

Официален вестник

на Европейския съюз

C 47



Издание
на български език

Информация и известия

Година 55
17 февруари 2012 г.

Известие №	Съдържание	Страница
III <i>Подготвителни актове</i>		
СМЕТНА ПАЛАТА		
2012/C 47/01	Становище № 7/2011 (представено съгласно член 287, параграф 4 от Договора за функционирането на Европейския съюз) 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	1

Цена:
3 EUR

III

(Подготвителни актове)

СМЕТНА ПАЛАТА

СТАНОВИЩЕ № 7/2011

(представено съгласно член 287, параграф 4 от Договора за функционирането на Европейския съюз)

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

(2012/С 47/01)

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки	Стр.
ВЪВЕДЕНИЕ	1-2	2
РАЗДЕЛ I	3-50	2
Общи бележки	3-8	2
Стратегически въпроси	9-21	3
Допълнителни ползи от европейското измерение	9-10	3
Тематична концентрация	11-13	4
Обща стратегическа рамка	14	4
Договори за партньорство	15	4
Предварителни изисквания	16	4
Последващи изисквания (средносрочен преглед на изпълнението, резерв за изпълнение)	17-18	5
Макроикономически изисквания	19-20	5
Съвместни планове за действие	21	5
Общи механизми за управление и контрол	22-50	5
Институционален капацитет	22-23	5
Национална акредитация	24-26	5
Управленска декларация за достоверност	27-29	6
Уравняване на сметки, „поетапно“ приключване и финансови корекции	30-37	6
Мониторинг и оценка	38-39	7
Опростени и усъвършенствани правила за допустимост	40-43	8
Водено от общностите местно развитие	44-45	8
Финансови инструменти	46-50	8
РАЗДЕЛ II — Подробни коментари на предложението на Комисията		9

СМЕТНАТА ПАЛАТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за Европейския съюз, по-специално членове 4 и 5 от него, и Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), по-специално членове 174—178, член 287, параграф 4, втора алинея и членове 317, 318 и 322 от него;

като взе предвид Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 г. относно Финансовия регламент, приложим към общия бюджет на Европейските общности ⁽¹⁾, и правилата за неговото прилагане ⁽²⁾;

като взе предвид искането на Съвета за становище относно горепосоченото предложение, получено от Сметната палата на 11 ноември 2011 г.;

като взе предвид представените от Комисията ⁽³⁾ предложения за общ регламент и специфични за всеки фонд предложения ⁽⁴⁾;

като взе предвид оценката на въздействието на предложението регулаторен пакет за изменение на регламентите, приложими за управлението на Структурните фондове и Кохезионния фонд ⁽⁵⁾;

като взе предвид съобщенията на Комисията, озаглавени „Заклучения от петия доклад за икономическото, социалното и териториалното сближаване — бъдещето на политиката на сближаване“ ⁽⁶⁾, „Преглед на бюджета на ЕС“ ⁽⁷⁾ и „Бюджет за стратегията „Европа 2020““ ⁽⁸⁾;

като има предвид своите годишни и специални доклади, както и Становище № 2/2004 на Палатата относно модела на единен контрол ⁽⁹⁾, отговора на Европейската сметна палата на съобщението на Комисията „Да реформираме бюджета, да променим Европа“ ⁽¹⁰⁾, Становище № 1/2010 на Палатата „Подобряване на финансовото управление на бюджета на Европейския съюз – рискове и предизвикателства“ ⁽¹¹⁾ и Становище № 6/2010 на Палатата относно предложение за изменение на Финансовия регламент ⁽¹²⁾;

като взе предвид, че съгласно член 5 от Договора за Европейския съюз, в областите, които не попадат в неговата изключителна компетентност, Съюзът действа само в случай и доколкото

целите на предвиденото действие поради обхвата или последиците от него могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза;

като взе предвид, че съгласно член 174 от Договора за функционирането на Европейския съюз, за да насърчи цялостното си хармонично развитие, Съюзът разработва и осъществява свои инициативи, които водят до укрепването на неговото икономическо, социално и териториално сближаване;

като взе предвид, че съгласно член 317 от Договора за функционирането на Европейския съюз Комисията е отговорна за изпълнението на бюджета съгласно принципа на доброто финансово управление, а държавите членки сътрудничат на Комисията, за да се гарантира използването на бюджетните кредити в съответствие с този принцип,

ПРИЕ СЛЕДНОТО СТАНОВИЩЕ:

ВЪВЕДЕНИЕ

1. Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейският социален фонд (ЕСФ), Кохезионният фонд (КФ), Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейският фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР) (наричани по-долу „фондове по Общата стратегическа рамка (ОСР)“ ⁽¹³⁾) преследват допълващи се цели на политика, а управлението им е споделено между държавите членки и Комисията. Фондовете по ОСР могат да обхванат до 45 % от общите разходи за периода 2014—2020 г., чиято водеща тема е стратегията „Европа 2020“ ⁽¹⁴⁾. Размерът на приноса от бюджета на ЕС за постигане на целите на „Европа 2020“ следователно зависи до голяма степен от икономичното, ефикасното и ефективното използване на фондовете по ОСР. Това ще има отражение и върху легитимността и доверието в действията на ЕС.

2. Становището на Палатата следва, доколкото е възможно, структурата на обяснителния меморандум на Комисията по отношение на съдържанието на общия регламент. То се състои от две части — първата излага общи бележки, а втората съдържа подробен анализ на проекта за общ регламент.

РАЗДЕЛ I

Общи бележки

3. Целта на предложението на Комисията за общ регламент е да създаде общоприложим набор от основни правила, които да са насочени към постигане на резултати, чрез опростяване на изпълнението на политиките и поставяне на повече изисквания. Предложението е насочено и към капацитета на държавите членки да усвояват големи обеми средства от ЕС и нуждата от засилване на техните административни и институционални възможности. Предложеното намаляване на тавана на отпусканите за отделните държави средства е значителна промяна в политиката, чието въздействие трябва да бъде оценено от Комисията.

⁽¹³⁾ Обща стратегическа рамка. Фондовете по ОСР са фондовете, обхванати от общата стратегическа рамка.

⁽¹⁴⁾ Европейска комисия, СОМ(2011) 500.

⁽¹⁾ ОВ L 248, 16.9.2002 г., стр. 1.

⁽²⁾ Регламент (ЕО, Евратом) № 2342/2002 на Комисията (ОВ L 357, 31.12.2002 г., стр. 1).

⁽³⁾ Европейска комисия, СОМ(2011) 615.

⁽⁴⁾ Европейска комисия, СОМ(2011) 612 (Кохезионен фонд); СОМ(2011) 614 (ЕФРР); СОМ(2011) 607 (ЕСФ); СОМ(2011) 610 (ЕГТС); СОМ(2011) 611 (ЕТС); СОМ(2011) 627 (ЕЗФРСР); СОМ(2011) 804 (ЕФМДР).

⁽⁵⁾ Европейска комисия, SEC(2011) 1141.

⁽⁶⁾ Европейска комисия, СОМ(2010) 642.

⁽⁷⁾ Европейска комисия, СОМ(2010) 700.

⁽⁸⁾ Европейска комисия, СОМ(2011) 500.

⁽⁹⁾ ОВ С 107, 30.4.2004 г.

⁽¹⁰⁾ Публикувано през април 2008 г.

⁽¹¹⁾ <http://eca.europa.eu>

⁽¹²⁾ ОВ С 334, 10.12.2010 г.

4. Като цяло предложението запазва основните характеристики на рамката, установена за предишните програмни периоди, въпреки че поставя по-силен акцент върху отговорностите на държавите членки, по-специално по отношение на изграждането на системите и финансовото управление. Конкретните роли и отговорности на Комисията и държавите членки продължават да бъдат основен въпрос при разработването на разходните инструменти в областта на сближаването. Пред ЕС продължава да стои предизвикателството да получава резултати с добро качество от тази схема, при която средствата се разпределят предварително между държавите членки, от които се очаква да могат да ги усвояват. Ефективният надзор и управленска отговорност на Комисията по отношение на използването на тези средства ще засилят капацитета на държавите членки за тяхното успешно усвояване.

