

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно резултатите от преговорите във връзка със стратегиите и програмите на политиката на сближаване за програмния период 2007—2013 г.“

COM(2008) 301 окончателен

(2009/С 228/26)

На 14 май 2008 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 93 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно резултатите от преговорите във връзка със стратегиите и програмите на политиката на сближаване за програмния период 2007-2013 г.“

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 5 март 2009 г. (докладчик: г-н CEDRONE).

На 452-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 март 2009 г (заседание от 25 март 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 40 гласа „за“, 0 гласа „против“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 *Лисабонска стратегия:* Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) оценява положително връзката между структурните фондове и Лисабонската стратегия, включително и финансирането на някои предвидени от нея политики, но при условията, посочени в параграф 5.1.2. Необходимо е обаче да се избегне това Лисабонската стратегия да продължава да бъде лишена от самостоятелно финансиране.

1.2 *Срокове:* нужно е да се положат всички усилия, за да бъдат спазени сроковете за прилагане на програмите, като се избегнат дублирания и закъснения, които в крайна сметка пречат за постигане на определените цели. Освен това, трябва да се отчитат различните срокове, свързани с програмите на Общността.

1.3 *Срокове и инструменти:* необходимо е да се прецени възможността за уеднаквяване на сроковете, като същите се сведат до 10 години. В тази връзка ЕИСК припомня още веднъж, че с оглед съвместно и координирано използване на инструментите, които могат да бъдат прилагани на различни равнища от отделните оператори, би било необходимо по-добре да бъдат уточнени посочените трудности и пречки (правно основание, тематична специализация, географски зони, ред и условия за прилагане) и в частност дали проектите са от транснационално естество или не, дали са съгласувани сроковете за стартиране, прилагане и предоставяне на финансова помощ, както и дали има възможност за разделяне на един общ проект на подпроекти.

1.4 *Параметри:* освен БВП трябва да бъдат предвидени и други параметри, за да има на разположение по-обективна рамка за оценка на нуждите на всеки район (параграф 5.9).

1.5 *Интегриран подход:* ЕИСК счита, че е необходимо да се оценят финансовите перспективи на ЕС - с оглед увеличаване на фондовете - и да се обърне по-голямо внимание на съфинансирането от страна на държавите-членки, съвместно с финансирането на други европейски институции. Днес отделените суми изглеждат смешни в сравнение с тези, предназначени за спасяването на банките. ЕИСК счита, че е необходимо да се засили

интегрираният подход, който би трябвало да стане задължителен, и отново да се прилага стратегическият подход на политиката на сближаване.

1.6 *Координация:* ЕИСК препоръчва по-добра координация между стратегиите и програмите на политиката на сближаване и рамковите програми на Общността за научноизследователска и развойна дейност (Седма рамкова програма), за конкурентоспособност и иновации (ПКИ), както и засилване на техните механизми за транснационални и международни мрежи, за да се благоприятстват конкурентоспособността, иновациите и заетостта. От съществено значение е целите и процедурите на политиката на сближаване и тези на политиката за научни изследвания и иновации да бъдат непрекъснато съгласувани.

1.7 *Резултати:* ЕИСК счита, че трябва да се обърне по-голямо внимание не само на финансовия контрол, но и на качеството на постигнатите резултати, по-специално що се отнася до растежа и заетостта, произтичащи от прилагането на програмите от 2000-2006 г. насам.

1.8 *Оценка:* ЕИСК счита, че за да се подобри още повече ефективността и функционирането на политиката на сближаване е необходимо по-добре да се подбират мерките, с цел да се постигнат по-добри резултати по места в полза на развитието и да се засили процесът на мониторинг и оценяване, по-специално чрез създаване на независими и наднационални ad hoc комитети там, където все още не съществуват такива. Механизмите за контрол и оценка на различните фази, които характеризират политиката на сближаване, трябва да бъдат по-прозрачни и достъпни за заинтересованите икономически и социални страни.

1.9 *Прозрачност и комуникация:* ЕИСК счита, че въпросът за прозрачността на фондовете, на информацията, на участието в избора и на резултатите от страна на местното обществено мнение е от основно значение. Това е най-добрият начин за гарантиране на видимото присъствие и за приближаването на гражданите до ЕС. Прозрачността трябва да бъде приоритетна цел на ЕС и да се прилага във всички фази от политиката на сближаване.

