



**СЪВЕТ НА
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

**Брюксел, 7 декември 2011 г. (14.12)
(OR. en)**

18097/11

**Междунституционално досие:
2011/0276 (COD)**

FSTR	90
FC	64
REGIO	157
SOC	1075
AGRISTR	82
PECHE	375
CADREFIN	177

ДОКЛАД

От: Председателството

До: Комитета на постоянните представители/Съвета

№ предл. Ком.: 15243/11 FSTR49 FC 39 REGIO 83 SOC 859 AGRISTR 56 PECHE 279
CADREFIN 87 CODEC 1632
15250/11 FC 40 REGIO 86 CADREFIN 90 CODEC 1635
15251/11 REGIO 87 CADREFIN 91 CODEC 1636
15249/11 FSTR 51 REGIO 85 CADREFIN 89 CODEC 1634
15247/11 FSTR 50 SOC 860 REGIO 84 CADREFIN 88 CODEC 1633
15253/11 REGIO 88 CADREFIN 92 FSTR 52 CODEC 1637

Относно: Законодателен пакет в областта на политиката на сближаване
— Доклад на председателството

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. На 10 октомври 2011 г. Комисията представи на Съвета законодателния пакет относно политиката на сближаване за финансовия период 2014—2020 г., който съдържа и общи разпоредби за фондовете по общата стратегическа рамка (ОСР), а именно Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ), Кохезионния фонд (КФ), Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР).

2. Въпреки късното оповестяване на законодателния пакет председателството успя да придвижи значително разглеждането му в хода на 13 заседания на работната група „Структурни мерки“.
3. Председателството възнамерява да организира ориентационен дебат между министрите по политиката на сближаване в рамките на Съвета по общи въпроси на 16 декември 2011 г. Целта на настоящия доклад на председателството е да послужи като отправна точка за обмена на мнения между министрите, в който ще се използва за основа предоставеният от председателството въпросник. Разискванията на министрите следва да предоставят насоки за по-нататъшните преговори по законодателния пакет, а резултатите от тези разисквания ще бъдат изложени в доклада на председателството, който ще бъде представен на работна група „Структурни мерки“ през декември 2011 г.

II. АКТУАЛНО СЪСТОЯНИЕ

4. Благодарение на усилията на предишните председателства, на Комисията и държавите членки почвата за преговори по законодателния пакет беше надлежно подготвена. Целият законодателен пакет беше представен на първите две заседания, което позволи на държавите членки да поставят въпроси от общ характер и да пристъпят към разглеждане на конкретни въпроси по съответните части на пакета за политиката на сближаване. След постигането на съгласие с партньорите от Тройката председателството структурира задълбочените обсъждания в тематични блокове от преговорите.
5. До момента обсъжданията в работна група „Структурни мерки“ бяха съсредоточени върху следните тематични блокове от преговорите: стратегическо програмиране, тематична концентрация, предварителни условия и преглед на изпълнението и териториално развитие. Освен това, поради значението им за политиката на сближаване работна група „Структурни мерки“ даде принос към разискванията по Механизма за свързване на Европа и макроикономическите условия, които разисквания се провеждат основно в рамките на обсъждането на многогодишната финансова рамка. С цел улесняване на обсъждането в работна група „Структурни мерки“ председателството организира 3 технически заседания, посветени на различни блокове от преговорите, а именно стратегическо програмиране, териториално развитие и предварителни условия.

