



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 8.2.2012 г.
COM(2012) 42 final

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

Програма за опростяване на МФР за периода 2014—2020 г.

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

Програма за опростяване на МФР за периода 2014—2020 г.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

На 29 юни 2011 г. Европейската комисия представи своята визия за финансите на ЕС за следващата многогодишна финансова рамка (МФР) за периода 2014—2020 г.¹, като посочи целите на политиката и начините за тяхното финансиране. До края на миналата година Комисията внесе 57 специални законодателни предложения, които определят как на практика парите на ЕС ще бъдат насочвани, за да се отговори на опасенията на гражданите, посочени в стратегията „Европа 2020“², като усилията се съсредоточат върху стимулирането на растежа и създаването на работни места в Европа.

В контекста на законодателното предизвикателство да се подновят и подобрят резултатите от разходните програми на ЕС, обхващайки всички европейски политики и ангажирайки всички европейски институции и държавите-членки, Комисията положи усилия да се улесни достъпът до финансиране от ЕС за неговите граждани и предприятия. В същото време Комисията трябва да се увери, че средствата на ЕС се изразходват в съответствие с принципа на добро финансово управление, което означава, че трябва да бъдат въведени пропорционални финансови процедури и механизми.

В своето съобщение за МФР за периода 2014—2020 г. Комисията се възползва от възможността и реши да започне програма за **амбициозно опростяване на цялата бъдеща МФР**, като в настоящото съобщение направи преглед на всичките си положени усилия, като се започне с Финансовия регламент, допълнен от 57 предложения за законодателни актове. Настоящото съобщение се основава на обществени консултации³ и е в отговор на призивите на държавите-членки и европейските институции⁴ за намаляване на административната тежест за бенефициерите и другите лица, които участват в процеса на разходите, и за ускоряване на предоставянето на финансовата подкрепа от Съюза.

¹ COM (2011) 500 окончателен.

² COM(2010) 2020.

³ Вж. например подробностите относно процеса на допитване относно прегледа на бюджета на ЕС, <http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read.en.html>.

⁴ Вж. например заключенията на Европейския съвет от 4.2.2011 г., резолюцията на Европейския парламент от 8.6.2011 г. „Инвестиране в бъдещето: нова многогодишна финансова рамка (МФР) за конкурентоспособна, устойчива и приобщаваща Европа“, становище № 1/2010 на Европейската сметна палата „Подобряване на финансовото управление на бюджета на Европейския съюз: рискове и предизвикателства“, общо писмо от 23 министри по европейските въпроси от 13.4.2011 г., адресирано до комисар Левандовски.

2. ПРОЦЕС НА ОПРОСТЯВАНЕ

ЕС носи отговорност чрез строг контрол и ефективно измерване на резултатите не само да се увери, че средствата са изразходени правилно, но и да вземе мерки, за да се отговори на необходимостта от опростяване на неговите разходни програми с цел намаляване на административната тежест и разходите за бенефициерите на средства и за всички участници, в съответствие с програмата на Комисията за разумно регулиране⁵. Въпреки че е постигнат напредък с настоящите програми⁶, Комисията предложи по-амбициозно опростяване за бъдещето. Сред предпоставките за опростяване са яснотата на целите и инструментите, последователността на правилата и правната сигурност, леките и бързи административни процедури и процеси — от кандидатстването до изпълнението, отчитането и одита. За да се постигне това, Комисията предложи за следващата МФР **рационализиране на програмите и използване на опростени механизми и процедури за изпълнение**.

Опитът показва, че честите промени на правилата също могат да намалят правната сигурност за бенефициерите и да създадат нестабилност за националните и регионалните администрации. Обучението и приспособяването изискват време и ресурси. Поради това много заинтересовани страни, които призоваха за опростяване, изтъкнаха също, че радикално преразглеждане на законодателната рамка може да направи управлението по-сложно. Предвид на целта да се осигури гладко преминаване от един период на програмиране към следващия, предложенията на Комисията са съсредоточени върху областите, в които може да бъде постигнато практическо опростяване.

Опростяването обаче в крайна сметка е споделена отговорност на институциите на ЕС и държавите-членки, което означава, че са необходими съвместни усилия в хода на целия законодателен процес както за общите правила на Финансовия регламент, така и за секторните правила. Усилията за опростяване на равнище ЕС няма да бъдат напълно ефективни, освен ако не се съпътстват от паралелни усилия на национално и поднационално равнище, особено за областите на политиката, попадащи в обхвата на споделеното управление, които представляват по-големия дял от бюджета на ЕС.

Процесът на опростяване не приключва с приемането на законодателство. Комисията ще проследи изпълнението на окончателните актове, за да провери как функционират опростените правила на практика и за да оцени и измери, ако е възможно, ефектите на място и предложи изменение на одобрените правила на ЕС, ако е необходимо.