1.10 *Съгласуваност*: от съществено значение е да се запази единна визия и връзка между различните фази, които характеризират фондовете: подготовка, прилагане, използване, надзор, мониторинг и оценка.

1.11 *Опростяване*: необходимо е сериозно да се разгледа възможността за опростяване на процедурите, които често са причина за закъснения или за неизпълнение на програмите, като вниманието се насочи към оценка на резултатите посредством ясни и ефективни системи и се прецени възможността за въвеждане на **санкции** за онези, които не спазват метода, съдържанието и сроковете, като се започне например с невъзстановяване на държавите-членки на неизползваните кредити, поради ограничения бюджет на Общността.

1.12 *Мултиплициращ ефект*: политиката на сближаване заедно с икономическата политика на ЕС и на държавите-членки не трябва да се свежда единствено до преразпределяне на ресурсите, а следва да бъде насочена към създаване на мултиплициращ ефект по места, да привлече други инвестиции, с цел да се благоприятства развитието, конкурентоспособността и заетостта, като се насърчават изследванията и иновациите и като главната цел бъде подобряването на т. нар. „обществени блага“ (водоснабдяване, управление на отпадъците, услуги за възрастните хора, образование, детски ясли и др.) като политики за високи постижения, за да станат съответните региони по-привлекателни.

1.13 Вследствие на международната финансова криза и на последиците от нея, в светлината на приетия от Европейския съвет от 11 и 12 декември 2008 г. план за противодействие на икономическата рецесия, в това число и предложенията за изменение на някои регламенти, свързани с фондовете на Общността, ЕИСК смята, че е дошъл моментът най-сетне да се пристъпи към задълбочено преразглеждане на механизмите, регулиращи използването на средствата, предназначени за политиката на сближаване, за да се приведат в по-голямо съответствие с растежа и възобновяването на европейската икономическа политика.

1.14 *Финансов инженеринг*: нужно е да се избягва разпръскването на субсидии. Би било необходимо да се направят дълбоки промени във *финансовия инженеринг* на фондовете, по-специално чрез гарантиране на възстановяването на кредитните линии най-вече за МСП⁽¹⁾ и местните органи, чрез избор на по-подходящи политики и с принос от страна на Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ) и на ЕИБ.

1.15 *Клиентелизъм*: Комисията трябва да приеме инструменти за отстраняване на формите на клиентелизъм, които вредят на политиката на сближаване. Необходимо е по-специално да се премахнат или поне да се намалят различните форми на договори с подизпълнители, за да се избегнат разхищения или злоупотреби.

1.16 *Социална политика и политика на сближаване*: необходимо е, освен това, социалната политика да се постави отново в центъра на политиката на сближаване, като една от нейните основни цели. Това е още по-необходимо във фаза, когато икономическата и социална криза, последвала финансовата, води до сериозни последици за най-бедните слоеве от населението.

1.17 *Пазар на труда*: политиката на сближаване трябва да благоприятства по-голяма интеграция на европейския пазар на труда, особено на жените, в това число и чрез експериментиране на нови форми на трудови отношения, които улесняват растежа и заетостта.

1.18 *Добри практики*: Комисията трябва да улеснява разпространението на програми, които са постигнали най-добрите резултати в различните европейски региони. Би било полезно също така да се обърне внимание и на програми, които не са постигнали очакваните резултати, с цел те да не бъдат възпроизведени.

1.19 *Малки и средни предприятия*: като основни бенефициери, МСП, включително и тези от социалната икономика, трябва винаги да са в центъра на политиката на сближаване, с цел развитие и растеж на конкурентоспособността. МСП представляват всъщност ядрото на растежа и заетостта; ето защо, в настоящата фаза на рецесия е от основно значение да се улесни техният достъп до кредитиране.

1.20 *Партньорство*: Комисията трябва да обърне по-голямо внимание на въпроса за социалното партньорство. То не може да се свежда до формално тълкуване на член 11 от регламента, а трябва да възвърне същността на идеята за партньорство, която е в основата на европейската социална култура. Ето защо партньорството не трябва да бъде прилагано като компромис, като чиста формалност, а по-скоро да протича като истинско съгласуване относно процедурите, съдържанието, осъществяването и оценката на програмите, както и относно тяхната прозрачност.