5. Разпоредбите за разходите в областта на сближаването са сложни. Съществуват шест равнища на правила (общоприложими разпоредби, общи разпоредби, специфични за отделните фондове разпоредби, делегирани актове, актове за изпълнение, указания на Комисията). В някои случаи националното законодателство представлява още едно ниво. Палатата отбелязва категоричните усилия за намаляване на административната тежест за бенефициентите (например чрез по-широкото използване на фиксирани суми и стандартни разходи). Въпреки това тежестта за ЕС и администрациите на държавите членки остава висока и е възможно да се увеличи дори над сегашните си нива.

6. Въпреки декларирания стремеж към акцентирание върху резултатите, схемата продължава да се базира основно на вложените ресурси и поради това е ориентирана по-скоро към спазване на разпоредбите, отколкото към постигане на резултати. Реализирането на последното като цяло разчита на въвеждането на резерв за изпълнение (чийто успех зависи от капацитета за разработване на подходящи показатели) и на съвместни планове за действие, при които конкретните цели, показателите за резултати и крайните продукти и услуги представляват базата за извършване на плащанията (като се очаква използваната понастоящем структура за управление, базирана на вложените ресурси, да престане да бъде необходима). Разпоредбите за предварителните изисквания ще позволят да се преодолее липсата на координация между различните политики на ЕС, отбелязвана в миналото.

7. Палатата също така отбелязва разграничението между „общоприложими“ разпоредби (приложими за всички фондове по ОСР) и „обща“ разпоредби (приложими само за някои от тях: ЕФРР, ЕСФ и КФ). Това води до непоследователност на законовата рамка и поставя въпроса дали не е за предпочитане общият регламент да се ограничи до онези разпоредби, които са приложими и за петте фонда („общоприложими разпоредби“), а другите разпоредби („обща разпоредби“) да бъдат включени в регламенти, специфични за всеки отделен фонд.

8. На последно място, Палатата посочва, че някои аспекти на регулаторните изисквания са отложени за по-късен етап посредством делегирани актове и актове за изпълнение съгласно членове 290 и 291 на ДФЕС. Ето защо провеждането на подходяща предварителна консултация с всички заинтересовани страни ще бъде ключово за осигуряване на пълно съот-

ветствие на тези актове с целите, заложили в общия регламент. Палатата отбелязва по-специално, че въпросите, които следва да бъдат обхванати в делегирани актове и за които се приема, че уреждат второстепенни елементи от законодателството на ЕС, в действителност се отнасят до основни елементи на бъдещата схема в областта на сближаването⁽¹⁾. По отношение на възлагането на изпълнителни правомощия на Комисията⁽²⁾ Палатата отбелязва, че в някои случаи процедурата (по консултиране или по разглеждане) за приемане на тези актове съгласно Регламент (ЕС) № 182/2011 не е уточнена. В резултат на това не са определени конкретните роли на Комисията и на държавите членки (например в случай на преустановяване на плащания и финансови корекции, вж. член 134, параграф 2 и член 137, параграф 5 от общия регламент).

Стратегически въпроси

Допълнителни ползи от европейското измерение

9. Палатата често е подчертавала, че разходните програми, които не носят допълнителни ползи заради своето европейско измерение, със сигурност не могат да представляват ефективно и ефикасно използване на парите на европейските данъкоплатци⁽³⁾. Поради това тя препоръчва формулиране на концепцията за „европейска добавена стойност“ в подходяща политическа декларация или в законодателството на ЕС, за да се предоставят насоки на политическите органи на ЕС при избора на разходни приоритети⁽⁴⁾. Законодателните органи разполагат с добра възможност да направят това при разработването на правната рамка за периода 2014—2020 г.

10. Основно условие за получаване на допълнителни предимства от разходите на ЕС е разходваните средства да носят ясни и видими ползи за ЕС и неговите граждани, които не биха могли да бъдат постигнати с разходване на средства само на национално, регионално или местно ниво⁽⁵⁾. В този контекст Палатата предложи преработване на разходните програми с оглед реализиране на приемливи крайни продукти и услуги, като програмите следва да се основават на набор от конкретни цели, а плащанията да са обвързани с постигането на резултати⁽⁶⁾. В своето предложение за изменение на Финансовия регламент⁽⁷⁾ Комисията приема тази позиция, а в обяснителния меморандум към проекта за общ регламент посочва, че

⁽¹⁾ Като например приемане на обща стратегическа рамка, приемане на подробни правила относно финансовите инструменти; отговорности на държавите членки по отношение на процедурата на докладване на нередности и възстановяване на неправомерно изплатени суми; условия за извършване на национални одити; критерии за акредитация на управляващите и сертифициращите органи; размер на финансовите корекции, които следва да бъдат наложени; изменение на метода за установяване на рамката на изпълнение и набора от предварителни условия.

⁽²⁾ Като например решенията за одобряване на договорите за партньорство, за отпускане на средства от резерва за изпълнение и за преустановяване на плащанията, свързани с икономическите политики на държавите членки, а по отношение на фондовете — решения за приемане на оперативните програми, за одобряване на големи проекти, за преустановяване на плащания и за финансови корекции.

⁽³⁾ Европейска сметна палата, отговор на съобщението „Да реформираме бюджета, да променим Европа“, точка 7.

⁽⁴⁾ Европейска сметна палата, Становище № 1/2010, точка 18.

⁽⁵⁾ Европейска сметна палата, отговор на съобщението „Да реформираме бюджета, да променим Европа“, точка 8.

⁽⁶⁾ Европейска сметна палата, отговор на съобщението „Да реформираме бюджета, да променим Европа“, точка 24.

⁽⁷⁾ Европейска комисия, COM(2010) 260, точка 4.

стремехът към акцентирание върху резултатите ще бъде една от отличителните характеристики на следващия набор от програми⁽¹⁾. На практика, както и в предложението за изменение на Финансовия регламент⁽²⁾, в предложената бъдеща схема в областта на сближаването този стремеж не е отразен и схемата продължава да бъде базирана основно върху вложените ресурси. Обявеният преход към схема, ориентирана към постигането на резултати, се ограничава до въвеждането на резерв за изпълнение и съвместни планове за действие.

Тематична концентрация

11. Палатата счита, че при достатъчна концентрация на разходите е вероятно да се постигне целта за реализиране на допълнителни ползи⁽³⁾, като се създаде критична маса и се увеличи вероятността интервенциите на ЕС да имат осезаем ефект.

12. Предложението (член 9 от проекта за общ регламент) предвижда 11 тематични цели, извлечени от стратегията „Европа 2020“. Като цяло те представляват много широк спектър от действия, за финансирането на които могат да се разходват средства от фондовете по ОСР. Интервенциите по ЕФРР следва да се концентрират върху три от тези тематични цели⁽⁴⁾, по-специално в по-развитите региони и „регионите в преход“. За ЕСФ са предложени четири „тематични цели“⁽⁵⁾. В рамките на тези цели броят на инвестиционните приоритети за ЕСФ е ограничен до четири (член 4, параграф 3 от проекторегламента за ЕСФ). ЕФРР обаче може да участва във всеки от 32-та предвидени инвестиционни приоритета (член 5 от проекта за регламент за ЕФРР). Това позволява финансирането на почти всички видове проекти⁽⁶⁾. На последно място, за няколко тематични цели не е предвидена концентрация⁽⁷⁾ и поради това ще бъде още по-трудно да се постигне необходимата критична маса по тези приоритети.