Общи наблюдения след обсъжданията до момента

6. Държавите членки приветстваха основната посока на промените в предложената от Комисията бъдеща политика на сближаване, т.е.: пряка връзка на политиката на сближаване с целите и задачите на стратегията „Европа 2020“ чрез набор от тематични цели, тематична концентрация върху онези цели, които ще донесат най-голяма добавена стойност, насоченост към желаните резултати и интегриран подход към развитието на европейско равнище (набор от общи разпоредби за петте фонда), както и на съответните други териториални нива. Мнозинството държави членки смятат предложението на Комисията за добра отправна точка за преговорите, като същевременно посочват, че има значително място за подобряване на конкретните механизми и инструменти. Много делегации подчертаха, че ефективността на приноса на политиката на сближаване към стратегията „Европа 2020“ зависи от това да се гарантира, че нейната подкрепа е приспособена към конкретните териториални обстоятелства на държавите членки, регионите и други видове територии, в които се прилага тази политика.
7. Предвид обсъждането до момента може да се определи набор от ръководни принципи за оценка и внасяне на подобрения в предложението на Комисията:
 - а. Някои предложения на Комисията породиха съмнение по отношение на съответствието с принципа на субсидиарност. Следователно е много важно да се постигне правилно съотношение между отговорностите на държавите членки и Комисията, особено в области като: ролята на конкретните препоръки по страни съгласно член 121, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз и съответните препоръки на Съвета, приети в съответствие с член 148, параграф 4 от Договора за функционирането на Европейския съюз, механизми за тематична концентрация, предварителни и макроикономически условия. Това от своя страна ще осигури достатъчно инициативност и ще увеличи ефективността на подкрепата по линия на политиката на сближаване.
 - б. Същевременно, принципът на партньорство следва да продължи да укрепва многопластовите характеристики и подхода отдолу-нагоре на политиката на сближаване, като привлича съответните партньори в процеса на стратегическо програмиране и прилагане в съответствие с установените начини на сътрудничество в дадена държава членка.

- в. Освен това са необходими гъвкавост и пропорционалност, за да се вземат предвид различните институционални условия във всички държави членки и региони и да се отчете специфичният териториален контекст и потенциалът за растеж. Обемът на подкрепата на политиката за сближаване и конкретната ѝ роля в дадена държава членка следва да се вземат предвид при определяне на задълженията на всички участващи страни в подготовката и прилагането на програмите. Всяка административна тежест следва да бъде обоснована чрез ясни ползи от гледна точка на ефективността и ефикасността.
- г. Многогодишният характер на политиката на сближаване изисква стабилна стратегическа и правна среда за инвестиции през целия период на програмиране. Ето защо регламентите следва да предоставят достатъчно правна сигурност за всички страни, участващи в изпълнението на политиката на сближаване, така че дейността им да не бъде възпрепятствана от късното приемане на всички необходими правни разпоредби или от честото им изменение през периода на програмиране.
- д. Следователно — според голямо мнозинство от делегациите — е особено важно да се даде нов импулс на процеса на опростяване, както и да се олекоти и улесни за използване новата правна рамка на политиката на сближаване. Това следва да се осъществи, като се премахнат ненужните подробности, припокриванията и неяснотите.
- е. Тъй като Комисията предложи набор от общи разпоредби за петте фонда в един законодателен акт, който беше приветстван от държавите членки, сега е особено важно да се осигури координация на преговорите по специфичните за всеки фонд регламенти, за да се гарантира хармонизация и *съгласуваност*.

Състояние на разискванията по конкретни тематични блокове от преговорите

8. Изборът на тематични блокове от преговорите, разгледани от председателството на първо място, се ръководеше от необходимостта подготовката за следващия период на програмиране да започне възможно най-бързо, за да се избегне забавяне в стартирането на изпълнението на програмите за периода 2014—2020 г. Ето защо се предвижда, че някои сегменти от блоковете относно

стратегическото програмиране и тематичната концентрация, за които председателството внесе компромисно предложение, ще трябва да се преразгледат, след като работна група „Структурни мерки“ извърши подробен преглед на някои други имащи отношение тематични блокове от преговорите.

Стратегическо програмиране

9. В хода на обсъждането по стратегическото планиране възникваше многократно един въпрос, а именно практическите механизми за свързване на политиката на сближаване със стратегията „Европа 2020“ и с европейския семестър. Много делегации оспориха свързването на ОСР, договора за партньорство и програмите с конкретните препоръки по страни съгласно член 121, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз и съответните препоръки на Съвета, приети в съответствие с член 148, параграф 4 от Договора за функционирането на Европейския съюз, както от гледна точка на правния им статус (необвързващ), така и от гледна точка на времевия хоризонт (годишен). Според редица държави членки тези препоръки се отнасят до по-широк спектър публични политики и структурни реформи, а не конкретно до политиката на сближаване. Вместо това няколко държави членки предложиха свързване на договора за партньорство и програмите с националните програми за реформа.
10. Ключова новост в процеса на стратегическо програмиране, целяща по-интегриран подход, е, че наред с ЕФРР, ЕСФ и КФ предложената от Комисията обща стратегическа рамка ще обхваща и Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство. Като цяло, държавите членки приветстваха хармонизацията и координацията по ОСР на всичките пет фонда. Според редица делегации ОСР следва да предоставя стратегически насоки и координация по отношение на тематичното и териториалното измерение на подкрепата от фондовете по ОСР и други политики на ЕС на европейско равнище, но не да налага еднотипни ограничения върху интервенциите на фондовете на национално и регионално равнище. Във връзка с това много държави членки поставиха под въпрос въвеждането на ключовите действия, що се отнася до връзката им с останалите елементи на стратегическото програмиране, и по-специално тематичните цели, инвестиционните приоритети и категориите интервенции.