Програмата за опростяването се основава на два основни градивни елемента:

— **Финансов регламент**

Финансовият регламент съдържа общите финансови правила и принципи, които се прилагат за всички сектори. Като първи градивен елемент на опростяването през май 2010 г.⁷ Комисията започна процес на преразглеждане на Финансовия регламент. Това

⁵ COM(2010) 543.

⁶ Например в 7-та рамкова програма за научни изследвания, за която през 2011 г. бяха въведени специални мерки за опростяване и срокът за отпускане на безвъзмездни средства намален с близо 30 дни.

⁷ COM(2010) 815 окончателен

предложение (чиито основни елементи са представени в приложение) определя ясна обща рамка за изпълнение, която обхваща всички режими на управление (включително обща рамка за споделеното управление) и създава специални правила за иновационните финансови инструменти и награди. В областта на безвъзмездните средства, управлявани пряко от Комисията, предложението изрично насърчава използването на опростени методи за изчисляване на разходите (като еднократните суми, единните ставки и стандартните таблици за единичните разходи) в съответствие с профила на популацията на бенефициерите и със съответните дейности. То улеснява приемането на разходите, декларирани съгласно „обичайната счетоводна практика“ на бенефициера, и въвежда облекчени процедури за безвъзмездните средства в малък размер.

От огромно значение е да се напредне с преговорите и да се постигне съгласие между Европейския парламент и Съвета във възможно най-кратък срок, като се има предвид централната роля на Финансовия регламент, който служи за отправна точка за останалото секторно законодателство.

– Секторни законодателни предложения

Секторните законодателни предложения на Комисията за периода след 2013 г. развиват и довършват дейностите по опростяване с рационализирани разходни програми и инструменти за всички области на политиката на ЕС. Тези предложения засилват хармонизирането на правилата за финансиране, подобряват четивността и прозрачността на правилата, за да се повиши правната сигурност и да се въведат поредица от конкретни практически мерки за опростяване, включително по-пропорционални мерки за контрол в съответствие с рисковата среда и които имат за цел да предоставят достатъчни гаранции на разумна цена. Опростяването може да бъде под много форми: намаляване на многообразието от правила между различните инструменти, мерки, които опростяват оценяването на резултатите, възможност да се избират условия, които са подходящи за конкретни обстоятелства, по-пропорционален контрол и изисквания за докладване, широко използване на инструментите за електронно управление.

При изготвяне на своите предложения Комисията положи усилия да намали административната тежест и да улесни достъпа до средства на гражданите и предприятията на ЕС, особено на МСП, като се има предвид, че това конкретно ще допринесе за растежа и заетостта. Предложенията на Комисията включват също мерки за по-модерна, гъвкава и ефективна администрация, което следва да повлияе на привлекателността и да подобри резултатите от програмите. Поради това някои предложения намаляват административната тежест за бенефициерите, а други могат да ограничат разходите за администрацията на равнище ЕС и на национално и регионално равнище. Освен това опростяването може да послужи също за повишаване на прозрачността и отчетността и да допринесе за увеличаване на гаранциите чрез намаляване на грешките.

Комисията предприе мерки в отговор на призивите за опростяване, отправени от потребителите на програмите на ЕС, държавите-членки и институциите на ЕС, като представи мерки за опростяване в своите общи предложения за МФР и в свързаните с тях секторни правни основания. В хода на законодателния процес и последващото изпълнение на съответните програми Комисията ще внимава особено мерките за опростяване да останат приоритет, за да могат бенефициерите

да извлекат в крайна сметка ползите от опростяването. Важно е също така, след като тези мерки за опростяване окажат пълното си въздействие на място, това въздействие да бъде оценено и, когато е възможно, измерено.

3. РАЦИОНАЛИЗИРАНЕ НА ПРОГРАМИТЕ

Политиките и разходните програми на Европейския съюз постепенно са се развили през годините в съответствие с разпокъсаното развитие на отговорностите на Съюза, намерило израз в няколко преразглеждания на Договора. При съставянето на програмите акцентът в миналото беше върху това да се отговори на новите политически императиви. Това доведе до настоящата, доста нееднородна законодателна структура, характеризираща се с множество програми, инструменти и процедури с по-голяма сложност и понякога с разлики между програмите. Новата финансова рамка е единствена по рода си възможност за рационализиране на програмите на ЕС, които получават финансова подкрепа от бюджета. Мерките за рационализиране, посочени по-долу, следва да улеснят подаването и обработването на заявленията за финансова помощ и да намалят административната тежест за заявителите и бенефициерите.