1.21 *Политическа Европа*: освен вече направените, остава още една препоръка, но тя е най-важната: Комисията, държавите-членки, регионите и социалните партньори могат и трябва да направят още много за подобряване на политиката на сближаване; те полагат усилия в тази насока.

1.22 *ЕИСК* трябва да помогне на Европейския съюз да реши какво ще бъде неговото бъдеще, да определи правните и политическите инструменти, за да получи правомощия за вземане на решения относно някои политики, за да бъдат действията му по-ефикасни, като по този начин сложи край на илюзията, че може да остане недосегаем при всякакви обстоятелства, продължавайки да играе ролята на обикновен зрител.

2. Предложения

2.1 Да се създадат правила за подобряване на институционалното управление, като се изготвят процедури, които да улесняват въвеждането на ефикасни партньорства за съгласуване със социалните партньори и гражданското общество, и се определят критерии, приложими към процедурите за съгласуване, включително и въз основа на съществуващия опит, с цел да се провеждат разисквания и преговори по програмите, темите, процедурите и т.н.

2.2 Да се въведат нови, валидни за всички държави критерии за оценка в помощ на операторите от сектора, така че чрез специални комитети да се даде възможност за по-обективна оценка на резултатите и качеството на действията, като **ефективността** се превърне в инструмент за измерване на въздействието на политиката на сближаване.

⁽¹⁾ Вж. програмата JEREMIE на Комисията.

2.3 Да се насърчава общоевропейска обучителна програма за създаването на оператори на сближаването, които да са в състояние да прилагат същия метод във всички фази на операциите, предвидени за използване на фондовете. Освен това е необходимо механизмите за техническо подпомагане, като например JASPERS, да се направят достъпни за всички региони за сближаване и за всички заинтересовани субекти.

2.4 Да се опростят и облекчат процедурите на всички етапи, свързани с фондовете, както ЕИСК на няколко пъти, но почти винаги безрезултатно, призова за това.

2.5 Да се предвидят санкции, в случай на неизпълнение и/или на незадоволителни резултати, за да се избегнат пиленето, повтарянето на грешки и различните видове клиентелизъм.

2.6 Да се задейства предпазна клауза за по-бедните и по-малко структурирани региони, за да се използват по най-добър начин предназначенията за тях ресурси.

2.7 Да се насърчава едно по-включващо гражданство и по-силно икономическо и социално сближаване за всички, посредством политиката на сближаване със съдействието на националните политики.

2.8 ЕИСК призовава да се прави разграничение на институционалното партньорство между Европейската комисия, държавите-членки и регионите от това със социалните и граждански партньори. Последното трябва да бъде осъществявано активно на всички равнища: европейско, национално и регионално, с реално, а не формално участие на партньорите.

2.9 Да се състави комисия (работна група) от представители на различните институции на Общността (ЕК, ЕП, ЕИСК, КР), която да проучи и предложи радикално преразглеждане на механизмите, които регулират политиката на сближаване в настоящия момент.

3. Въведение

3.1 Принципът на социалното сближаване е един от стълбовете на политиките на ЕС (член 158 от Договора), който с Договора от Лисабон беше разширен и за териториалните политики. Той представлява своеобразен синтез между икономическо сближаване и социално сближаване, който представлява самата същност на основите на ЕС. Този принцип би трябвало да се прилага при всички случаи, навсякъде и във всички политики, но често се забравя. Сближаването и политическата солидарност би трябвало да характеризират всички действия на ЕС, но това често не е така, както показва скорошните събития, свързани с финансовата криза.

3.2 Политиката на сближаване, така както се представя, все още изглежда като обикновена политика на преразпределяне, а не като добавена стойност към икономическата политика, към паричната политика и към единния пазар, с оглед да се намалят различията между регионите и държавите и да не се подхранва деструктивна конкуренция.

3.3 Границите на политиката на сближаване, които ясно се долавят при четене на съобщението, не се дължат единствено на ограничения бюджет, но и на липсата на интеграция между политиките на сближаване и другите икономически политики, които все още са в ръцете на държавите-членки и за които действията на ЕС по принцип не надхвърлят координиране между европейските и националните политики. В съобщението са отразени тези слабости, които за съжаление са присъщи на системата за вземане на решения и следователно на способността за действие на самата Европейска комисия.

