



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2014 - 2019

Комисия по регионално развитие

2015/2052(INI)

21.4.2015

ПРОЕКТОДОКЛАД

относно европейските структурни и инвестиционни фондове и доброто икономическо управление: насоки за прилагането на член 23 от Регламента за общоприложимите разпоредби (2015/2052(INI))

Комисия по регионално развитие

Докладчик: Хосе Бланко Лопес

СЪДЪРЖАНИЕ

	Страница
ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ	3
ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ	10

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно европейските структурни и инвестиционни фондове и доброто икономическо управление: насоки за прилагането на член 23 от Регламента за общоприложимите разпоредби (2015/2052(INI))

Европейският парламент,

- като взе предвид съобщението на Комисията относно „Насоки относно прилагането на мерките, обвързващи ефективността на европейските структурни и инвестиционни фондове с доброто икономическо управление в съответствие с член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 (COM(2014)0494) (наричани по-долу „Насоките“),
- като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и по-специално член 4, член 162 и членове 174 – 178 от него,
- като взе предвид Регламент (ЕС) № 17/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (наричан по-нататък „Регламент за общоприложимите разпоредби“ (ROP))¹,
- като взе предвид изявлението на Комисията относно член 23, включено в изявленията във връзка с Регламент (ЕС) № 17/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета²,
- като взе предвид своята резолюция от 8 октомври 2013 г. относно последиците от бюджетните ограничения за регионалните и местните органи по отношение на разходите в рамките на структурните фондове на ЕС в държавите членки³,
- като взе предвид своята резолюция от 20 май 2010 г. относно приноса на политиката на сближаване към постигането на целите от Лисабон и на целите на

¹ ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320.

² ОВ С 375, 20.12.2013 г., стр. 2.

³ Приети текстове, P7_TA(2013)0401.

стратегията „ЕС 2020“¹,

- като взе предвид своята резолюция от 26 февруари 2014 г. относно 7-ия и 8-ия доклад на Европейската комисия за напредъка в политиката на сближаване на ЕС и стратегическия доклад за 2013 г. относно изпълнението на програмата за периода 2007 – 2013 г.²,
 - като взе предвид своята резолюция от 22 октомври 2014 г. относно Европейския семестър за координация на икономическата политика: изпълнение на приоритетите за 2014 г.³,
 - като взе предвид шестия доклад на Комисията относно икономическото, социалното и териториалното сближаване, озаглавен „Инвестиции в работни места и растеж: насърчаване на икономическото, социалното и териториалното сближаване в Съюза“ от 23 юли 2014 г.,
 - като взе предвид съобщението на Комисията „Политика на сближаване: стратегически доклад за 2013 г. относно изпълнението на програмата за периода 2007 – 2013 г.“ от 18 април 2013 г. (COM(2013)0210),
 - като взе предвид становището на Комитета на регионите от 11 февруари 2015 г. за насоките относно прилагането на мерките, обвързващи ефективността на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) с доброто икономическо управление,
 - като взе предвид проучването на Парламента от януари 2014 г., озаглавено „Европейско икономическо управление и политика на сближаване“ (Генерална дирекция за вътрешни политики, Тематичен отдел „Б“: Структурни политики и политика на сближаване),
 - като взе предвид информационната бележка на Парламента от декември 2014 г., озаглавена „Европейските структурни и инвестиционни фондове и доброто икономическо управление: насоки за прилагането на член 23 от Регламента за общоприложимите разпоредби“ (Генерална дирекция за вътрешни политики, Тематичен отдел „Б“: Структурни политики и политика на сближаване),
 - като взе предвид член 52 от своя правилник,
 - като взе предвид доклада на комисията по регионално развитие и становищата на комисията по бюджети, на комисията по икономически и парични въпроси и на комисията по заетост и социални въпроси (A8-0000/2015),
- А. като има предвид, че политиката на сближаване е главно и преди всичко основана на Договора политика, насочена към подобряване на икономическото, социалното и териториалното сближаване в Съюза, и по-специално към намаляване на разликата между равнищата на развитие на различните региони;

¹ ОВ С 161 Е, 31.5.2011 г., стр. 120.

² Приети текстове, P7_TA(2014)0132.

³ Приети текстове, P8_TA(2014)0038.