3.1. Намаляване на броя на програмите

За справяне с този фрагментиран подход и за да се постигне напредък в посока на по-голямо интегриране на програмите, Комисията предложи да опрости структурата на механизмите за финансиране на ЕС в няколко области на политиката, като систематично преглежда необходимостта от отделни програми. Това доведе до намаляване на броя на предложените финансови програми на ЕС с 22. Обединяването в съгласувани пакети на програми и подпрограми, които понастоящем са отделно, следва да допринесе за по-голяма ефективност и опростяване както за получателите на средства от ЕС, така и за съответните администрации. Това ще позволи по-голямо съсредоточаване върху по-концентрирани дейности и засилване на синергиите между различните програми. Намаляването на броя на програмите и инструментите следва също да улесни рационализираните методи и процедури за изпълнение и да подобри разбирането на правилата, като по този начин се улесни достъпът до програми и се ускори тяхното изпълнение в полза на гражданите и предприятията.

Този подход бе предложен от Комисията в следните области: научни изследвания и иновации, морско дело и рибарство, правосъдие и основни права, вътрешни работи, образование и култура, заетост и социални въпроси, митници и данъчно облагане, както и гражданска защита.

3.2. Подобряване на съгласуваността и яснотата на правилата

Сложността на програмите бе утежнена от тенденцията за различните инструменти да се предвиждат специални разпоредби. Вследствие на това законодателните актове и системите за управление и контрол стават все по-сложни, което създава несигурност за кандидатите и води до допълнително забавяне на процесите на приемане и изпълнение. С цел обръщане на тази

тенденция е необходимо връщане към общ набор от основни принципи вместо следване на индивидуален подход за всеки сектор. Предложенията на Комисията показват, че това може да се постигне без никакво отрицателно отражение върху целите на политиката. Например, в съответствие със стратегията на Комисията за борба с измамите, Комисията предложи еднакви разпоредби за борба с измамите във всички разходни програми.

– ***Финансов регламент***

Общите принципи и правила са установени във Финансовия регламент съгласно предвиденото в член 322 от Договора. Финансовият регламент обхваща целия процес — от планирането и управлението на бюджета до неговото изпълнение и контрол. Осигуряването на съгласуваност на секторните правила с общата рамка на Финансовия регламент е само по себе си важна форма на опростяване. За да обезпечи тази съгласуваност, Комисията предложи в своите секторни инструменти:

- в повечето случаи просто позоваване на хоризонталните правила на Финансовия регламент, като се избягва повторение, което може да навреди на целта да се постигне хармонизация;
- ограничаване на специалните правила до абсолютно необходимото, като за всяко предложение за различно правило са дава (ако е необходимо) подходяща обосновка, както се изисква от Финансовия регламент.

Съблюдаването на тези общи правила и процедури по въпроси като условията за допустимост, докладването, мониторинга и контрола, крайните срокове или договореностите за одит за различните програми за финансиране ще улесни достъпа до финансиране и ще спомогне за намаляване на административната тежест чрез свеждане до минимум на времето, необходимо на потенциалните бенефициери, за да се запознаят с изискванията за кандидатстване, и по този начин ще допринесе за ускоряване на отпускането на средствата и срока за плащане.

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

В случаите, в които не е изпълнимо да се използват само хоризонталните правила от Финансовия регламент, например поради различни видове бенефициери и начини на изпълнение, следва да се предвидят разпоредби в рамково законодателство за допълнителни общи правила, които обхващат множество инструменти и програми за финансиране. Това ще осигури по-голяма междусекторна съгласуваност и координация, както и потенциални синергии. Следвайки този подход, Комисията предложи:

- да обедини трите основни източника на финансиране за научните изследвания, иновациите и технологичното развитие (настоящата 7-ма рамкова програма, частта за иновациите на настоящата Програма за конкурентоспособност и иновации и Европейския институт за иновации и технологии (EIT) в една **обща стратегическа рамка за научни изследвания и иновации** в рамковата програма „Хоризонт

2020“, за която ще се прилагат общи правила за участие и разпространение;

- да създаде Механизма за свързване на Европа (CEF) — единствен по рода си инструмент за приоритетни инфраструктурни инвестиции на ЕС, който прилага единен набор от правила по отношение на финансирането на проекти в транспортните, енергийните и телекомуникационните мрежи;
- да установи общи правила, които се отнасят до подхода към стратегическото програмиране и координиране (включително единна **обща стратегическа рамка** (ОСР), правилата за допустимост, създаването на финансови инструменти, местното развитие, ръководено от местните участници, и няколко други области за Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ), Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и бъдещия Европейски фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР);
- да създаде **общ инструмент** за фонда „Убежище и миграция“ и всички компоненти на фонда „Вътрешна сигурност“, който определя принципите за помощ, програмирането и механизма за докладване, правилата за финансово управление и контрол и разпоредбите за мониторинг и оценка, които се прилагат и за двата фонда;
- да предвиди **хоризонтален инструмент** за определяне на общи правила и процедури за привеждането в действие на инструментите на Съюза за външна помощ.