3.4 Днес Комисията се задоволява да действа като „пазител“ на процедурните механизми и да ги кара да функционират, да представлява формалните аспекти (обикновено „съответствие“), а всъщност тя би трябвало да поеме по-настойчива и по-целенасочена ръководна роля за постигане на конкретни и ефективни резултати. Роля, с която да бъде в състояние отново да разясни смисъла на първоначалния дух на политиката на сближаване, а всъщност Комисията играеше ръководна роля с цел повишаване на професионализма на тези, които трябваше да използват фондовете.

3.5 В това отношение съобщението, заедно с Петия доклад за сближаването, е емблематично. Следователно ЕИСК трябва да положи усилия отново да предостави на сближаването стратегически подход, като направи конкретни препоръки и предложения, но най-важното е да се постарее те да бъдат приети.

3.6 В настоящото становище не бихме искали да обхванем всички аспекти на сближаването, както това вече беше правено много пъти в миналото. Ще се ограничим с няколко бележки по същество и с формулиране на някои практически предложения.

4. Съобщение на Комисията: резюме

4.1 След приключване на процеса на консултации и преговори на различни равнища относно периода на планиране 2007-2013 г., Комисията представи доклад, в който се подчертават постигнатите при преговорите „успехи“, без да се отправя никаква критика.

4.2 В доклада се изтъкват много формално количествените (инвестиции в размер на 347 милиарда) и „качествените“ аспекти на направения избор с „идеални“ схеми и диаграми. За да бъдат постигнати определените цели, политиката на сближаване за периода 2007-2013 г. почива на следните четири насоки:

— политика на сближаване и Лисабонска програма;

— глобализация и структурни промени;

— демографски промени, пазар на труда, общества и икономики, благоприятстващи в по-голяма степен включването;

— устойчиво развитие, изменение на климата и енергия.

В доклада се разглежда и темата за *управлението* и протичането на преговорите (методът).

4.3 В него се споменават специфичните цели на програмите, цифровите данни, разпределението на фондовете⁽¹⁾ и т. н. Накратко:

- даден е приоритет на научните изследвания и иновациите (86 милиарда), което се равнява на 25 % от отпуснатите ресурси;
- 15 милиарда за услуги и инфраструктура;
- 27 милиарда (8 %) в помощ на МСП;
- 26 милиарда за образование и обучение;
- политики за подкрепа на заетостта, по-специално на младите хора, жените, мигрантите и др.;
- помощ за хората, които живеят под прага на бедността и не успяват да се върнат на пазара на труда;
- 102 милиарда за околната среда и устойчивото развитие.

5. Бележки

5.1 Политиките

5.1.1 Първата част на съобщението се отнася до Лисабонската стратегия, разглеждана като централен елемент на политиката на сближаване. ЕИСК счита, че днес би било трудно да се намери национална или международна институция, която да не одобрява напълно една стратегия за икономическа политика, насочена към постигането на задоволително равнище на икономически растеж, заедно с високо равнище на заетост на работната сила. В този документ обаче не се разглежда въпросът как ще се гарантира прилагането на тази стратегия в една европейска реалност, включваща 27 държави, които значително се различават по отношение на наличието на икономически, финансови и социални ресурси, и най-вече по отношение на териториалното развитие, въпреки че това не беше предвидено.

5.1.2 За да бъде подкрепена, Лисабонската стратегия трябва непременно да се адаптира към различните местни реалности, служещи за отправна точка на политиката на сближаване и за всяка от тях следва да бъдат определени мерки на икономическата политика, които, на основата на наличните ресурси (човешки, инфраструктурни и др.) в региона, да могат да благоприятстват растежа на доходите и на заетостта. Това предполага не само съществуването на виждане за развитието на тези територии в краткосрочен и средносрочен план (за разнообразяване и конверсия на производството, за укрепване на местните институции, за откриване и обучение на необходимия за управлението и промяната човешки капитал, за привличане на нови инвестиции и др.), но също така и способността за използване на регулаторни и оперативни инструменти на икономическата политика, които са в състояние да окажат очакваното въздействие върху местните икономически системи.