13. На последно място, въпреки че за ЕФРР, ЕСФ и КФ следва да се определи максимален размер на помощта за всяка

приоритетна ос, за ЕЗФРСР и ЕФМДР този максимален размер ще бъде определен на ниво мярка. Не е представена обосновка за това разграничение. Понастоящем средствата по програмите на ЕЗФРСР се отпускат по приоритетни оси, което позволява определянето (и концентрирането) на бюджети по цели, а не по мерки.

Обща стратегическа рамка

14. Общата стратегическа рамка (член 11 от проекта за общ регламент) следва да трансформира целите и количествените целеви стойности на приоритетите на ЕС в ключови действия по фондовете по ОСР. Тя следва също така да определи механизми за координация между фондовете в подкрепа на политиката на сближаване и други политики и инструменти на ЕС (например финансови инструменти на ЕИБ, изследователски рамкови програми, механизъм за свързване на Европа и трансевропейски мрежи, Рамкова програма за конкурентоспособност и иновации). Като се има предвид значителната част от фондовете по ОСР, която се предлага да бъде отпусната за изследвания и иновации, подобна координация в тази област е от особен интерес. Предвидената координация ще позволи да се определи процентът на съфинансиране за оперативните програми от фондовете предвид различните източници на финансиране от ЕС, като по този начин потенциално ще се увеличи мултипликационният ефект на ресурсите на ЕС.

Договори за партньорство

15. За да се насърчат ориентирани към резултатите разходи, член 14 от проекта за общ регламент въвежда определяне на съгласувани изисквания и количествени целеви стойности. За тази цел предложението предвижда въвеждането на договори за партньорство — допълнително ниво, което няма еквивалент в настоящия програмен период. Следва да се прецени обаче дали тази допълнителна разпоредба е необходима, или вместо това изискванията и целевите стойности могат да се определят в самите програми, надграждайки неписания „договор“ между ЕС и националните органи по оперативните програми в настоящия програмен период.

Предварителни изисквания

16. Комисията предлага (член 17 и приложение IV от проекта за общ регламент) за всеки фонд да се определят известен брой предварителни условия. Това е ключово подобрене, което може да подсили „интервенционната логика“ на действията на ЕС, като улесни интегрирането на средствата по общата стратегическа рамка с други политики на ЕС, и да окаже положително влияние върху ефективността на инвестициите. В действителност одитите на Палатата показват⁽⁸⁾, че финансирането на проекти, без да се вземат предвид по-широките изисквания на политиките на ЕС (например защита на околната среда и водните ресурси) и без подробен план за развитие, очертаващ съответстващите на контекста дългосрочни нужди и приоритети, не е най-ефективният начин за използване на средствата на ЕС.

⁽¹⁾ Европейска комисия, COM(2011) 615, точки 1 и 5.2.2.

⁽²⁾ Европейска сметна палата, Становище № 6/2010, точки II и 42.

⁽³⁾ Европейска сметна палата, отговор на съобщението „Да реформираме бюджета, да променим Европа“, точка 8.

⁽⁴⁾ Засилване на научноизследователската дейност, технологичното развитие и иновациите, повишаване на конкурентоспособността на малките и средните предприятия, подкрепа за преминаването към нисковъглеродна икономика във всички сектори.

⁽⁵⁾ Насърчаване на заетостта и подкрепа за мобилността на работната сила, инвестиции в образованието, уменията и ученето през целия живот, насърчаване на социалното приобщаване и борба с бедността, повишаване на институционалния капацитет и ефективна публична администрация.

⁽⁶⁾ В действителност само някои категории проекти са официално изключени за подпомагане от ЕФРР (член 3 от проекта за регламент за ЕФРР), като например производството, обработката и продажбата на тютюн и тютюневи изделия или извеждането от експлоатация на атомни електроцентрали; в по-развитите региони това са само инвестициите в инфраструктура, предоставящи основни услуги на гражданите в областта на околната среда, транспорта и информационните и комуникационните технологии.

⁽⁷⁾ Подобряване на достъпа до информационни и комуникационни технологии и на тяхното използване и качество, насърчаване на адаптацията към изменението на климата и превенцията и управлението на риска, опазване на околната среда и насърчаване на ресурсната ефективност, насърчаване на устойчивия транспорт и премахване на участъците с недостатъчен капацитет във всички ключови мрежови инфраструктури.

⁽⁸⁾ Вж. специални доклади № 3/2009 и № 9/2010 (<http://eca.europa.eu>).

Последващи изисквания (средносрочен преглед на изпълнението, резерв за изпълнение)

17. През новия период Комисията планира също така да отпуска 5 % от средствата в зависимост от постигнатите резултати (членове 18, 19 и 20 от проекта за общ регламент). Подобен резерв за изпълнение беше предвиден в периода 2000—2006 г., но с органичен успех поради много малката част от разходите, приключени навреме за средносрочния преглед, както и поради липсата на подходяща методология за оценка на напредъка, постигнат от програмите. Държавите членки имат възможност да въведат подобен резерв за периода 2007—2013 г., но много малко от тях са се възползвали от нея.

18. Методиката на прегледа на изпълнението (изложена подробно в приложение I от проекта за общ регламент) показва, че този преглед все още е насочен предимно към финансовото изпълнение (финансови показатели), крайните продукти и услуги и само донякъде към резултатите (ефект, въздействие). В съответствие с оценката на въздействието следва да се вземе предвид също така дали е изпълнимо определянето на солидни показатели, как могат да се идентифицират факторите, несвързани с конкретна програма, как могат да бъдат взети предвид резултатите, които могат да станат видими едва в дългосрочен план⁽¹⁾. Допълнителните ползи от резерва за изпълнение ще бъдат значително по-малки, ако се поставят ниски и лесни за постигане количествени целеви стойности, или ако свързаните с изпълнението плащания в крайна сметка се базират единствено върху целта за усвояване на средства, както Палатата отбеляза за периода 2000—2006 г. Също така, заделянето на резерв за изпълнение следва да зависи от постигането на достатъчни резултати по оперативните програми⁽²⁾. Поради това следва да се предвиди преразглеждане на референтните години за преглед на изпълнението (понастоящем 2016 и 2018 г.), ако програмите стартират със закъснение.

Макроикономически изисквания

19. Наред с останалите изисквания, Комисията предлага също така (членове 11 и 21 от проекта за общ регламент) да се установи връзка между политиката в областта на сближаването и европейското икономическо управление, например в рамките на процедурата при прекомерен дефицит, процедурата при прекомерни неравновесия и „Европейския семестър“ за координация на икономическите политики. Комисията може да поиска преразглеждане на програмите или преустановяване на финансирането, ако не се предприемат корективни мерки.

20. Налагането на предвидените макроикономически изисквания трябва да бъде внимателно обмислено, тъй като може да предизвика трудности при изпълнението на програмите по общата стратегическа рамка, правна несигурност и потенциален риск за изпълнението на дългосрочните задължения, поети по договорите за партньорство от съответните партньори на национално и регионално ниво.

Съвместни планове за действие

21. С оглед опростяване и по-добро обвързване на средствата на ЕС с резултатите, Комисията предлага въвеждането на съвместни планове за действие (член 93 от проекта за общ регламент) за ЕФРР, ЕСФ и КФ. Те се състоят от група проекти, представляващи част от оперативна програма, при които отпускането на средства от ЕС е пряко обвързано с реализирането на конкретни цели и крайни продукти и услуги, съгласувани етапни цели и показатели за резултатите. Подобен инструмент може да представлява алтернативен механизъм за интервенция, насочен към изпълнението, но само в случай че заменя, а не просто допълва, настоящата структура на управление, основаваща се на вложените ресурси.

Общи механизми за управление и контрол

Институционален капацитет

22. За да се гарантира, че средствата на ЕС се разходват правилно и в подкрепа на устойчивото икономическо развитие, е необходим съответен институционален капацитет. Поради това от самото начало следва да се гарантира ефективността на националните системи за управление и контрол. Нормативните разпоредби обаче не са достатъчни за това⁽³⁾. Основно значение в това отношение имат ежедневните действия на служителите с ръководни функции в Комисията и в държавите членки, на чиито системи до голяма степен се разчита за постигане на увереност на ниво ЕС. В анализа на Комисията на грешките в политиката в областта на сближаването за периода 2006—2009 г. например като основен фактор, обясняващ тези грешки⁽⁴⁾ се посочват слабостите в административния капацитет и националните системи за управление и контрол.