- Б. като има предвид, че настоящата законодателна рамка за политиката на сближаване, въпреки че създава връзки със стратегията на ЕС за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, с Европейския семестър и насоките за „Европа 2020“, както и със съответните специфични за всяка държава препоръки и препоръките на Съвета, все пак зависи от много специфични мисии, цели и хоризонтални принципи;
- В. като има предвид, че действащата правна рамка на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове) има за цел също така подобряване на координацията, взаимното допълване и синергията с други политики и инструменти на ЕС;
- Г. като има предвид, че има доказателства, че доброто управление и ефективните институции са основни условия за силно икономическо и социално развитие, въпреки че се обръща по-малко внимание на въздействието на макроикономическите фактори върху рамката, в която се осъществява политиката на сближаване;
- Д. като има предвид, че икономическата и финансовата нестабилност и непредсказуемост могат да доведат до намаляване на размера на публичните и частните инвестиции;
- Е. като има предвид, че Насоките се отнасят до първото направление от мерки, свързващи ефективността на ЕСИ фондове с доброто икономическо управление в съответствие с член 23 от РОР; като има предвид, че това е свързано с препрограмирането и прекъсването на плащания, които не са задължителни, за разлика от второто направление по член 23 от РОР, което изисква спиране на бюджетните кредити за поети задължения или плащания, когато държавите членки не предприемат корективни действия в контекста на процеса на икономическо управление;
- Ж. като има предвид, че резултатите на държавите членки, свързани с прилагането на специфичните за всяка държава препоръки, са ниски, въз основа на оценките на Комисията относно напредъка по изпълнението на 279-те специфични за всяка държава препоръки, изготвени през 2012 г. и 2013 г., които показват, че напълно са реализирани 28 специфични за всяка държава препоръки или по тях има значителен напредък (10 %) и по 136 (48,7 %) е бил постигнат известен напредък, но по 115 (41,2 %) е бил ограничен или никакъв напредък;

Обвързване на ефективността на европейските структурни и инвестиционни фондове с доброто икономическо управление

1. подчертава значението на инструментите и ресурсите на политиката на сближаване за поддържането на нивото на инвестициите с европейска добавена стойност в държавите членки и регионите;
2. счита, че засиленият акцент върху механизмите за икономическо управление не може да застрашава постигането на целите на политиката на ЕСИ фондове;

3. счита, че макроикономическите условия трябва да се използват само за допринасяне към по-целенасочено и ориентирано към постигането на резултати прилагане на ЕСИ фондове;
4. припомня многогодишния и дългосрочен характер на програмите и целите по ЕСИ фондове, както и тяхното силно насочено към постигането на резултати естество, за разлика от годишния цикъл на европейския семестър и сравнително слабото изпълнение на препоръките на семестъра;
5. припомня, че политиката на сближаване изигра ключова роля и демонстрира значителна способност за откликване на макроикономическите и фискалните ограничения в контекста на настоящата криза чрез препрограмирането на повече от 11 % от наличния бюджет между 2007 и 2012 г., с цел да се отговори на най-належащите нужди и да се подкрепят някои интервенции;
6. изисква от Комисията да предостави допълнителни аналитични данни за въздействието на макроикономическите механизми върху регионалното развитие и за взаимодействието между европейската рамка за икономическо управление и политиката на сближаване, както и да предостави конкретна информация относно начина, по който политиката на сближаване допринася за специфичните за всяка държава препоръки и препоръките на Съвета;

Препрограмиране съгласно член 23 от РОР

Общи съображения

7. припомня, че всяко решение за препрограмиране или спиране на плащания съгласно член 23 от РОР, трябва да става по изключение, да бъде добре обмислено, подробно обосновано и приложено по бърз начин, за да се гарантира прозрачност и да се даде възможност за проверка и преразглеждане;
8. счита, че споразуменията за партньорство и програмите, приети през текущия програмен период, са взели предвид специфичните за всяка държава препоръки и съответните препоръки на Съвета, като по този начин всякакво препрограмиране в средносрочен план става излишно;
9. счита, че препрограмирането следва да се избягва във възможно най-голяма степен, за да се избегнат смущения в управлението на фондове или да не се подкопава стабилността и предвидимостта на многогодишната инвестиционна стратегия; приветства предпазливия подход на Комисията в тази област и нейното намерение да запази исканията за препрограмиране на минимално равнище;
10. изисква от Комисията да проведе, в сътрудничество с държавите членки, анализ на всички налични варианти, различни от прилагането на член 23 от РОР, за решаването на въпроси, които могат да доведат до искане за препрограмиране;
11. изразява съжаление поради несъразмерното нарастване на административната тежест за всички равнища на администрацията, с оглед на кратките срокове и сложността на процедурата за препрограмиране по член 23 от РОР;