Освен това много делегации изразиха безпокойство от намерението на Комисията да приеме такъв основен документ посредством делегиран акт. Въз основа на документа с варианти бяха проучени другите възможни начини за приемане на ОСП, т.е. като част от основния текст на общия регламент, като отделен регламент на Европейския парламент и на Съвета и като приложение към регламента с общи разпоредби, като последният вариант бе предпочетен от значителен брой делегации. Освен това някои държави членки изразиха мнението, че териториалното измерение на ОСП следва да бъде допълнително укрепено.

11. **Договорът за партньорство** е друг централен елемент на договореностите относно стратегическото планиране, тъй като представя стратегията на държавата членка за най-добро използване на средствата, отпуснати ѝ по линия на фондовете по ОСП. Много държави членки подчертаха, че следва да могат да адаптират договора за партньорство към конкретното положение в страната и многопластовите структури на управление. Наред с призивите договорът за партньорство да остане възможно най-неусложнен, много държави членки изразиха и загриженост от въпросите в договора за партньорство, свързани с графика. По-конкретно, според предложението на Комисията проектът за договор за партньорство следва да бъде представен заедно с проектопрограмите, което редица държави членки смятат за неосъществимо. Освен това според някои държави членки шестмесечният период за одобрение от Комисията на договора за партньорство е твърде дълъг.
12. Фондовете по линия на политиката на сближаване се прилагат чрез **оперативни програми**, съответстващи на договора за партньорство. Някои държави членки обаче изразиха опасения от евентуалното припокриване между оперативните програми и вече включени в договора за партньорство въпроси. Като цяло, държавите членки приветстваха възможността за изготвяне на оперативни програми, финансирани по линия на множество фондове. Същевременно, много държави членки изразиха съмнение във възможността за реално функциониране на място на един интегриран подход, финансиран по множество фондове, тъй като предложеното ниво на кръстосано финансиране е по-ниско в сравнение с текущия период на програмиране, а приоритетните оси следва да бъдат финансирани само по един фонд.
13. Предложението на Комисията за въвеждане на иновативен пилотен инструмент на **плана за съвместно действие** беше приветствано от държавите членки, но е необходим допълнителен задълбочен преглед.

14. По отношение на **европейското териториално сътрудничество (ЕТС)** някои държави членки изразиха безпокойство доколко ЕТС следва да се включва в договора за партньорство и как да се осигури подходяща координация между договорите за партньорство на различните държави членки, когато се обмислят интервенции в оперативните програми по линия на европейското териториално сътрудничество.
15. Държавите членки приветстваха общите насоки, представени в компромисното предложение на председателството във връзка с този тематичен блок от преговорите.

Тематична концентрация

16. Като цяло държавите членки подкрепиха идеята за **тематична концентрация** и въвеждането на набор от тематични цели като начин за постигане на по-голяма насоченост към резултати, което от своя страна ще повиши ефективността и ефикасността на политиката. При все това държавите членки изразиха съмнение по отношение на някои от предложените решения. По-конкретно:
 - а. Някои държави членки поставиха под въпрос **различните механизми за концентрация**, предвидени за ЕФРР и ЕСФ. Те изразиха резерви по-специално по отношение на основанията за заделяне на специфични средства в различните категории региони, което при ЕФРР се основава на национално равнище на разпределяне и се отнася до тематични цели, докато при ЕСФ стъпва на ниво оперативна програма и се отнася до приоритетни инвестиции.
 - б. Редица държави членки изразиха резерви дали **заделянето на специални средства от фондовете** в рамките на архитектурата на тематична концентрация ще бъде удачен инструмент за тази цел, като се имат предвид различните отправни точки на държавите членки, както и многообразието на националните им политики, възможности, предизвикателства в развитието и средствата, отпускани по линия на политиката на сближаване. По-конкретно, държавите членки поставиха под въпрос предложението за заделяне на поне 20% от общите национални средства по линия на ЕСФ за тематичната цел, свързана със социалното приобщаване и бедността. По подобен начин съмнения предизвика заделянето на специални средства в размер на поне 5% от общите национални средства по ЕФРР за градско развитие.

