Становище на Европейския икономически и социален комитет относно предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1303/2013 и Регламент (ЕС) 2021/1060 по отношение на допълнителната гъвкавост за справяне с последиците от военната агресия на Руската федерация FAST (Гъвкава помощ за териториите) — CARE

[COM(2022) 325 final — 2022/0208 (COD)]

(2022/C 486/20)

Докладчик: **Elena-Alexandra CALISTRU**

Искане за консултация	Европейски парламент, 4.7.2022 г.
	Съвет на Европейския съюз, 15.7.2022 г.
Правно основание	Член 177 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	9.9.2022 г.
Приемане на пленарна сесия	21.9.2022 г.
Приемане на пленарна сесия №	572
Резултат от гласуването	
(„за“/„против“/„въздържал се“)	189/0/1

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Посредством предложението си FAST — CARE Комисията предприе така необходимите допълнителни мерки, за да помогне на държавите членки, местните органи и партньорите от гражданското общество да се справят с последиците от агресията на Русия срещу Украйна. ЕИСК горещо приветства този нов всеобхватен пакет, с който се разширява подкрепата, предоставена в рамките на CARE, чрез осигуряване на допълнителна подкрепа и гъвкавост в рамките на финансирането по линия на политиката на сближаване.

1.2. ЕИСК признава също, че преките и косвените последици от непредизвиканото нахлуване в Украйна на 24 февруари доведоха до непрекъснато увеличаване на броя на бежанците, пристигащи във всички държави членки, но по-специално на границите на ЕС, и поради това са необходими по-нататъшни действия. Настоящата ситуация е безпрецедентна и изисква при тези специфични обстоятелства да се приложат всички възможни адаптирани към нея мерки. За тази цел ЕИСК счита, че FAST—CARE предоставя отговор на тези обстоятелства, като предлага допълнително финансиране за свързаните с миграцията предизвикателства, произтичащи от военната агресия на Русия, но и като спомага за смекчаване на забавянията при изпълнението на проектите поради комбинираното въздействие на COVID-19 и високите разходи за енергия и недостига на суровини и труд, причинени от войната.

1.3. ЕИСК непрекъснато е подчертавал необходимостта от незабавна и ефективна реакция с всички възможни средства. Непрекъснатите усилия за осигуряване на гъвкавост на финансирането следва да гарантират най-ефективното изпълнение на инвестициите по линия на политиката на сближаване в рамките на МФР за периода 2014—2020 г., както и безпроблемното начало на програмите за периода 2021—2027 г. ЕИСК приветства временната възможност за 100 % съфинансиране от бюджета на ЕС за изпълнението на програмите по линия на политиката на сближаване. По същия начин се приветства и възможността за допълнително прехвърляне на средства между Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ) и Кохезионния фонд, както и между категориите региони.

1.4. ИСК приема много положително факта, че Комисията признава голямата тежест, която падна върху местните органи и организациите на гражданското общество, действащи в местните общности, за преодоляване на миграционните предизвикателства, възникнали в резултат на военната агресия от страна на Русия. ЕИСК приветства разпоредбата, според която в рамките на съответните приоритети следва да бъде заделено минимално равнище на подкрепа от 30 % за местните органи, социалните партньори и организациите на гражданското общество, за да се гарантира, че тези видове бенефициери получават подходящ дял от ресурсите предвид активната им роля в действията за посрещане и интегриране на бежанците.

Този процент обаче може да е твърде нисък за държавите, приемащи голям брой бежанци; поради това следва да бъде допълнително проучена възможността за увеличаване на това равнище за граничещите с Украйна държави.

1.5. ЕИСК счита, че неправителствените организации и социалните партньори следва да играят решаваща роля както като изпълнителни организации, така и като ценни партньори в наблюдението на изпълнението на тези програми, и ЕИСК изразява готовност да улесни по-нататъшния диалог относно този ангажимент за организациите на гражданското общество и социалните партньори в ЕС или в Украйна. Гражданското общество доказа ефективността си при предоставянето на незабавен отговор по време на първите етапи на войната и с достатъчно ресурси ще бъде силна връзка между потребностите на местно равнище и отразяването им в политики на високо равнище. ЕИСК продължава да се стреми към по-задълбочен ангажимент при непосредствената реакция и по-добро дългосрочно участие при определянето на програмата за интеграция, докато войната продължава.