При тези предложения на заинтересованите страни и бенефициерите на помощ от ЕС се предоставя последователен набор от допълнителни програми, които позволяват „интелигентно специализиране“, вместо да бъдат изправени пред множество частично препокриващи се схеми и различаващи се правила. По-голямото хармонизиране на правилата за допустимост и на механизмите за координация ще бъде важна стъпка към по-интегрирано осъществяване на политиките на ЕС на място.

– *Интегриране*

Интегрирането на приоритетите (като ресурсната ефективност, изменението на климата, околната среда и осигуряването на енергийна сигурност и енергийна ефективност, МСП) в различните програми е ефективен подход, който признава, че една и съща дейност може и следва едновременно да има различни допълващи се цели. Интегрирането насърчава синергии при използването на средствата за различните приоритети и ще доведе до по-голяма последователност, опростяване и икономичност при разходването на средства. Това ще позволи, имайки предвид първостепенното значение на целите на политиката в области като действията по климата, околната среда и енергетиката, да се определят повторно приоритетите в рамките на политиките

на Съюза. Например, за да бъдат постигнати целите на стратегията „Европа 2020“, **действия за смекчаване на последиците от изменението на климата и приспособяване към тях** ще бъдат включени във всички основни програми на ЕС: сближаване, енергийна и транспортна политика, научни изследвания и иновации, земеделие (чрез екологизиране на преките плащания за земеделските стопани) и развитие на селските райони. Проследяването на разходите, свързани с изменението на климата, ще бъде интегрирано в методологията за измерване на резултатите, използвана за програмите на ЕС. Приоритетите на **политиката в областта на околната среда** ще бъдат включени в същите тези политики, както и в инструментите на ЕС за финансиране на морското дело и **рибарството** и в програмите за външна помощ. Внимателното проследяване на постигането на резултатите ще гарантира, че усилието за интегриране в различните разходни програми дава резултат.

3.3. Съсредоточаване върху ясни приоритетни цели и показатели

Оценяването на напредъка и на въздействието на политиките на ЕС е област, която е сложна по своята същност, но която е от съществено значение за гарантиране на добро финансово управление на средствата на ЕС, прозрачност и отчетност. Докато планирането, мониторингът и оценяването вече са неразделна част от управлението на бюджета на ЕС, оценяването на въздействието на намесите на ЕС остана предизвикателство както на равнище ЕС, така и на национално равнище. Поради това Комисията предложи редица мерки за улесняване на тези задачи на всички равнища.

В предложенията на Комисията са определени ясни приоритетни цели на две нива:

- общите цели описват по какъв начин програмата допринася за постигане на приоритетните цели на ЕС, съгласно определеното в стратегията „Европа 2020“;
- специфичните цели, които са ограничени по брой, осигуряват яснота и насоченост по отношение на намесите, както и по-голяма прозрачност от гледна точка на резултатите, които трябва да бъдат постигнати, и осезаемите ползи за европейските граждани.

Разпределянето на оскъдните ресурси налага отговорен избор на ограничен брой приоритети на политиката, в рамките на които ЕС може да осигури реална добавена стойност. По този начин осигуряването на ясни приоритетни цели помага ресурсите да се съсредоточат върху тези приоритетни области, в които средствата на ЕС могат действително да донесат конкретни ползи за европейските граждани⁸, и да се избегне препокриване между програмите на ЕС и действията на държавите-членки. Програми като „Хоризонт 2020“ или *Механизма за свързване на Европа* са предназначени да носят ясни ползи на европейско равнище в областта на научните изследвания и иновациите, както и

⁸

За да се гарантира, че така определените приоритети на политиката са съобщени ефективно и че ползите от действията на ЕС са известни на гражданите, Комисията ще приложи корпоративен комуникационен подход, като използва синергиите между различните комуникационни дейности на Комисията. (COM(2011)500 окончателен, част II, стр. 8).

в ключовите европейски инфраструктури, които не са включени в националните програми и които се съсредоточават върху области, които са от ключово значение за конкурентоспособността и потенциала за растеж на Европа.

3.4. Използване на опростени инструменти при вземането на решения

Опростяването може да бъде засилено чрез използването на гъвкави и лесно приспособими инструменти, като делегираните актове и актовете за изпълнение, като в същото време се гарантира правна сигурност за всички заинтересовани страни.