предупреждава за опасност от припокриване на процедурите за препрограмиране по член 23 от РОР със следващите цикли на европейския семестър;

Хоризонтални принципи съгласно РОР

12. припомня, че тълкуването и прилагането на член 23 от РОР трябва да се съобразява с хоризонталните принципи, предвидени в РОР, по-специално с принципите на партньорство и многостепенно управление, както и с регламента и с общата стратегическа рамка като цяло;
13. призовава Комисията да поясни как конкретно хоризонталните принципи ще бъдат взети предвид при прилагането на разпоредбите на член 23 от РОР;

Поднационалното измерение на член 23 от РОР

14. не приема, че неспособността за адекватно преодоляване на макроикономическите проблеми на национално равнище може да санкционира поднационалните органи или да поставя под въпрос териториалния подход на политиката на сближаване;
15. припомня, че е задача на държавите членки и на регионите да избират тематичните цели в зависимост от техните нужди, и отбелязва, че прилагането на член 23 от РОР може да ограничи гъвкавостта на държавите членки в определянето на техните приоритети; във връзка с това припомня принципа на субсидиарност, предвиден в член 4, параграф 3 от РОР;
16. отправя искане към Комисията да извърши – предварително и в тясно сътрудничество с държавите членки – оценка на въздействието на регионално и местно равнище на всички мерки, приети по силата на член 23 от РОР;
17. отправя искане към Комисията да прилага член 23 от РОР в съответствие с принципа на пропорционалност, като подобаващо взема предвид реалното положение на онези държави членки и региони, които са изправени пред социално-икономически трудности и в които ЕСИ фондове представляват значителен дял от инвестициите;

Институционална координация, прозрачност и отчетност

18. припомня, че силната институционална координация е от основно значение за гарантирането на правилно взаимно допълване на политиките и на полезни взаимодействия, както и на подходящо и стабилно тълкуване на рамката на доброто икономическо управление и нейното взаимодействие с политиката на сближаване;
19. призовава за подходящ поток от информация между Комисията, Съвета и Парламента, както и за провеждането на дебат на подходящото политическо равнище, за да се осигури общо разбиране по отношение на тълкуването на условията за прилагане на член 23 от РОР; счита, че решенията по член 23 от РОР следва да бъдат разгледани от Съвета в рамките на състав, специално посветен на

политиката на сближаване;

20. счита, че е от съществено значение да се гарантира прозрачността и отчетността чрез предоставяне на Парламента на демократичен надзор на системата на управление в контекста на член 23 от РОР, която въвежда важни ограничения в подхода „отдолу нагоре“, който е важна характеристика на политиката на сближаване;

Спиране на плащанията

21. припомня, че спирането на плащанията е въпрос, който се решава от Съвета въз основа на предложение, което Комисията може да приеме в случай, че съответната държава членка не е предприела ефективни действия;
22. подчертава санкциониращия характер на всяко спиране на плащанията, и отправя искане към Комисията да използва своето дискреционно правомощие да предлага спиране на плащанията с изключителна предпазливост и в строго съответствие с член 23, параграф 6 от РОР, след надлежно разглеждане на цялата съответна информация и аспектите, произтичащи от становищата и самите становища, изразени в хода на структурирания диалог;
23. приветства, в контекста на критериите за определяне на програмите, които да бъдат спрени, както и на равнището на спиране по първото направление, предпазливия подход, възприет в Насоките, тъй като трябва да се вземат предвид икономическите и социалните обстоятелства в държавите членки като смекчаващи фактори, подобни на тези, предвидени за спиранията съгласно член 23, параграф 9 от РОР;