1.6. ЕИСК приветства предложението на Комисията за освобождаване на държавите членки от необходимостта да спазват изискванията за тематична концентрация за многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г., което им дава възможност да пренасочват средства между тематични цели в рамките на един и същ приоритет на един и същ фонд и категория региони предвид бързо настъпващите промени в ситуацията по места. ЕИСК приветства също разпоредбата, с която се допускат извънредни разходи за завършени или напълно изпълнени операции, считано от датата на нахлуването.

1.7. ЕИСК отбелязва комбинацията от всеобхватни мерки, които отчитат нуждите на микро-/индивидуално равнище (напр. удължаването на срока и увеличаването на новоустановените разходи за единица продукт, които са разрешени за покриване на основните нужди и подкрепа на лицата, на които е предоставена временна закрила или друга подходяща закрила), както и нуждите на макро-/национално равнище (напр. улесняване на възможността за поетапно изпълнение на операциите от програмите за периода 2014—2020 г. до тези от програмния период 2021—2027 г., за да се обхванат повече операции, чието изпълнение е забавено, като същевременно не се засягат задълженията на държавите членки да спазват изискванията за тематична концентрация и целевите стойности за принос в областта на климата).

1.8. Надлежно се отбелязват и разпоредбите, насочени към облекчаване на административната тежест за държавите членки, както и ангажиментите на Европейската комисия да помага на бенефициерите и заинтересованите страни, като предлага допълнителна подкрепа и насоки, например при управлението на договори за обществени поръчки с превишени разходи, както и други незаконодателни мерки и насоки. ЕИСК настоятелно призовава Комисията да работи с държавите членки, местните органи и гражданското общество, за да се премахнат всички възможни ненужни административни тежести, като същевременно се осигури пълна прозрачност по отношение на разпределянето и изпълнението на мерки за справяне с последиците от войната в Украйна. Във връзка с това ЕИСК подчертава и необходимостта от по-активно участие на гражданското общество и социалните партньори от ЕС и Украйна, за да се гарантира ефективното планиране, управление и мониторинг на ресурсите и да се осигури достигането им до най-нуждаещите се от тях на места, на които са най-необходими.

1.9. ЕИСК признава, че следва да се предприемат всички възможни мерки съгласно настоящата многогодишна финансова рамка (МФР). В този контекст Комитетът изразява съгласие с намерението на Комисията за изменение на Регламента за МФР, така че оставащите ресурси за периода 2014—2020 г. да бъдат оптимизирани, и за осигуряване на възможност за плавен преход към програмата за периода 2021—2027 г. Следва обаче да се отбележи, че въпреки че ЕИСК винаги е призовавал за максимална гъвкавост ([1]) на всички равнища от самото начало до приключването на програмите, за да се гарантира, че наличните ресурси се използват във възможно най-голяма степен, тъй като преките и косвените последици от войната в Украйна се увеличават, той счита, че може да е необходимо и да се добавят нови иновативни финансови инструменти ([2]). Едно от възможните решения, които ЕИСК вече е препоръчвал, е самостоятелен фонд на Европейския съюз за възстановяване и развитие на Украйна, който да допълва усилията, положени в подкрепа на държавите членки, засегнати от войната ([3]).

([1]) Вж. документа за изразяване на позиция на ЕИСК относно *„COVID-19: Европейските структурни и инвестиционни фондове — изключителна гъвкавост“*.

([2]) В своите становища ЕИСК непрекъснато подчертава необходимостта да се гарантира, че МФР за периода 2021—2027 г. предлага възможност за добавяне на нови иновативни финансови инструменти извън рамките на *Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ)* (ОВ C 364, 28.10.2020 г.); *„COVID-19: Европейските структурни и инвестиционни фондове — изключителна гъвкавост“*; *Регламент относно инвестиционна инициатива в отговор на коронавируса*; *„Фонд за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD)/ криза с COVID-19“*.