В съответствие с институционалния баланс, въведен с Договора от Лисабон⁹, Комисията ще бъде следователно оправомощена да приема **делегирани актове**, с които да допълва или изменя несъществени елементи на законодателния акт, установяващ основните правила на разходните програми, и **актове за изпълнение** за тяхното изпълнение (например за приемането на годишните работни програми/решения за финансиране). Тези правни инструменти дават възможност на Комисията да адаптира по-лесно изпълнението на програмите към променящите се обстоятелства и да отговаря по-лесно на нуждите на бенефициерите, без да засяга съществените елементи на законодателния акт и като съблюдава надлежно правата на контрол на държавите-членки и контрола от страна на Европейския парламент.

Комисията също така е рационализираща инструментите, избирайки регламента вместо решението. Регламентите осигуряват еднакви правила в целия Съюз, като осигуряват еднакво равнище на права и задължения за бенефициерите.

4. ОПРОСТЕНИ МЕХАНИЗМИ И ПРОЦЕДУРИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ

4.1. Правила за допустимост на разходите, които са ясни и последователни

Опростяването на правилата за допустимост на разходите е свързано с полагането на съгласувани усилия както на равнище Финансов регламент, чрез разпоредби, които са по-подходящи за обичайните практики на бенефициерите, така и на равнище разходни програми, чрез осигуряване на съгласуваност с Финансовия регламент и извличане на максимална полза от мерките, които се съдържат в него.

По отношение на **Финансовия регламент** приоритет бе даден на стабилността и спазването на основните принципи, приложими за финансирането от Съюза, включително на доброто финансово управление, като същевременно се вземат в по-голяма степен предвид гледните точки на бенефициерите.

⁹ 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 (ОВ 55/13, 28.2.2011 г.).

В случаите, в които финансовите ползи могат да бъдат превишени от административната тежест за бенефициерите, Комисията предлага въвеждане на корективни мерки. Например лихвата, начислена по предварителното финансиране, изплатено по банковите сметки на бенефициерите, по правило вече няма да се дължи на ЕС. С тази мярка бенефициерите няма да бъдат задължени да откриват и управляват отделни лихвоносни банкови сметки за средствата на ЕС. Предлага се също да се даде възможност на бенефициерите да достигат, по-лесно чрез вторично отпускане на безвъзмездни средства, крайните бенефициери (напр. учени, бежанци, местни неправителствени организации), когато това е основната цел на дейността, например за дейностите за международна мобилност, в съответствие с обявените цели на програмите на Съюза.

Освен това новият Финансов регламент предлага мерки, които ще улеснят участието на мрежи, групи или други съвместни предприятия в програмите на ЕС, които в някои случаи съставляват по-голямата част от тяхната целева популация. Такъв е случаят например с клъстерите в областта на транспорта или иновациите, където разходите, направени от свързани субекти, ще се считат за отговарящи на условията за възстановяване, без да се налагат на членовете на клъстерите всички задължения на бенефициер.

По тези причини при представянето на предложенията Комисията обърна особено внимание на съвместимостта и хармонизирането, като се увери, че специфичните правила са въведени в предложенията за нови програми само в случаите, в които вече са приложими (напр. допустимостта на апортните вноски по програмите за научни изследвания), и са надлежно оправдани от естеството на дейностите или бенефициерите, които следва да бъдат подпомагани. Разпоредбите, създали диспропорционални задължения и административна тежест за бенефициерите, като например специфичните правила за възлагане на обществени поръчки за изпълнението на поръчките, възложени по програмата „Учене през целия живот“, са премахнати.

В случаите, в които вече съществуват секторни правила, Комисията предложи по-ясни, опростени и по-последователни правила за допустимост, например общите правила за *фондовете по ОСП* и правилата за участие в областта на научните изследвания и иновациите. Особено внимание бе отделено на възможността настоящите системи да продължат да се прилагат, да се подобри правната сигурност, но и да се подобри хармонизирането със съществуващите схеми на ЕС и национални схеми.

4.2. Опростени форми на безвъзмездните средства

Комисията предлага да се базира на опита, натрупан през последните години по отношение на опростените форми на безвъзмездните средства (еднократни суми, стандартни таблици за единичните разходи, единни ставки), и да доразработи тези схеми на финансиране. Реално тези схеми имат значителен потенциал да намалят административната тежест за всички заинтересовани страни чрез намаляване на изискванията за финансова отчетност в случая на единните ставки или дори като я заменят с докладване на постиженията и резултатите в случая на стандартните таблици за единичните разходи и еднократните суми. Това би трябвало да позволи на бенефициерите да се

съсредоточат върху правилното изпълнение на дейността. За да се разшири използването на тези опростени форми на финансиране:

- Правилата, които действат силно обезсърчаващо, като таванът от 25 000 EUR за единичната стойност на еднократните суми и изискването сумите да се определят и актуализират на всеки две години с решение на Комисията, са премахнати от Финансовия регламент. Сега се предлага само използването на тези опростени форми на финансиране и определянето на метода на изчисление, т.е. не самите суми, да се определят на равнище Комисия. Не се изисква предварително решение на Комисията за безвъзмездните средства с ниска стойност и нисък риск, тъй като решението може да бъде взето от оправомощения разпоредител с бюджетни кредити.
- Комисията предлага също да се въведе алтернативен **подход по мярка „бенефициер по бенефициер“** за определяне на опростени разходи въз основа на историческите данни за отделния бенефициер, вместо да се разчита на статистически данни по видове дейности или широки категории бенефициери. Тази система, която може да води до повече обработка от страна на Комисията, следва значително да опрости нещата за бенефициерите и следва да бъде по-добре адаптирана към нуждите на даден проект. Този метод вече бе успешно изпитан за органите по стандартизация, за които процесът на опростяване е доразвит чрез приемане на общия принцип безвъзмездните средства да се изплащат под формата на еднократни суми при изпълнение на конкретните цели, свързани с изпълнението¹⁰.
- **Наградите** следва да се разглеждат в отделен специално предназначен за тях дял на новия Финансов регламент поради тяхната крайна форма на опростено управление на средствата на Съюза, основано на постиженията и съсредоточено изключително върху резултатите, а не върху контрола на ресурсите.
- Преразгледаният Финансов регламент ще позволи също на бенефициерите да декларират разходите си в съответствие с **обичайните си практики за осчетоводяване на разходите**, при спазване на минимални условия, които могат да се прилагат за повечето от тези практики¹¹, в съответствие с приемането на средните разходи за персонал, вече предвидено в рамките на предходни рамкови програми в областта на научните изследвания.

¹⁰ Вж. член 13, параграф 4 от Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно европейската стандартизация и за изменение на директиви 89/686/ЕИО и 93/15/ЕИО на Съвета и на директиви 94/9/ЕО, 94/25/ЕО, 95/16/ЕО, 97/23/ЕО, 98/34/ЕО, 2004/22/ЕО, 2007/23/ЕО, 2009/105/ЕО и 2009/23/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (COM(2011)315 окончателен).

¹¹ Периодично участващите бенефициери, които желаят да получат уверение, че счетоводните им практики отговарят на условията, определени от Комисията, и че декларираните суми няма да бъдат оспорвани *ex post*, могат да поискат, на доброволни начала, одобрение на метода, който възнамеряват да следват.

Комисията е поела ангажимент да предложи **облекчени процедури**, за да се гарантира, че субектите с висока добавена стойност за политиките на Съюза не се възпират от кандидатстване за финансиране от Съюза дори когато разполагат с ограничени административни ресурси или финансов капацитет. Това изисква намаляване на бюрокрацията не само по време на предоставянето на безвъзмездните средства, но и на етапа на поканите за представяне на предложения. Ето защо Комисията ще сведе до минимум броя на подкрепящите документи, необходими, за да се докаже, че кандидатът не е в положение на отстраняване или, за безвъзмездните средства с ниска стойност, че отговаря на критериите на Комисията по отношение на правния статут и оперативния и финансов капацитет. Освен това свързаните с предварителното финансиране гаранции, които са скъпи за получаване и управление, ще бъдат изисквани само в случай на доказан риск. Това ще намали административната тежест за кандидатите, в някои случаи значително, съгласно предвиденото в рамките на разширяването на гаранционния фонд (в „Хоризонт 2020“), което прави гаранциите за предварителното финансиране ненужни в тази програма.

Аналогично изискването за постепенно намаляване на броя на оперативните безвъзмездни средства и правилата за недопускане на печалба ще бъде преразгледано, за да стане финансирането от Съюза по-привлекателно, като същевременно се гарантира добро финансово управление.

Тези общи мерки за опростяване ще бъдат отразени в предложените разходни програми, в които просто ще се прави позоваване на общите правила на Финансовия регламент. Подобни правила са специално включени в общите правила за *фондовете по ОСП*, докато общите разпоредби, приложими за кохезионната политика, предвиждат съвместен план за действие, който представлява разширение на настоящата система от опростени разходи и инструмент, насочен към резултатите. При все това, за да бъдат ефективни на място за целите на администрациите, партньорите в изпълнението и бенефициерите, някои мерки за опростяване ще се нуждаят от допълнителни мерки, които трябва да бъдат взети или от Комисията, или от държавите-членки. Например такъв е случаят, при който използването на методите на опростените разходи не е задължително, а по избор.

4.3. Рационализиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки

Предложението на Комисията за Финансовия регламент намалява административната тежест за участниците в търг в две важни отношения.

Първо, задължението за представяне на документни доказателства (напр. счетоводен баланс) може да бъде отменено, ако това доказателство вече е представено за друга процедура за обществена поръчка.