23. Палатата отбелязва, че една от тематичните цели, поставена от проекта за общ регламент, е „повишаване на институционалния капацитет и ефективна публична администрация“. Това по-скоро представлява важно предварително условие за постигане на другите 10 тематични цели, отколкото цел сама по себе си. Следва да се отбележи също така, че за ЕСФ подпомагането на административния капацитет е ограничено до държавите членки, чиито региони са по-слабо развити, или които са допустими за подпомагане по Кохезионния фонд. Това не е така при ЕФРР, въпреки че националните системи за двата фонда следва да отговарят на сходни изисквания.

Национална акредитация

24. С въвеждането на процедурата по акредитация проектът за регламент засилва отговорностите на държавите членки по отношение на административния капацитет на националните органи за управление и контрол (съображения 42—44 и член 64 от проекта за общ регламент). Целта е всички органи, отговарящи за управлението и контрола на фондовете по ОСП (член 64, параграф 1 от проекта за общ регламент), да преминат през процедура на акредитация. По този начин националните органи ще могат да акредитират управляващи органи, а когато е необходимо — сертифициращи органи, за работа с ЕФРР, ЕСФ и КФ.

⁽¹⁾ Европейска комисия, SEC(2011) 1141-I, стр. 62.

⁽²⁾ Вж. Специален доклад № 1/2007 (ОВ С 124, 5.6.2007 г.).

⁽³⁾ Европейска сметна палата, Становище № 6/2010, точка I.

⁽⁴⁾ Европейска комисия, SEC(2011) 1179.

25. Палатата счита, че Комисията, като носител на цялостната отговорност за изпълнението на бюджета, следва да има надзорна роля в този процес, за да се ограничи рискът от това грешките да бъдат откривани едва от последващите проверки, което може да доведе до по-чести проверки, повече изисквания към плановете за действие и финансови корекции⁽¹⁾. Подобна роля предполага Комисията да потвърждава (например в годишните отчети за дейността на генералните директори), че управляващите и контролните органи отговарят на условията за национална акредитация, както е предвидено в съответния делегиран акт. За това ще е необходимо в началото на програмите да се прави оценка по документи, предоставени от държавите членки, и впоследствие да се извършва преглед на функционирането на системите, например в зависимост от рисковете, в съответствие с предложението, отправено в обяснителния меморандум⁽²⁾.

26. Освен това проектът за регламент предвижда одитните органи, които изготвят становища относно годишните отчети на фондовете по общата стратегическа рамка, представяни на Комисията, да се определят от държавите членки. Палатата счита, че след като Комисията използва работата на тези органи като източник за получаване на увереност, тя следва да извършва преглед (чрез систематични посещения на място) на техните системи и на резултатите им, за да се увери, че работата им е надеждна⁽³⁾. Палатата посочва също, че ролята на годишните отчети и на техния одит не е изяснена в предложението на Комисията. В средата на финансовата година се предвижда да се предоставят подробни счетоводни данни (понастоящем това не се изисква за отчетите на Комисията), но липсват ясни изисквания за предоставяне на надеждна информация в края на годината (информация, която е необходима за отчетите на Комисията). Следователно има нужда от значително изясняване на предложението на Комисията.

Управленска декларация за достоверност

27. С оглед подобряване на механизмите за предоставяне на увереност и за финансово управление, Комисията предлага въвеждане на управленска декларация за достоверност, която следва да се изготвя от управляващите органи на оперативните програми (член 114, параграф 4, буква д) от проекта за общ регламент). Тази декларация обхваща функционирането на системите за управление и контрол, законосъобразността и редовността на съответните операции и спазването на принципа на доброто финансово управление⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Такъв е случаят по-специално при процедурите за възлагане на обществени поръчки, които са ключово условие за функционирането на вътрешния пазар. Както е посочено от Комисията в (СОМ(2011) 615, стр. 182), само нарушенията на разпоредбите в тази област са довели до процент грешки при плащанията в размер средно от 2 % до 4 % за всяка година от настоящия програмен период. Ако публичните администрации и бенефициентите в държавите членки не са в състояние да подобрят прилагането на правилата за възлагане на обществени поръчки, политиката в областта на сближаването ще продължи да бъде систематично засягана.

⁽²⁾ Европейска комисия, СОМ(2011) 615, точка 5.2.3.

⁽³⁾ Европейска сметна палата, Годишен доклад за 2006 г., точки 5.45, 5.77; Специален доклад № 7/2010 (<http://eca.europa.eu>), точка 104, буква а).

⁽⁴⁾ Съществува риск използването на термина „декларация за достоверност“ да създаде объркване. Описанието на ролята на ръководството и на одитора следва да гарантира, че техните задачи са ясни и съответстват на най-добрите практики.

28. Както Палатата вече отбеляза, доколко тези декларации осигуряват полезна информация на Комисията за целите на получаване на увереност, зависи от обхвата и качеството на вложената в тях работа⁽⁵⁾. Това следва да се прецизира в акта за изпълнение, който уточнява модела на управленската декларация. В този контекст Палатата обръща внимание на слабостите, открити в областта на земеделието⁽⁶⁾ (недостатъчна база за изготвяне на декларациите за достоверност на разплащателните агенции, ограничени допълнителни ползи от становището на сертифициращите органи). Ако не бъдат преодолени, тези слабости ще намалят увереността, която Комисията може да получи от декларациите.

29. Палатата отбелязва също така, че доколко тази декларация може реално да отрази доброто финансово управление на разходите в областта на сближаването, зависи от преминаването от настоящия акцент върху процедурите и финансовото изпълнение към една базирана на изпълнението система, с критерии, спрямо които да се измерват резултатите. В това отношение, както беше отбелязано по-горе (вж. точка 6), схемата в областта на сближаването продължава да се базира основно на вложените ресурси. Въпреки че управляващият орган принципно носи текуща отговорност за гарантиране на доброто финансово управление, описанието на неговите функции съдържа предимно изисквания за спазване на нормативната уредба⁽⁷⁾.

Уравняване на сметки, „поетапно“ приключване и финансови корекции

30. Комисията предлага да се въведе процедура на годишно уравняване на сметки и годишно „поетапно“ приключване на изпълнени операции или разходи (членове 130 и 131 от проекта за общ регламент).

31. Палатата отбелязва, че „решението за уравняване“ (член 76 от предложението) обхваща „пълнотата, точността и достоверността на предадените годишни счетоводни отчети и не засяга евентуалните последващи финансови корекции“. Тъй като годишното решение за уравняване не обхваща законосъобразността и редовността на свързаните с отчетите операции, за всички фондове по ОСР могат да се очакват същите проблеми като тези, отбелязани от Палатата за разходите в областта на земеделието⁽⁸⁾. Палатата препоръчва член 76 да се приведе в съответствие с разпоредбите на Финансовия регламент. Също така, както вече беше посочено в Специален доклад № 7/2010, Палатата препоръчва да се установят срокове за всички етапи на процедурата и по-специално срок, в който Комисията да приема окончателно решение относно конкретната финансова година.

⁽⁵⁾ Европейска сметна палата, Становище № 6/2007 (ОВ С 216, 14.9.2007 г.), точка V.

⁽⁶⁾ Европейска сметна палата, Специален доклад № 7/2010 „Одит на процедурата за уравняване на сметки“, точки 39—52.

⁽⁷⁾ Освен това, ако се разгледаат функциите на сертифициращите и одитните органи (членове 115 и 116 от общия регламент), принципът на добро финансово управление не е споменат.

⁽⁸⁾ Вж. Специален доклад № 7/2010.