([3]) Вж. становище на ЕИСК относно *„Осмия доклад за сближаването“* (ОВ C 323, 26.8.2022 г., стр. 54).

1.10. ЕИСК призовава Съвета и Европейския парламент бързо да одобрят регламента, за да може да бъде приет възможно най-скоро. Мащабът на предизвикателството изисква колективен и по-добре координиран отговор, особено със скорошното настъпване на студения сезон.

2. **Общи бележки**

2.1. От 24 февруари насам Комисията представи редица предложения в рамките на механизма „Действия по линия на сближаването за бежанците в Европа“ (CARE), за да се гарантира, че цялото налично финансиране по линия на политиката на сближаване за периода 2014—2020 г., както и предварителното финансиране по програмите REACT-EU, се мобилизира бързо за справяне с непосредствените последици от руската агресивна война срещу Украйна, като същевременно се дава възможност на държавите членки да продължат усилията си за гарантиране на екологично, цифрово и устойчиво възстановяване на своите икономики от кризата в резултат на пандемията от COVID-19.

2.2. Въпреки това, предвид потребностите, които непрекъснато се увеличават, Европейският съвет, Европейският парламент и регионите на ЕС призоваха Комисията да представи нови инициативи в рамките на многогодишната финансова рамка в подкрепа на усилията на държавите членки в това отношение. Сега е необходима подкрепа за дългосрочните нужди на разселените цивилни лица, чиято интеграция следва да бъде подпомогната чрез предоставяне на жилища и здравни грижи, както и достъп до заетост и образование, докато са в държавите — членки на ЕС. Заслужава да се отбележи, че въпросът за посрещане на дългосрочните нужди на бежанците засяга общностите, които вече са сериозно засегнати от пандемията от COVID-19 (напр. тежестта върху системата на здравеопазването), но също така създава нови проблеми, като например чувствителни към аспектите на пола аспекти на политическите интервенции (напр. твърде малко деца, записани в училищата, което значително възпрепятства професионалната интеграция на жените).

2.3. Войната доведе до затруднения по веригата на доставки и недостиг на работна ръка. Тя причини още и изостряне на покачването на цените на суровините, включително на енергията и материалите. Тази ситуация е в допълнение към последиците от пандемията, като създава допълнителен натиск върху публичните бюджети и по-нататъшни забавяния на инвестициите, особено в инфраструктурата.

2.4. Пакетът FAST—CARE въвежда няколко значителни промени в законодателството за политиката на сближаване за периодите 2014—2020 г. и 2021—2027 г. за допълнително ускоряване и опростяване на подкрепата на държавите членки за интеграцията на граждани на трети страни, като същевременно продължава помощта за възстановяването на регионите от пандемията от COVID-19.

2.5. Следва да се гарантира по-голяма подкрепа за тези, които приемат разселени лица — държавите членки, местните органи и организациите на гражданското общество, чрез следните мерки:

— плащанията по предварителното финансиране се увеличават с допълнителни 3,5 млрд. евро, които трябва да бъдат изплатени през 2022 и 2023 г., което ще осигури бърза допълнителна ликвидност за всички държави членки;

— разширява се възможността за съфинансиране от ЕС в размер на 100 % за периода 2014—2020 г., за да бъдат включени мерки за насърчаване на социално-икономическата интеграция на граждани на трети държави;

— същата възможност се разширява и за програмите за периода 2021—2027 г., които трябва да бъдат преразгледани до средата на 2024 г.;

— размерът на опростените разходи за единица продукт за покриване на основните нужди на бежанците, който беше определен на 40 EUR в рамките на CARE, се увеличава на 100 EUR на седмица на човек, като тези разходи могат да бъдат заявени за период до 26 седмици вместо настоящия период от 13 седмици;

— ще бъде разширена предоставената в рамките на CARE възможност за кръстосано финансиране между ЕФРР и ЕСФ. Това означава, че Кохезионният фонд може също така да мобилизира ресурси за справяне с последиците от предизвикателствата, свързани с миграцията;

— разходите за операции за справяне с предизвикателствата, свързани с миграцията, могат да бъдат декларирани за възстановяване със задна дата дори когато операцията вече е приключила.