Второ, гаранции за предварителното финансиране вече няма да се изискват над определен праг, но ще трябва да бъдат подложени на оценка на риска. Тази промяна е насочена по-специално към трудностите, които срещат МСП при получаване на банкови гаранции, тъй като банките често изискват от МСП да вложат равностойна сума в блокирана сметка, което обезсмисля целта на предварителното финансиране да се предоставят на изпълнителя обратни

средства в допълнение към текущите му активи, за да му се помогне да започне да изпълнява договора. Комисията счита, че с тази мярка ще са необходими по-малко гаранции от бенефициерите, като същевременно рисковете, ще бъдат достатъчно ограничени, за да се гарантира добро финансово управление.

4.4. Преминаване към електронно управление

Финансовият регламент вече изрично позволява предложенията за безвъзмездни средства да бъдат подавани по електронен път. Някои основни актове отиват по-далеч в посока систематичен обмен на електронни данни. Предложенията за кохезионната политика предвиждат по-специално задължително въвеждане на електронно управление на данни и на електронен обмен на данни между администрацията и бенефициерите¹², което ще облекчи административната тежест за бенефициерите, тъй като им позволява да представят необходимите документи само веднъж.

Предложението на Комисията за програмата „Хоризонт 2020“ включва също възможността за обмен на документи, включително на доклади, и дори за подписване на споразумения за предоставяне на безвъзмездни средства чрез единна сигурна електронна система, предоставена от Комисията.

Що се отнася до обществените поръчки, в предложението за новата директива за модернизация се предвижда облекчаване на действащите правни изисквания относно електронното представяне на оферти (електронен подпис). Тази възможност може да опрости много разработването на електронна система за подаване на оферти за възлагащите органи в държавите-членки, излизаща извън рамките на съществуващите понастоящем електронни известия (e-notices) и онлайн публикуване на тръжните документи.

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

Доброто финансово управление изисква стратегията за контрол, изградена с опростените елементи, описани по-горе, **да води до проверки, които са по-ефективни, по-икономични и по-ефикасни**. Комбинацията от инструменти, предвидени в новото законодателство, заедно със стратегия за контрол, насочена към областите, изложени на най-голям риск, следва да предостави гаранции на европейския данъкоплатец, като в същото време даде възможност на бенефициерите да се съсредоточат върху целите на политиката.

По-специално по-широките възможности, предоставени от преразгледания Финансов регламент, позволиха на Комисията да представи предложения, които са по-добре приспособени към бенефициерите и другите заинтересовани страни от преди, което гарантира, че средствата на ЕС могат да бъдат

¹² Вж. член 112, параграф 3 от 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).

отпускани по ясен, лесно разбираем и лесен за прилагане начин. Една от последиците от този подход е, че контролът вероятно ще бъде пропорционален и по-ефективен от гледна точка на разходите. Например:

- В общата селскостопанска политика предложената *схема за малките земеделски стопани* ще освободи значителна част от бенефициерите (до 30 %) от административната тежест вследствие на подробни изисквания, без да нарасне финансовият риск за Съюза. Предложението за реформа предвижда също възможността броят на проверките на място да бъде намален, при условие че системата за контрол на съответната държава-членка функционира както трябва и че процентът на грешки на ниво бенефициер е достатъчно нисък. В рамките на кохезионната политика операциите под 100 000 EUR могат да бъдат одитирани веднъж преди частичното приключване. Други операции могат да бъдат одитирани само веднъж годишно, освен в случаите на специфичен риск от нередност и измама. Одитиращите органи ще могат да намалят одитната си работа, когато системите са надеждни, и на свой ред Комисията може да реши да ограничи своите одити, ако може да разчита на становището на одитиращия орган.
- Предвидени са специални разпоредби за намаляване на тежестта, свързана с одита и контрола на най-малките бенефициери и операции в рамките на кохезионната политика, включително чрез ограничаване на повторните одити и основан на риска подход към проверките, който отчита размера на финансирането от ЕС.
- Въпреки че включва и по-горните подходи, програмата „*Хоризонт 2020*“ ще има полза по-специално от възможността бенефициерите да използват обичайните си счетоводни практики, при спазване на минимални условия, които могат да се прилагат за повечето от тези практики, като по този начин значително ще се намали частта на административната тежест, свързана с изготвянето на декларации за извършени разходи.