32. Съгласно Финансовия регламент (член 53б, параграф 4) и правилата за неговото прилагане (член 42) целта на уравниването на сметки е да се установи размерът на признатите разходи, които следва да бъдат поети от бюджета, след като Комисията е извършила съответните проверки. Съгласно предложението за общ регламент Комисията ще извършва проверки едва след уравниването и следователно тази процедура няма да може да отчете последващите финансови корекции.

33. С поэтапното приключване Комисията се стреми да предостави на отделните бенефициенти правна сигурност относно допустимите разходи за дадена година и да намали тежестта, свързана с дългите периоди на задържане на документите. Като уравниването на сметки, поэтапното приключване също подлежи на последващи проверки и следователно не може да представлява окончателно приключване на операциите. То обаче може да донесе потенциални ползи за областта на сближаването, тъй като националните проверки и одити ще трябва да се извършват на по-ранен етап и ще позволят установяване на подобри превантивни механизми за контрол. Фактът, че всяка нередност, открита след представянето на годишните отчети, води автоматично до нетна финансова корекция (член 137, параграф 6 от проекта за общ регламент), е следствие от увеличените отговорности на държавите членки и по-голямото доверие в техните заявления за възстановяване на средства.

34. Както беше отбелязано по-горе, схемата в областта на сближаването е замислена като многогодишен процес. Целта на Комисията е да се постигне пълно съответствие на разходите с нормативната уредба не по време на конкретната година, а няколко години след това и най-вече на етапа на приключване на оперативните програми. Механизмите за финансови корекции са основните инструменти за тази цел. Те следва да се прилагат преди всичко от самите държави членки. Ако последните не коригират нередностите, Комисията на свой ред може да им наложи финансови корекции.

35. Последните одити на Палатата потвърждават отбелязаните по-рано факти⁽¹⁾. Въпреки продължителния административен процес няма гаранция, че механизмите за финансови корекции компенсират в достатъчна степен откритите грешки и че при приключване на оперативните програми всички съществени въпроси са разрешени. Също така липсват доказателства, че механизмите за финансови корекции допринасят за дълготрайни подобрения в системите с цел избягване повтарянето на вече установени грешки в бъдеще. Една от причините за това е тяхното ограничено финансово въздействие (което ги превръща в слаб стимул за държавите членки да подобрят своите системи), тъй като повечето от „нередовните“ разходи се заместват с национални разходи, предвидени като буфер. Това обаче не прави свързаните с отчетите операции по-малко незаконосъобразни/нередовни и ефектът от тези механизми е прехвърляне тежестта на (непозволените) незаконосъобразни/нередовни операции от бюджета на ЕС към националните бюджети. На практика крайните бенефициенти може да не почувстват никакъв ефект.

⁽¹⁾ Вж. Годишен доклад за 2005 г., точки 1.65, 6.33—6.37; Годишен доклад за 2010 г., точка 1.25.

36. Ефективността на тези механизми зависи от това доколко те стимулират възстановяването на неправомерните плащания от крайните бенефициенти и въвеждането на подобрения в системите за наблюдение и контрол. За грешки, открити в отделни операции, при които вината е на крайния бенефициент, се предполага стартиране на процедура по възстановяване на средства⁽²⁾. Поради това Комисията следва да приключва нередностите едва след като държавите членки най-малкото са стартирали подобна процедура.

37. На последно място, необходимо е да се оцени доколко е реалистично намерението за налагане на финансови корекции в случаите когато изоставането в постигането на етапните цели или на количествените целеви стойности е значително (съображение 18, член 20, параграф 4). Комисията може да не е в състояние да оцени надеждността на данните, предоставени от държавите членки, и може да не разполага с независими източници на информация (вж. точка 39). Също така остава да се определи какво представлява „значително“ изоставане в постигането на етапните цели или на количествените целевите стойности.

Мониторинг и оценка

38. Съгласно проекта за общ регламент (член 24), всяка финансирана програма определя своите приоритети, като си поставя набор от специфични цели. По всеки приоритет следва да се определят показатели за оценка на напредъка на програмата към постигане на целите като основа за извършване на мониторинг, оценка и преглед на изпълнението (финансови показатели за разходите, показатели за крайните продукти и услуги, свързани с финансираните операции, показатели за резултатите, свързани с дадения приоритет). Тези показатели включват основно крайни продукти и услуги, но също и някои междинни резултати. За всяка приоритетна ос управляващите органи извършват най-малко една оценка на въздействието и ефективността на интервенциите през програмния период.

39. В резултат на това проектът за общ регламент изисква от държавите членки да събират значителен обем данни за мониторинг и оценка на програмите (членове 41—50 от проекта за общ регламент). Извършените от Палатата одити⁽³⁾ показаха сериозни недостатъци, свързани с полезността и надеждността на информацията, предоставена от държавите членки на Комисията. Следователно целта за обвързване на средствата от ЕС с резултатите ще изисква сериозни подобрения, тъй като въз основа на тези данни могат да се извършват плащанията от ЕС и поради това тези данни следва да преминат през процедури на проверка и контрол. Освен това съгласно Договора (член 318 от ДФЕС) Комисията е длъжна да представя всяка година доклад за оценка на финансите на Съюза, въз основа на постигнатите резултати. Комисията следва да обмисли до каква степен е възможно да се гарантира, че представените от държавите членки данни за мониторинга, оценките и резултатите на програмите са с приемливо качество от гледна точка на полезността, сравнимостта и надеждността.

⁽²⁾ Държавите членки са длъжни да възстановяват неправомерно получените плащания (вж. член 4 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 г. относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности (ОВ L 312, 23.12.1995 г., стр. 1) и член 53б, параграф 2, буква в) от Финансовия регламент).

⁽³⁾ Специални доклади № 5/2010 и № 7/2011 (<http://eca.europa.eu>), Годишен доклад за 2010 г., точки 8.15—8.29.

Опростени и усъвършенствани правила за допустимост

40. Проектът за общ регламент предвижда хармонизиране на правилата за допустимост с други инструменти за финансова подкрепа от ЕС. В същото време общият принцип, въведен за текущия период от 2007 до 2013 г., съгласно който правилата за допустимост се определят на национално ниво (и евентуално за всяка оперативна програма), се запазва (вж. съображение 39). Опитът показва, че тези два принципа понякога могат да влязат в конфликт.

41. Палатата отбелязва също така, че следва да продължи използването на опростени варианти за разходите. Това е уместно, тъй като в някои случаи то може да помогне за намаляване на административната тежест за бенефициентите, както и на възможностите за допускане на грешки.

42. Проектът за общ регламент предвижда използването на електронно управление на данни и изисква от държавите членки до края на 2014 г. да въведат системи, които да позволяват на бенефициентите и крайните получатели на средствата да подават цялата необходима информация по електронен път. За да може това предложение да заработи, редица технически аспекти и спецификации следва да се съгласуват в самите държави членки и техните региони, но също така и между различните генерални дирекции на Комисията и националните органи. Наред с това следва да се определи какъв вид нефинансови данни, необходими за мониторинга, ще бъдат докладвани.

43. Палатата счита за полезна и разпоредбата от проекта за общ регламент, съгласно която функциите на управляващите и сертифициращите органи могат да бъдат обединени (член 113, параграф 3). Това може да засили управленската отговорност чрез възлагане на отговорностите за финансово управление и контрол на един орган и да намали административната тежест за съответната държава, както и тежестта на контрола за бенефициентите. Запазването на одитния орган и на основните му функции като независим орган принципно гарантира необходимото разделение на отговорностите.

Водено от общностите местно развитие

44. Документът предлага да се разшири подходът на воденото от общностите местно развитие (LEADER) и да обхване всички фондове, като метод да се постигнат целите на ЕС посредством подход „отдолу нагоре“ вместо традиционния подход „отгоре надолу“. Този подход може да донесе допълнителни ползи заради стратегическия подход на сътрудничество, вземането на решения на местно ниво и иновативните мерки. Палатата отбелязва, че подобен подход е свързан с допълнителни разходи и допълнителни рискове (за спазването на нормативните разпоредби, както и за доброто финансово управление), които са резултат от прехвърлянето на контрола върху бюджета на ЕС към местни групи за действие.