2.6. За да се гарантира, че инвестициите ще отидат на местата, където са най-необходими, FAST—CARE въвежда две основни промени:

— най-малко 30 % от ресурсите, мобилизирани чрез предоставените възможности за гъвкавост, следва да се предоставят за инициативи, ръководени от местните органи и организациите на гражданското общество, действащи в местните общности, така че да се осигури подходяща подкрепа за тези, които понасят тежестта на тези усилия;

— програмите могат да подкрепят операции извън географския обхват на програмата, но в рамките на държавата членка, с което се отчита фактът, че бежанците често се придвижват в рамките на държавите членки.

2.7. Що се отнася до практическата подкрепа за разрешаване на проблема със забавеното изпълнение, проекти на стойност над 1 милион евро (особено тези за инфраструктура), подпомагани по програмите за периода 2014—2020 г., но които не са могли да бъдат завършени навреме поради увеличение на цените и недостиг на суровини и работна ръка, могат да продължат да бъдат подпомагани по програмите за периода 2021—2027 г., дори ако не биха били допустими съгласно правилата за допустимост за периода 2021—2027 г.

3. **Конкретни бележки**

3.1. ЕИСК приветства усилията на Европейската комисия за създаване на адаптирани и ефикасни средства за предоставяне на финансова подкрепа за справяне с последиците от руската военна агресия, чиито обхват и въздействие се разшириха. В резултат на това държавите членки са изправени пред непрекъснат значителен приток на хора, бягащи от руската агресия. Тази ситуация е в допълнение към последиците от пандемията от COVID-19, по-специално прекъсването на веригите за създаване на стойност, което е предизвикателство за публичните бюджети, насочени към възстановяването на икономиката, но също така създава риск за значително забавяне на инвестициите, особено в инфраструктурата.

3.2. ЕИСК признава също така, че тъй като преките и косвените последици от войната в Украйна стават все по-осезаеми във всички държави членки, от решаващо значение е да се осигурят средства за преодоляване на свързаните с миграцията предизвикателства и смущенията на пазара, както и да се реагира на тях своевременно чрез комбинация от финансиране, процедури и техническа помощ, като всички те се съчетават с гъвкавост и способност за бърза реакция.

3.3. ЕИСК е напълно съгласен с това, че финансирането трябва да бъде на разположение чрез целенасочен преглед на текущата финансова рамка, за да се предотврати прекъсване на финансирането, което е необходимо за ключовите мерки за смекчаване на кризи и подкрепа за социално слабите. ЕИСК вече препоръча в предходни становища ([4]) отпускане на допълнителни средства на държавите членки под формата на незабавно предварително финансиране.

3.4. ЕИСК приветства факта, че възможността за използване на съфинансиране в размер до 100 % от ЕС за тези мерки беше разширена за счетоводната година, приключваща на 30 юни 2022 г., за да се спомогне облекчаването на тежестта върху публичните финанси на държавите членки, както и факта, че значителното увеличение на предварителното финансиране ([5]) от средствата по REACT-EU осигури на държавите членки необходимата ликвидност за покриване на най-належащите нужди.

3.5. ЕИСК приветства също така предложението на Комисията за въвеждане на съфинансиране в размер до 100 % за приоритети, насърчаващи социално-икономическата интеграция на граждани на трети държави, от програмите за периода 2021—2027 г. Въпреки че тази мярка е с крайна дата, определена за 30 юни 2024 г., възможността тя да бъде преразгледана въз основа на начина, по който е била използвана, и прилагането ѝ удължено, ако ефективността ѝ е доказана, предлага пътна карта за осигуряване на по-голяма гъвкавост и ликвидност при възникване на спешни нужди от финансиране.