Ролята на Парламента в рамките на член 23 от РОР

24. изразява съжаление, че в Насоките не се споменава ролята на Парламента, въпреки че РОР беше приет съгласно обикновената законодателна процедура и въпреки последователни призови на Парламента за засилване на демократичната отчетност и контрол в контекста на икономическото управление;
25. счита, че участието на Парламента в съответствие с член 23, параграф 15 от РОР следва да бъдат формализирано чрез ясна процедура, която дава възможност на Парламента да бъде информиран на всички етапи относно приемането на искания за препрограмиране или на всички предложения и решения за спиране на бюджетните кредити за поети задължения или плащанията;
26. счита, че тази процедура следва да включва най-малко следните етапи:
 - Комисията следва незабавно да информира Парламента относно специфичните за всяка държава препоръки и препоръките на Съвета, които са от значение в контекста на ЕСИ фондове, както и за програмите за финансова помощ или съответните промени, и че това може да доведе до искане за препрограмиране по член 23, параграф 1 от РОР;

- Комисията следва незабавно да информира Парламента за всяко искане за препрограмиране по член 23, параграф 1 от РОР или за предложение за решение за спиране на плащания по член 23, параграф 6 от РОР, като това ще даде възможност на Парламента да изрази своето становище своевременно;
 - Комисията следва да вземе под внимание изразената от Парламента позиция и всички аспекти, произтичащи от становищата или самите становища, изразени в хода на структурирания диалог по член 23, параграф 15 от РОР;
 - Комисията следва да бъде приканена от Парламента да обясни дали становищата на Парламента са били взети предвид в процеса, както и всички други последващи действия във връзка със структурирания диалог;
 - Парламентът, Съветът и Комисията следва да установят диалог в контекста на прилагането на член 23 от РОР чрез осигуряване на междуинституционална координация и подходящ обмен на информация, който да дава възможност за мониторинг на прилагането на процедурите по член 23 от РОР;
27. призовава Комисията да представи доклад за въздействието и резултатите, постигнати в прилагането на член 23 от РОР, в контекста на прегледа на неговото прилагане в съответствие с параграф 17 от същия член, включително като уточни до каква степен всяко искане за препрограмиране се основава на изпълнението на съответните специфични за всяка държава препоръки или препоръки на Съвета и дали е подобрило въздействието върху растежа и конкурентоспособността на наличните ЕСИ фондове за държавите членки, ползващи програми за финансова помощ, както и като предостави данните за всички спрени суми и засегнатите от тях програми;
28. възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция на Съвета, на Комисията, както и на държавите членки и техните региони.

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ

Въведение

Разпоредбите относно мерките за обвързване на ефективността на ЕСИ фондове с доброто икономическо управление, съдържащи се в член 23 от Регламента за общоприложимите разпоредби (ROP), приет по време на предишния парламентарен мандат са вероятно най-противоречивият аспект на посочения регламент.

Докладчиците на Европейския парламент относно ROP предложиха в своя доклад разпоредбите за обвързаност с макроикономическите условия да се премахнат изцяло. Това заличаване беше отразено в измененията, направени, наред с другото, от името на различни парламентарни групи. Можем да кажем, че голямо мнозинство се обяви „против“ обвързаността с макроикономическите условия.

Въпреки това обвързването с макроикономическите условия в крайна сметка беше включено в регламента. Следователно на първо четене ще се приеме резултатът от споразумението, постигнато между Парламента, Съвета и Комисията, в което се запазват спорните разпоредби, без възможност за гласуване на измененията, които предлагаха тяхното заличаване.

С настоящия доклад по собствена инициатива не можем да заличим, нито да изменим разпоредбите на член 23 от ROP във вида, в който са посочени в регламента. Можем само да гарантираме, че те се прилагат по възможно най-обоснован и балансиран начин.

Следва да се отбележи, че насоките, съдържащи се в настоящия доклад, се отнасят само до първата част на член 23 от ROP относно препрограмирането или спирането на структурните и инвестиционните фондове с факултативен характер, а не до втората част относно задължителното спиране на фондове.

При изготвянето на този доклад докладчикът има възможност да обмени мнения с голяма част от докладчиците в сянка на комисията по регионално развитие (REGI) и докладчиците по становище на подпомагащите комисии (ECON, EMPL и BUDG), както и отговорни лица от Комитета на регионите или, наред с други, от Европейската комисия и Съвета.