45. В своя специален доклад относно подхода LEADER⁽¹⁾ Палатата констатира, че за да гарантират ефикасност и ефективност, мерките или решенията, разработени от местните групи за действие, следва да бъдат специфични за този подход.

Палатата установи, че като цяло допълнителните разходи и рискове не се контролират в достатъчна степен, а потенциалните допълнителни ползи на практика не се постигат.

Финансови инструменти

46. Финансовите инструменти са форма на интервенция, която по принцип може да привлече частно финансиране и да гарантира повторното използване на средствата за бъдещите бенефициенти. Комисията предлага да се насърчи и засили тяхното използване през следващия програмен период като алтернатива на безвъзмездно предоставяните средства.

47. Проектът за общ регламент предвижда предварителни оценки, специфични за финансовите инструменти, както и възможността да се създават финансови инструменти на ниво ЕС и да се увеличи процентът на съфинансиране от ЕС до 100% на ниво „приоритетна ос“ (членове 32, 33 и 110).

48. Палатата отбелязва, че финансовите инструменти създават рискове и проблеми⁽²⁾, например при осчетоводяването на използването на средствата на ЕС, наблюдението върху тях, отговорността за финансовите инструменти и капацитета на службите на Комисията да ги управляват предвид сравнително сложния им характер.

49. Извършената в последно време от Палатата одитна дейност повдига сериозни съмнения доколко нормативната рамка на ЕФРР за периодите 2000—2006 г. и 2007—2013 г. е подходяща за финансовите инструменти, които са се използвали и продължават да се използват през тези периоди. По-специално Палатата установи следните основни слабости — недостатъчни разпоредби относно начините за привличане на средства и револвиращия характер на фондовете, възможност за заделяне на прекалено много средства за финансовите инструменти, възможност за необосновано преференциално третиране на частния сектор, неясни условия за допустимост за оборотния капитал. Освен това разсейващият ефект, който се създава от използването на множество оперативни програми в една държава членка, може да доведе до създаването на фондове, при които липсва необходимата критична маса, и по този начин да допринесе за натрупването на закъснения. Настоящият проект за общ регламент не решава в задоволителна степен тези слабости.

50. Палатата също обръща внимание на риска от разширяване на областите, в които могат да се прилагат финансови инструменти, без да се гарантира съществуването на подходящи системи за мониторинг, наблюдение и контрол. Също така желателно е Парламентът и Съветът да се уверят дали проектът за регламент не ограничава подкрепата само до относително разпространените видове финансови инструменти (дялови участия, заеми, гаранции) и дали няма да попречи на отпускането на подкрепа за по-малко прозрачните финансови инструменти като например деривативните или структурираните финансови инструменти.

(1) Специален доклад № 5/2010.

(2) Европейска сметна палата, Годишен доклад за 2010 г., точки 1.30—1.32; 4.30—4.36; Становище № 6/2010, точки 43—47.

РАЗДЕЛ II

Подробни коментари на предложението на Комисията

Член	Забележки
Съображение 41	Правната сигурност би била по-голяма, ако в проекта за общ регламент се посочат специфичните разпоредби за държавните помощи по отношение на финансовите инструменти.
Съображение 87	Палатата предлага този текст да бъде изменен, както следва: „...с цел нивото на одитиране от Комисията да бъде пропорционално на риска, Комисията трябва да може да намали одитната си работа по отношение на оперативните програми, в които няма значителни недостатъци и при които може да се разчита на одитиращия орган.“
Член 4, параграф 5	Регламентът не изяснява как следва да бъде прилаган принципът на пропорционалност и как следва да бъде оценявана пропорционалността.
Член 4, параграф 9	Тази разпоредба, която се ограничава до ефективността, е излишна и противоречи на член 4, параграф 8, който препраща към член 73 от Финансовия регламент, а следователно и към принципите на икономичност и ефикасност. Във всички случаи етапите „планиране“ и „изпълнение“ следва също да се добавят към етапите мониторинг, отчитане и оценка.
Член 8	Този член въвежда принципа „замърсителят плаща“ във вторичното законодателство. Въпреки това, в областта на земеделието например, прилагането на този принцип страда от слабости в системите за наблюдение и контрол (липса на подходящи контроли, намаляване на субсидиите, изчислявани по-скоро в зависимост от размера на помощта, а не в зависимост от въздействието върху околната среда), както и в прилагането на практика на намаленията в плащанията. Палатата препоръчва този принцип да се засили, като прилагането му се регламентира в съответните части на специфичните за всеки фонд регламенти, както и в програмите на държавите членки.
Член 24, параграф 3, член 40, параграф 2, буква з)	Изискваните показатели надграждат и допълват SMART показателите, специфични за финансовите инструменти. Фактът, че тези показатели се комбинират с многобройни, но общи показатели по всяка оперативна програма, представлява още един аргумент в подкрепа на предпочитаното съфинансиране на финансовите инструменти само по една оперативна програма.
Членове 28—31	„Воденото от общностите местно развитие“ може да се превърне във важен механизъм за създаване и усъвършенстване на местен институционален капацитет за изпълнение, базирано на резултатите. Съображение 21 от проекта за регламент гласи, че „за да бъде мобилизиран по-добре потенциалът на местно ниво, е необходимо да бъде активизирано и улеснено воденото от общностите местно развитие ... Отговорността ... следва принципно да бъде възложена на местни групи за действие, които представляват интересите на общността...“, но повечето селски (и градски) райони вече разполагат със структури, които представляват интересите на местните общности, като например общински съвети или други структури на местното управление. Последните имат предимство пред местните групи за действие с това, че са представителни за местното население органи, носят демократична управленска отговорност и разполагат с вече изградени администрации, способни да управляват бюджети. Следва да се разгледа дали подходът LEADER предлага реални допълнителни ползи в сравнение с алтернативното решение — средствата за местните управленски стратегии да се отпускат чрез тези съществуващи органи.
Членове 32—40	<p>Терминът „финансов инструмент“ следва да бъде дефиниран. Този термин се използва широко във финансовия сектор за обозначаване на ценни книжа или договори, предоставящи определени права на техния държател (или притежател). Такива инструменти обикновено са заемите, гаранциите, капиталовите или квазикапиталовите инвестиции или участия, или други рискови инструменти. Подобно определение е използвано в предложението за изменение на Финансовия регламент (чл. 130). Член 33 от проекта за общ регламент обаче не третира посочените по-горе инструменти, а механизми, предоставящи финансови инструменти, като например холдингови фондове и фондове.</p> <p>Регламентът следва допълнително да прецизира дали и при какви условия предоставянето на оборотен капитал е допустимо за финансово подпомагане и дали следва да се постави таван за таксите за управление, поемани от ЕС.</p>