3.6. ЕИСК приема изключително положително разпоредбата, според която най-малко 30 % от подкрепата в рамките на съответните приоритети следва да се предоставя на бенефициери, които са местни органи, социални партньори и организации на гражданското общество, извършващи дейност в местни общности, за да се гарантира, че тези видове бенефициери получават подходящ дял от тези ресурси предвид активната им роля в действията за посрещане и интегриране на бежанците. Въпреки това процентът може да е твърде нисък за граничещите с Украйна държави, които приемат значително по-голям брой бежанци. Поради това, въпреки че този процент представлява минималната стойност, следва да се насърчава отпускането на повече средства, като поне 50 % от подкрепата в рамките на дадения приоритет се предоставя на бенефициери, които са местни органи и организации на гражданското общество, действащи в местните общности.

3.7. ЕИСК разбира необходимостта от запазване на първоначалните цели на политиката на сближаване и факта, че тя не може да се превърне в панацея за всички извънредни ситуации, които биха могли да възникнат. С оглед на това за целесъобразни могат да се считат разпоредбите за ограничаване на общата сума, предвидена по приоритетите за интеграция на бежанците в дадена държава членка, до 5 % от първоначално разпределените за тази държава членка средства общо от ЕФРР и ЕСФ +. Тези прагове обаче следва да бъдат подложени на по-ранен преглед, за да се осигури достатъчна свобода на действие при необходимост, особено за съседните държави. Ясно е, че предизвикателствата пред държавите, приемащи по-голямата част от бежанците, бягащи от Украйна, са по-големи в сравнение с други държави — членки на ЕС. Поради това процентните ограничения следва да отчитат реалностите на място и различията между предизвикателствата, пред които са изправени различните държави членки.

([4]) Документ за изразяване на позиция на ЕИСК относно *REACT-EU*.

([5]) В предишните си становища ЕИСК последователно отстоява, че е необходимо процентно увеличение на авансовите плащания или на предварителното финансиране, но са необходими допълнителни усилия, за да се гарантира възможно най-бързата мобилизация на финансовите ресурси. Както се посочва в документа за изразяване на позиция на ЕИСК на тема „*Финансова помощ за държавите членки, засегнати от сериозна извънредна ситуация в областта на общественото здраве*“.

3.8. ЕИСК настоятелно призовава Европейската комисия да работи в тясно сътрудничество с държавите членки, местните органи и организациите на гражданското общество за възможно най-ефективно и бързо използване на възможностите за оказване на подкрепа на украинските бежанци, създадени от FAST—CARE. Докато регламентът изисква от държавите членки да докладват за изпълнението на условието за 30 % в окончателния доклад за изпълнението, ЕИСК призовава за непрекъснато докладване, както и за участие на гражданското общество в мониторинга на прилагането на тези разпоредби.

3.9. Горепосочените съображения се отнасят и за планирането, изпълнението и мониторинга на програмите, свързани с изпълнението на политиката на сближаване, както и за процеса на подбор на проекти, които да бъдат изпълнени. Във връзка с това следва да се обърне внимание на риска от превръщане на политиката на сближаване в набор от фрагментирани реакции на извънредните ситуации, които разтърсиха нашия континент.

3.10. По отношение на постигането на подходяща степен на усвояване, която да отразява най-ефективното използване на съществуващите ресурси, основна грижа следва да бъде създаването на ясна синергия между принципите на сближаване и основните цели на политиката и новите социални, икономически и екологични реалности по отношение на недостига на работна ръка, трудностите по веригата на доставки и покачващите се цени и разходи за енергия.

4. ЕИСК отбелязва избора на Комисията да не удължава с още една година правилото n + 3 за периода 2014—2020 г., както и оценката ѝ, че независимо от „изтеглянето“ на бюджетни кредити за плащания към 2022 и 2023 г. (най-вече поради предварителното финансиране), FAST—CARE няма отражение върху бюджета за периода 2021—2027 г. и не изисква промени в годишните тавани за поети задължения и плащания по многогодишната финансова рамка. ЕИСК обаче настоятелно насърчава Комисията да наблюдава въздействието на промените и да остави свобода на действие за нововъзникващи или разширяващи се нужди или приоритети.

Брюксел, 21 септември 2022 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Christa SCHWENG