Освен това някои държави членки считат насочването на всички средства, отпускани по ЕФРР на национално равнище, към тематичната цел „нисковъглеродна икономика“ за твърде нормативно и отчитащо в недостатъчна степен приноса на други тематични цели и на Кохезионния фонд към целите на нисковъглеродната икономика.

- в. Редица държави членки привлякоха вниманието към неясната **връзка между тематичните цели, инвестиционните приоритети и категориите интервенции**, и особено тяхната роля като инструменти за мониторинг и стратегическо програмиране. Те поискаха да се посочи ясно кой ще определя инвестиционните приоритети и категориите интервенции, съдействащи за постигането на тематичните цели.
 - г. Някои държави членки попитаха защо в тематичните цели не е предвидена подкрепа за големите предприятия, като същевременно посочиха, че оказването на съдействие за големите предприятия ще доведе до косвени ползи, което на свой ред ще облагодетелства и МСП. Няколко държави членки оспориха предложението по-развитите райони да нямат право да инвестират, при надлежни основания, и в основна инфраструктура, особено в областта на ИКТ (информационните и комуникационните технологии) и транспорта. Чуха се гласове и в подкрепа на инвестициите в енергийни инфраструктури, различни от свързаните конкретно с нисковъглеродната икономика, и в туризма.
17. Що се отнася до **европейското териториално сътрудничество**, значителен брой държави членки се противопоставиха на предложението за свеждане на тематичните цели в трансграничните и транснационалните направления до четири. Някои държави членки се обявиха за по-изрични разпоредби относно подкрепата за основна инфраструктура, особено предвид значението на тези инвестиции в оперативните програми в областта на трансграничното сътрудничество. Имаше и призови за по-голяма яснота относно начина на залагане на макрорегионалните стратегии като допълнителна тематична цел в националното направление.
18. Освен това председателството изготви компромисно предложение по блока от преговорите, свързан с тематичната концентрация, което ще бъде обсъдено през декември 2011 г.

Предварителни условия и преглед на изпълнението

19. Като цяло държавите членки се изказаха в подкрепа на **предварителните условия**, защото те ще допринесат за по-добро прилагане на политиката на сближаване, като гарантират изпълнението преди началото на финансирането на няколко предварителни условия, установяващи основата за по-ефикасни интервенции. Наред с това беше изразено сериозно безпокойство от липсата на пряка връзка между предложените от Комисията предварителни условия и ефективността и ефикасността на политиката на сближаване. Държавите членки отново изтъкнаха, че принципите на пропорционалност и субсидиарност следва да се зачитат. Що се отнася до пропорционалността, резервите на държавите-членки произхождаха от опасността, че големият брой предварителни условия би могъл да доведе до несъразмерна административна тежест и да ги направи неприложими, особено в държави членки и райони с по-малко отпуснати средства. По отношение на субсидиарността някои държави членки изказаха опасения, че предварителните условия надхвърлят обхвата на политиката на сближаване и се намесват твърде много в националните компетентности в други области на политиката. В това отношение няколко държави членки оспориха правното основание за някои предварителни условия. Освен това някои държави членки поставиха под въпрос възможността за преустановяване на междинните плащания още в началото на периода на изпълнение.
20. Много държави членки изразиха принципна подкрепа за предвидената **рамка на изпълнението** с оглед постигане на по-добри резултати. От друга страна, държавите членки изразиха обща загриженост във връзка с установяването на **резерв за изпълнение** — използването както на отрицателни, така и на положителни стимули може да се окаже непродуктивно, тъй като може да насърчи не толкова амбициозни програми с по-скромни цели, които да се постигнат по-лесно. Това може да се окаже особено пагубно за растежа и инвестициите в изследвания и иновации, тъй като такива проекти поначало имат много по-комплексен характер. В частност много държави членки изразиха сериозно безпокойство от предложението на Комисията да прилага финансова корекция в края на периода на програмиране, защото тя изглежда твърде сурово наказание на много късен етап.