Член	Забележки
Член 32	<p>Член 32 постановява, че дадена интервенция може да бъде обоснована не само с пазарна неефективност, но и с „неоптимална инвестиционна ситуация“. Ако не се поясни допълнително, това може да доведе до предоставяне на подкрепа на финансови инструменти със слаба обосновка. Обстоятелствата, при които ЕС може да предоставя помощ за финансови инструменти, следва да се дефинират по-подробно в проекта за общ регламент.</p> <p>Следва да се установят строги правила за финансовите инструменти:</p> <ul style="list-style-type: none"> — по отношение на използването на банковите сметки, в които са депозирани средствата по общата стратегическа рамка, и — по отношение на съответните правила за осчетоводяване и докладване. <p>По-специално, за всеки финансов инструмент следва да се открие отделна банкова сметка, по която съответно да се депозират или да се теглят всички постъпващи средства или разходи (първоначални вноски, отпуснати заеми, плащания, свързани с обезпечени дължници, неизпълняващи задълженията си, премии, лихви, възстановени средства, такси за управление).</p> <p>За финансовите инструменти следва да се поддържа отделна счетоводна отчетност, която се равнява с банковата сметка. За финансовите инструменти следва да се изготвят и да се одитират годишни отчети.</p> <p>Ако тези ограничения не бъдат установени, съществува риск при предложената законова рамка:</p> <p>а) финансовите инструменти да бъдат използвани за заобикаляне на задължението за осигуряване на национално съфинансиране и б) одиторите да не са в състояние да откриват това нарушение на разпоредбите на ЕС.</p>
Член 32, параграф 2)	<p>Ако крайните бенефициенти получават също и безвъзмездна финансова помощ от различни публични източници (фондовете по ОСР, други безвъзмездна помощ от ЕС, национално/регионално безвъзмездно финансиране), изискването за поддържане на отделна отчетност създава допълнително усложнение, тъй като предоставената информация няма да съдържа точни данни относно реалното ниво на получената публична помощ.</p> <p>За да се гарантира пълнотата на информацията, годишните доклади за изпълнението следва да отчитат на консолидирана основа различните източници на финансиране, използвани за финансовите инструменти в програмната област.</p>
Член 33, параграф 3	<p>Член 33, параграф 3, буква б) оставя отворена възможността за използване на механизми на финансиране, които не са уредени в бъдещи актове за изпълнение по член 143.</p>
Член 33, параграф 4, букви а) и в)	<p>Съществува риск финансовата помощ да се предоставя на управляващи органи без значителен опит в сектора на финансовите услуги. Освен това, по член 33, параграф 4, буква а) управляващият орган може да рекапитализира обществени банки или фондове с прекалено много задължения, ако новите инвестиционни механизми са създадени, без да финансират нови МСП или МСП, изложени на особен риск.</p>
Буква б), алинея (i)	<p>Следва да се използва „ЕИБ“, а не „Европейска инвестиционна банка“, тъй като само първият термин е дефиниран и включва ЕИФ.</p>
Член 35	<p>Този член позволява деклариране на разходите, които са платени или се очаква да бъдат платени за финансовите инструменти в рамките на предварително определен период, не по-дълъг от две години. Не е ясно дали това означава, че заявленията за плащане могат да включват плащания, които все още не са извършени.</p> <p>Освен това член 35, параграф 3 изисква корекция на представените допустими разходи, за да се отчете разликата между средствата, платени за финансови инструменти, и средствата, платени от тези инструменти на крайните получатели. Не е ясно дали това изискване се отнася единствено до оповестяването на корекцията или до коригирането на общия размер на вписаните допустими разходи.</p>
Член 36, параграф 1, член 55, параграф 2 и член 114, параграф 4	<p>Следва да бъде уредено определянето на таван за разходите за управление по видове механизми (холдингови фондове и други фондове според вида финансов инструмент).</p> <p>Както общият регламент за периода 2007—2013 г., предложението също не съдържа ясни разпоредби относно гаранциите. Ако е изготвена добра оценка за недостига на финансирането, обезпечените суми на гаранциите по портфейла следва да се приемат за допустими разходи. Член 36, параграф 1 не изяснява дали гаранциите по портфейла, предоставени през периода на допустимост, могат да бъдат допустими дори когато съответните инструменти (например заеми) са отпуснати след приключването на програмния период.</p>

Член	Забележки
Член 36, параграф 2	Предвид закъсненията, отчетени при оперативното програмиране, при фондовете с рисков капитал удължаването на периода за допустими разходи следва да бъде по-голямо (например 10 години). Това, в съчетание със спазването на принципа <i>pari passu</i> и изискванията за лостовия ефект, ще позволи на фондовете на ЕС да реализират по-голям излишък от средства за финансиране.
Членове 37 и 39	Както и в регламента за периода 2007—2013 г., не е ясно дали лихвите и другите приходи, свързани с предоставената от ЕС подкрепа за финансовите инструменти, следва да се използват за същия вид финансови инструменти и за какъв период след приключването (револвиращ характер на лихвите и капиталови печалби). Съгласно член 39 реализираният излишък от средства за финансиране (включително печалби и други приходи) могат да се използват за финансиране на схеми за безвъзмездно предоставяне на помощ, което ограничава револвиращия ефект.
Член 38, параграфи 1 и 2	<p>В своето съобщение относно финансовите правила, приложими към бюджета на ЕС, Комисията посочва необходимостта от увеличаване на лостовия ефект на средствата от ЕС като основание за използване на финансови инструменти. Този член обаче не засяга въпросите на доброто финансово управление:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Той добавя разграничение между възстановените капиталови ресурси и други ресурси. Поради това могат да възникнат технически трудности при определянето на размера на средствата, които следва да се заделят за плащане на таксите за управление. — Повторното използване „в съответствие с целите на програмата или програмите“ не предостига правна сигурност, че публичният сектор зацеля средства за финансиране. — Преференциалното възнаграждение на инвеститорите се приема като норма, без да се балансира от изисквания за лостов ефект или други изисквания. Разгледано е преференциалното третиране на инвеститорите в случай на ликвидация на фондове. — Принципът <i>pari passu</i>, прилаган при Многогодишната програма за предприятия и предприемачество (MAP) и Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации (CIP) (за капиталови инструменти), не е посочен. Това позволява преференциално третиране на средствата от ЕС. Вместо това Комисията може да се позове на принципа за сходство на интересите. При липса на допълнителни пояснения използването на излишъка от средства на ЕС за финансиране на бъдещи МСП е изложено на риск. <p>Освен това възстановените ресурси по финансовите инструменти и получените приходи от тях не трябва да се пренасочват преди приключването на оперативната програма, както е предложено в член 38, параграфи 1 и 2 — тези ресурси следва да бъдат върнати на съответните финансови инструменти.</p>
Член 38, параграф 3	Не е определено за какъв период следва да се съхранява и да подлежи на одит документацията, свързана с повторното използване на ресурсите.
Член 39	<p>Член 39 определя рамките за повторно използване на ресурсите на финансовите инструменти, относими към фондовете по ОСП (10 години след приключване на програмата). Не е ясно обаче как това може да бъде наблюдавано.</p> <p>Въпреки че определянето на минимален револвиращ период от 10 години е положителна стъпка, не се отчитат специфичните характеристики на различните видове финансови инструменти и не се определят коефициенти на лоста или показатели.</p> <p>Възможността за повторно използване под формата на безвъзмездна помощ след приключване на програмата не е уточнена.</p> <p>След приключване на програмата (2022 г.) и в случай че е реализиран излишък от средства за финансиране по фондовете за капиталови инвестиции, не се дава възможност за последващи инвестиции.</p>
Член 40, параграф 2, букви б) и ж)	<p>Формулировката, използвана в буква б) — „описание на финансовия инструмент и уредбата за изпълнението му“, е неточна (член 44, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1828/2006 на Комисията съдържа по-подходяща формулировка);</p> <p>буква ж), обърква читателя с цитиране на „мултипликационен ефект“, който не е дефиниран. Съображение 22 правилно посочва „лостов ефект“ вместо „мултипликационен ефект“. Освен това мултипликационният ефект е много различен при отделните инструменти — капиталови инструменти, заеми и гаранции, факт, който не е отчетен в настоящия проект за общ регламент.</p>