Ограниченията на член 23

Голямо мнозинство споделя загрижеността относно практическите последици от препрограмирането и спирането на ЕСИ фондове по член 23 от ROP. В настоящия доклад докладчикът се опита да постигне баланс между различните виждания относно механизма за обвързване с макроикономическите условия от гледна точка на прилагането му като последна възможност.

От съществено значение е да не забравяме за първоначалната функция и цели на политиката на сближаване, както и за значението ѝ като инструмент за поддържане на

инвестициите в регионите на Европа, особено в период на икономическа криза и нестабилност. Въпреки че признаваме необходимостта от ефективно икономическо управление, тези механизми не следва да възпрепятстват постигането на по-общите цели за икономическо, социално и териториално сближаване.

Трябва да отхвърлим възможността регионалните или местните органи да се озоват в положение на санкционирани посредством препрограмирането или спирането на средствата, което влошава тяхната икономическа и социална обстановка, поради макроикономически несъответствия, свързани с други равнища на управление.

Член 23 от РОР не може да води до финансова несигурност и нестабилност като влошава вече нестабилната ситуация, особено в регионите в неравностойно положение или тези, които са най-силно засегнати от кризата. Трябва да гарантираме пропорционален отговор с цел избягване на по-нататъшно поставяне в неблагоприятно положение на регионите, които вече са в затруднено положение.

Приветстваме факта, че Комисията изглежда изразява съгласие, че е необходимо намаляване на препрограмирането до стриктния и необходим минимум и че конкретното икономическо и социално положение на разглежданата държава членка ще бъдат взети предвид при прилагането на член 23 от РОР. Всяко прилагане на обвързаност с макроикономически условия трябва да бъде прозрачно, обосновано и доказано ползотворно за целите на политиката на сближаване за засегнатия регион или региони.

Считам, че член 23 от РОР следва да служи единствено на целта за по-ефективна и устойчива политика на сближаване.

За текущия програмен период политиката на сближаване е тясно свързана със стратегическите цели на „Европа 2020“ и с механизми за икономическо управление като например Европейския семестър. Това означава, че по принцип споразуменията за партньорство и програмите за настоящия период вече следва да съответстват на по-общите цели на Съюза в макроикономическата област, с което препрограмирането по член 23 от РОР става ненужно, освен при крайно изключителни обстоятелства.

За да се гарантира, че основната цел на политиката на сближаване не е засегната, трябва да се подчертае значението на добрата институционална координация между всички равнища на управление, за да се избегне повторна централизация, която подкопава многостепенното управление и принципа на партньорство, основополагащи за политиката на сближаване.

В това отношение ще бъде важно да се съберат и анализират данни относно взаимодействията между европейските процеси на икономическо управление и целите и резултатите на политиката на сближаване.

Трябва също така да гарантираме под-държавното измерение на политиката на сближаване, заедно с принципите на субсидиарност, прозрачност и пропорционалност.

Трябва да гарантираме, че регионалните и местните органи запазват гъвкавост за

справяне с техните специфични нужди, и трябва да избегнем сценарий, при който препрограмирането по член 23 от РОР ограничава способността им за действие в отговор на предизвикателствата на техните съответни равнища на управление.

И накрая, трябва да ограничим административната тежест и допълнителните разходи, до които би могло да доведе прилагането на член 23 от РОР.

Всяка процедура на препрограмиране трябва да бъде възможно най-проста и прозрачна, а допълнителното усложняване и несигурност за регионалните и местните органи трябва да се предотврати.

Ролята на Европейския парламент

Европейският парламент следва да стане основният демократичен гарант за правилното прилагане на разпоредбите по отношение на обвързването с макроикономическите условия в РОР.

За съжаление Насоките на Комисията все още не изясняват ролята на Европейския парламент за изпълнението на препрограмирането или спирането на средства въз основа на член 23 от РОР.

Освен като критика към член 23 от РОР, настоящият доклад трябва да послужи за подготвяне на подобаващо участие на Европейския парламент в процеса на програмиране и спиране на плащанията с цел правилно прилагането на принципа на обвързаност с макроикономическите условия.

Парламентът трябва да участва активно в надзора по прилагането на член 23 от РОР и това ще изисква постоянен и надежден поток на информация между всички заинтересовани страни и пълна прозрачност на всеки етап от процеса.