Териториално развитие

21. Сред държавите членки имаше принципна подкрепа за по-нататъшното развиване на териториалното измерение на политиката на сближаване и за въвеждането на някои специализирани **инструменти на териториалното развитие**. Някои делегации обаче изразиха загриженост дали разнообразието от инструменти на териториалното развитие няма да доведе до фрагментираност на интервенцията на политиката на сближаване. Значителен брой държави членки изтъкнаха необходимостта от по-голяма яснота по отношение на връзката между воденото от общностите местно развитие и интегрираната териториална инвестиция от гледна точка на съответната им роля и практическо приложение.
22. Що се отнася до **интегрираната териториална инвестиция**, някои държави членки изразиха съмнения дали това следва да е единственият инструмент за изпълнение на стратегиите за устойчиво градско развитие. Задължението за включване в договора за партньорство на **списък на градовете**, в които ще се прилагат тези стратегии, породиха съмнения у много делегации, които смятат това ограничение за ненужно. Имаше безпокойства и по отношение на недостатъчния капацитет на градовете да управляват ИКТ, а отгук и предложение за делегиране само на частични правомощия на градовете. Освен това няколко държави членки поискаха да бъдат допълнително разяснени основанията за въвеждането на **платформата за градско развитие**, наред с успоредното функциониране и занаят на един много сходен инструмент — URBACT.
23. По отношение на **воденото от общностите местно развитие** много държави членки приветстваха възможността за съчетаване на подкрепата от всичките пет фонда по ОСР, като същевременно изразиха опасения дали изпълнението на стратегиите за местно развитие, финансирани по линия на множество фондове, няма да е твърде сложно, особено в контекста на различните системи за прилагане на фондовете по ОСР, и се обявиха за по-голяма яснота на разпоредбите в това отношение. Освен това е необходимо по-нататъшно разяснение на предложението от гледна точка на определението за област и население, на процедурата за избор на стратегии за местно развитие и на предвидения краен срок.

Други въпроси, свързани с политиката на сближаване

24. Що се отнася до **макроикономическите условия**, делегациите се разделиха на две по въпроса за приложимостта на предложените от Комисията инструменти — някои считаха за необходимо да се гарантира стабилна макроикономическа среда за фондовете по ОСР, а други смятаха, че макроикономическите условия са несъвместими с целите на политиката на сближаване. Освен това беше подчертано, че районите и бенефициерите не бива да бъдат наказвани заради неуспехите на централните правителства, върху които те не могат да влияят. В този смисъл много държави членки изразиха съмнение дали принципите на равно третиране и пропорционалност са намерили подобаващо отражение в предложението на Комисията, тъй като евентуалните санкции ще засегнат по-малко развитите държави членки и райони по-сериозно, отколкото по-развитите ДЧ и райони. Няколко държави членки предложиха макроикономическите условия да се прилагат към други части на бюджета на ЕС, за да се гарантират равни условия. Редица държави членки смятат, че като позволява на Комисията да изменя едностранно договорите за партньорство и програмите, предложението ѝ дава твърде много правомощия.
25. Комисията представи пред работна група „Структурни мерки“ **Механизма за свързване на Европа**, след което се състоя кратко обсъждане. Основният въпрос е идеята за целево заделяне на средства и прехвърлянето на 10 милиарда евро от Кохезионния фонд към Механизма за свързване на Европа. Редица държави членки изразиха резерви по отношение на подобна схема, не само защото като резултат ще разполагат с по-малко средства, заделени от Кохезионния фонд, но и защото се опасяват, че ако насочените към Механизма за свързване на Европа средства не бъдат усвоени, те ще бъдат изгубени. Друго изразено от няколко държави членки безпокойство беше, че Механизмът за свързване на Европа не допуска инвестирането в пътна инфраструктура.

26. Законодателният пакет за политиката на сближаване беше обсъден и **в рамките на други състави на Съвета**. По време на заседанието на Съвета по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси от 3 октомври 2011 г. бе обсъден приносът на ЕСФ към изпълнението на стратегията „Европа 2020“, а на 15 ноември 2011 г. Съветът по общи въпроси се съсредоточи върху въпросите, най-тясно свързани с преговорите по многогодишната финансова рамка. Резултатите от тези разисквания са изложени в съответните доклади на председателството:
- „Европейският социален фонд при изпълнението на стратегията „Европа 2020“ (док. 18149/11) и
 - Многогодишна финансова рамка (2014—2020 г.) — Доклад за напредъка на работата в Съвета през втората половина на 2011 г. (док. 17448/11).

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

27. Към Комитета на постоянните представители се отправя искане да прикани Съвета по общи въпроси да вземе под внимание настоящия доклад по време на заседанието си на 16 декември 2011 г.