За да се гарантира, че опростяването не открива възможност за повишен риск от грешки, Комисията бе наясно с необходимостта да предложи балансирани мерки между разходите и ползите от контрола и очакваната степен на неспазване на регулаторните изисквания, съгласно предложеното от Сметната палата в нейно Становище 1/2010. По-специално Комисията предприе мерки по отношение на следните предизвикателства, установени от Палатата, а именно: подобряване на замисъла на схемите за финансиране, за да се подсилят механизмите за управление и контрол, опростяване на схемите за безвъзмездни средства, като същевременно продължават да се постигат целите на политиката, и определяне на подходящи референтни критерии за оценка на управлението на риска, които отчитат разходите за проверките и ползите от тях.

Тези елементи са предназначени да позволят на Европейския парламент и Съвета да разгледат вероятните последици от своя регулаторен избор по отношение на тези параметри и, впоследствие, да дадат възможност на Комисията да приведе по-добре своите системи за контрол в съответствие с идентифицираните рискове. Очаква се опростяването да намали вероятността

от грешки поради объркване или недоразумение относно изискванията за допустимост или счетоводните политики, какъвто често бе случаят в миналото.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

Опростяването и насочването на използването на фондовете на ЕС представляват необходим и ефективен подход за постигане на напредък по стратегията „Европа 2020“ и за използване на бюджета на ЕС като средство за осъществяване на политики, които повишават растежа и заетостта. При съставянето на предложенията за новите програми за периода 2014—2020 г. Комисията взе под внимание необходимостта от определяне на приоритети, от добавена стойност, от намаляване на административната тежест и от високо качество на разходите. Тя разгледа тези въпроси много внимателно, тъй като те са най-важни в представите на гражданите и предприятията на фона на засилващия се натиск върху публичните разходи. Този подход следва да отключи пълния потенциал на възможностите, предлагани от финансирането от ЕС, и да повиши ефикасността на разходните програми. Подробна информация за предложените мерки се съдържа в приложените образци за политиката.

През следващите месеци двата клона на законодателния орган — Европейският парламент и Съветът, ще започнат междуинституционални преговори по предложенията на Комисията, подготвяйки условията за приемане на законодателните актове. **По време на законодателния процес целта на опростяването трябва да остане основен принцип, а точният баланс между целите на политиката, средствата за изпълнение и разходите за администриране и контрол трябва да бъде обезпечен, без да се увеличи рискът от грешки.**

За постигане на имащо смисъл опростяване на използването на средства от ЕС трябва да бъдат изпълнени две кумулативни условия:

- Необходими са съвместните усилия на всички институции на ЕС в посока извършване на амбициозно и своевременно преразглеждане на хоризонталните правила на Финансовия регламент и на секторните правила. Тези усилия трябва да включват необходимата координация в рамките на институциите на ЕС, предвид на значението и броя на законодателните предложения.
- Освен това усилията за опростяване на равнище Съюз ще постигнат пълния си ефект само ако се съпътстват от паралелни усилия на национално и поднационално равнище, по-специално в областите на политиката, които попадат в обхвата на споделеното управление. Опитът показва, че често националните правила за изпълнение могат значително да бъдат опростени. Комисията вече предложи държавите-членки да включат в своите договори за партньорство в контекста на сближаването, развитието на селските райони и морското дело и рибарството обобщение на планираните действия на национално равнище за намаляване на административната тежест за бенефициерите. Тази мярка следва да се подкрепи и разшири, така че да включи и други области на политика, съобразно нуждите.

Поради това опростяването е общо предизвикателство и споделена отговорност за институциите на ЕС и държавите-членки. Комисията е готова да одобри други

мерки, които не са включени в нейните предложения, при условие че се запази доброто финансово управление.

Следователно Комисията възнамерява:

- **Активно да защитава предложенията за опростяване, упоменати в настоящото съобщение, по време на целия законодателен процес.**
- **Редовно да проследява напредъка, постигнат по текущата програма за опростяване, посредством специална контролна таблица, която служи за проследяване на мерките за опростяване, предложени от Комисията, както и тези, предложени от законодателния орган. Контролната таблица ще идентифицира мерките, които не са приети от законодателния орган, и ще измерва допълнителната административна тежест за бенефициерите вследствие на новите мерки, които могат да бъдат въведени в правните актове. Тази контролна таблица редовно ще се предоставя на Европейския парламент и на Съвета. Окончателното издание на контролната таблица относно окончателно приетите от съзаконодателите правни актове ще бъде предоставена на институциите на ЕС, националните парламенти и обществеността.**
- **Да предприема мерки за оценяване, в сътрудничество с държавите-членки, на въздействието на мерките на място след приемането на законодателството.**

Комисията призовава Европейския парламент и Съвета да осигурят надеждно опростяване в контекста на МФР и разчита на подкрепата на двете институции, както и на тази на държавите-членки, за да се увенчат усилията ѝ с успех.

Приложения

1. Списък на предложенията
2. Елементи на опростяването във Финансовия регламент
3. Списък на идентифицираните мерки за опростяване по области на политиката