместо това да е само възможност, поради големия потенциал за опростяване.
<b>Пропорционален контрол</b>	Фондове по ОСР <i>(член 140)</i>	Съветът предложи изменения, които ограничават одитната работа на Комисията до степен, която не може да бъде приета, тъй като може да застраши способността на Комисията за контрол на използването на бюджета на ЕС и способността ѝ да поема отговорност за него.
	Методи за одит във фондовете по ОСР <i>(член 116)</i>	Съветът предложи националните одитни органи в рамките на политиката на сближаване да могат да използват нестатистически методи за формиране на извадки. Комисията не прие тази позиция, тъй като с нея не се предоставя непременно надеждна и сравнима информация между държавите членки и по този начин се отслабват гаранциите на равнище ЕС.
<b>Електронно управление</b>	Фондове по ОСР <i>(член 112)</i>	Съветът предлага да се удължи срокът за изпълнение на политиката за електронно сближаване от 2014 г. на 2016 г., с което се забавя с 2 години това съществено опростяване за бенефициерите. Комисията не може да приеме това забавяне.