Член	Забележки
Член 44	Държавите членки представят окончателен доклад за изпълнението на програмата до 30 септември 2023 г. за ЕФРР, ЕСФ и Кохезионния фонд и годишен доклад за изпълнението за ЕЗФРСР и ЕФМДР. Не е ясно защо е въведено това разграничение между структурните фондове, от една страна, и ЕЗФРСР и ЕФМДР, от друга страна.
Членове 51 и 52	Палатата счита, че техническата помощ следва да подкрепя създаването и развитието на дълготрайни местни институционални възможности, което надхвърля създаването и изпълнението на един проект или извършването на съответни операции с подкрепата на външни експерти.
Член 56	Този член въвежда нови форми на подпомагане, като например награди и възстановима помощ. Не е предоставена дефиниция, по-специално за категорията „награди“. Условията за отпускане на възстановима помощ следва да бъдат по-подробни, например за схемите на предоставяне на държавна помощ.
Член 57	Не е ясно на кое ниво се определят и наблюдават възможните методи. Не би било приемливо методът на изчисление да се определя от бенефициентите. Не е ясно дали опростеният метод за себестойността на разходите може да бъде използван за разходни категории, които подлежат също и на процедура за възлагане на обществени поръчки.
Член 58	Следва да се изяснят приемливите преки и непреки разходи.
Член 59	„Периодът на подпомагане на операцията“, посочен в член 59, параграф 2, буква в) и разрешеният по-висок процент, посочен в член 59, параграф 3, буква б), следва да бъдат определени.
Член 60, параграф 2, буква б)	Не е ясно защо се възприема различен подход за двете групи фондове.
Член 60, параграф 2, буква г)	Следва да се изясни какъв вид споразумения се предвиждат.
Член 61, параграф 1	Член 61, параграф 1 следва да изясни, че държавата членка възстановява средствата на ЕС във всички случаи, независимо дали е възстановила средствата от крайния бенефициент, или не.
Член 63, параграф 2	Би било полезно да се включи препратка и към принципите, установени в член 62
Член 64	Следва да се посочат критериите, установени от Комисията (член 117, параграф 1).
Член 76	Не е ясно какво се има предвид под „достоверност“ на годишните отчети.
Член 77	Член 77, параграф 2 изглежда предлага финансови корекции да бъдат налагани само при проблеми в съответствието. Това противоречи на член 20, параграф 4. Член 77, параграф 4 от проекта за общ регламент постановява, че критериите и процедурите за прилагането на финансови корекции се определят в правилата за отделните фондове, но специфичните за отделните фондове регламенти не съдържат такива разпоредби.
Член 84, параграфи 4 и 5	Не е ясно как тези средства ще бъдат разпределени между държавите членки.
Член 90	Липсва концептуална или правна причина финансовите инструменти да не бъдат считани за големи проекти, ако общият им размер надхвърля 50 милиона евро. Тъкмо обратното, с тази разпоредба се губи една добра възможност — признаването на тези инструменти за „големи проекти“ може да насърчи създаването на фонд, инвестиращ в други фондове и притежаващ достатъчна критична маса, предвид правната сигурност, която държавите членки получават при кандидатстването за „голям проект“.
Членове 91 и 92	Проблемът с недостига на финансиране не е разрешен. Не е ясно дали този проблем се отнася и до междинните плащания.

Член	Забележки
Член 97, параграф 1	Следва да се предвиди задължителното участие на Комисията в управителните комитети.
Член 100	Този член се припокрива с член 43.
Член 110, параграф 7.	Палатата препоръчва на Комисията да определи по-подробно рамката за възможността за съфинансиране в размер на 100 % при финансовите инструменти и да разгледа следните рискове: — фондовете по ОСР да изместят фондовете на ЕС, управлявани централно от Комисията, — комбинираните средства от излишъка за финансиране по общата стратегическа рамка и други фондове на ЕС да продължат да подлежат на освобождаване като поети бюджетни кредити.
Член 117, параграф 4	Комисията трябва да има възможност да изисква доклада и становището на независимия одитен орган и описанието на системите за управление и контрол за всички оперативни програми, независимо какъв размер помощ от ЕС те получават.
Член 130	За да може предложеният график да заработи, Палатата препоръчва да се посочи допълнителна дата, към която следва да бъде представена годишната управленска декларация за достоверност.
Член 131	Предлаганата процедура съдържа няколко неясни точки, например по отношение на удържката на приходи при приключени проекти. Механизмите за ЕФРР/КФ и ЕСФ следва да бъдат съгласувани, т.е. при ЕСФ поетапното приключване следва да се прилага и за „операциите“ и свързаните с тях разходи, а не само за „разходи“.
Член 132	Тази разпоредба ограничава правомощията на Палатата и предоставя само на Комисията възможността да поиска удължаване на периода на наличност. Предвид новите електронни системи, които ще бъдат използвани, от особено значение е да се изясни какъв формат документи ще бъдат приемани за одитни доказателства (например използване на процедура за удостоверяване, че документите, съхранявани на общоприети носители на данни, са верни с оригиналния документ на национално ниво — параграф 5, и стандарти за сигурност на електронните документи — параграф 6).
Член 137, параграф 2	Палатата препоръчва да се посочи, че разследването не само подлежи на споразумение с Комисията, но и че последната носи отговорност за проверка на естеството и обхвата на извършената проверка, както и за уместността на формулираните заключения.
Член 140	Палатата отбелязва, че няма доказателства операциите, при които допустимите разходи са под 100 000 евро, да са по-малко засегнати от грешки, отколкото другите операции. В регламента следва да се изясни как пропорционалният контрол ще се отрази на формирането на извадки от одитните органи.

Настоящото становище беше прието от Сметната палата в Люксембург на заседанието ѝ от 15 декември 2011 година.

За Сметната палата
Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA
Председател

ЦЕНИ ЗА АБОНАМЕНТ ЗА 2012 г. (без ДДС, с включени разходи за стандартна доставка)

Официален вестник на ЕС, серии L + C, единствено на хартиен носител	на 22 официални езика на ЕС	1 200 EUR за годишен абонамент
Официален вестник на ЕС, серии L + C, на хартиен носител + годишно сборно издание на DVD	на 22 официални езика на ЕС	1 310 EUR за годишен абонамент
Официален вестник на ЕС, серия L, единствено на хартиен носител	на 22 официални езика на ЕС	840 EUR за годишен абонамент
Официален вестник на ЕС, серии L + C, месечно издание на DVD (сборно издание)	на 22 официални езика на ЕС	100 EUR за годишен абонамент
Притурка към Официален вестник (серия S — Договори за обществени поръчки и процедури по възлагане), DVD, едно издание на седмица	многоезичен: на 23 официални езика на ЕС	200 EUR за годишен абонамент
Официален вестник на ЕС, серия C — Конкурси	на език/езици в зависимост от конкурса	50 EUR за годишен абонамент

Абонамент за *Официален вестник на Европейския съюз*, издаван на официалните езици на Европейския съюз, може да се направи за 22 езикови версии. Един абонамент включва сериите L (Законодателство) и C (Информация и известия).

За всяка езикова версия се прави отделен абонамент.

Съгласно Регламент (ЕО) № 920/2005 на Съвета, публикуван в Официален вестник L 156 от 18 юни 2005 г., според който институциите на Европейския съюз временно не са задължени да съставят всички актове на ирландски език и да ги публикуват на този език, изданията на Официален вестник на ирландски език се разпространяват отделно.

Абонаментът за притурката към Официален вестник (серия S — Договори за обществени поръчки и процедури по възлагане) включва всички 23 официални езикови версии в едно общо многоезиково DVD.

Абонатите на *Официален вестник на Европейския съюз* имат право, след заявка, да получат различните приложения към Официален вестник без допълнително заплащане. Информация за публикуването на приложенията се предоставя чрез съобщения за читателите, включени в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Продажби и абонаменти

Абонаментът за различните платени периодични издания, като например *Официален вестник на Европейския съюз*, може да бъде направен чрез всички наши търговски представители.

Списъкът на търговските представители е достъпен на адрес:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_bg.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) предлага директен безплатен достъп до законодателството на Европейския съюз. Този интернет сайт дава възможност за справка с *Официален вестник на Европейския съюз* и включва договорите, законодателството, юриспруденцията и подготвените законодателни актове.

За подробна информация за Европейския съюз посетете интернет сайта: <http://europa.eu>