⁽¹⁾ Вж. приложението.

5.1.3 Освен това, в съобщението се говори много общо за успехите, като само се изброяват предоставените от политиката на сближаване финансови ресурси на всеки от секторите на дейност (достъпност на европейския пазар, разходи за НИРД и иновации, предприемачество, пазар на труда, околна среда и др.). Би било подходящо да се спомене, въз основа на случилото се в миналото или през последните години в 12-те нови държави-членки, действителният капацитет за усвояване, показан от отделните територии, и въздействието на използването на ресурси на Общността върху главните макроикономически параметри (растеж на доходите и на инвестициите, повишаване на заетостта, намаляване на инфлацията).

5.1.3.1 Наличието на ресурси, предназначени за конкретна цел, е необходимо условие за гарантиране на промяната, но то не е достатъчно за гарантиране на осъществяването ѝ. Освен това, би било полезно да се посочат и негативните моменти, появили се в рамките на политиката на сближаване, като сложността на процедурите, които се прилагат при управлението на програмите на Общността, но също така да се спомене и влошаването на международната макроикономическа рамка, която несъмнено не спомогна за развитието на европейските региони в по-неблагоприятно положение.

5.1.4 От друга страна, един обикновен факт е достатъчен да смекчи патоса, предизвикан от успехите на политиката на сближаване. През последните години, въпреки значителните ресурси, инвестирани от структурните фондове през периода 2000-2006 г. (260 млрд. евро), темпът на развитие на европейските държави остана далеч по-нисък от този на главните държави конкуренти (Съединените щати, Канада и отчасти Япония), и това явление беше особено ясно изразено в регионите, които най-много се отклоняват от средното за Общността равнище. Първите две години от новия цикъл на планиране (2007-2013 г.), поради последвалото влошаване на икономическата и финансовата криза, потвърждават, че много регионални европейски икономики продължават да страдат от силно изоставане в растежа, дори от стагнация.

5.1.5 Въз основа на тези бележки ЕИСК счита, че политиката на сближаване за периода 2007-2013 г. трябва да предложи не само една-единствена стратегия, отнасяща се еднакво за всички държави-членки, съставена от три цели в общностното планиране (конвергенция, регионална конкурентоспособност и европейско териториално сътрудничество), а двойна стратегия, като първата е насочена главно към най-отдалечените от средното европейско равнище територии (а именно регионите на 12-те държави, които последни се присъединиха), а втората е по отношение на регионите, които, въпреки че също са далеч от средното равнище, през последните години отбелязаха значителен напредък по пътя към по-голяма конвергенция с най-силно развитите региони на ЕС.

5.1.5.1 Основанието за предлагане на диверсифицирана стратегия, в зависимост от условията за развитие в регионите на 27-те държави-членки, е съображението, че регионите, които са далеч под прага на 75 %, се нуждаят от много различен вид намеса и мерки, за разлика от онези, които са по-близо до средното общностно равнище; разглеждането на всички тях като региони, които попадат под обхвата на цел „Сближаване“, не улеснява разбирането на различната **интензивност, насоченост и гъвкавост**, които трябва да характеризират предлаганите политики за намеса.

5.1.5.2 Същото може да се каже за региони, които са заинтересовани от целта „конкурентоспособност“ и „териториално сътрудничество“. Един диференциран анализ по региони, въз основа на по-представителни показатели за развитие, отколкото онези, които се вземат под внимание от политиката на сближаване (както ЕИСК вече подчерта в становището си относно Четвъртия доклад за икономическото и социалното сближаване), би могъл да доведе до съществено преразглеждане на разпределението на ресурсите за всяка цел и следователно да даде различни характеристики на политиките за развитие, определени за всеки регион. Това съображение би трябвало да бъде обект на по-голямо внимание в предприятията от Комисията дебат относно приоритетите, организацията и управлението на политиката на сближаване.

5.1.6 За да се гарантира по-функционално и ефективно използване на ресурсите на Общността, би било полезно да се предвиди някаква форма на „заместващи и/или интеграционни мерки“ от страна на Комисията при пълно спазване на принципа на субсидиарност, в частност за регионите, които не са съумели да използват по най-добрия начин ресурсите, предоставени на разположение от политиката на сближаване, или за онези, които все още се намират в преходен период.

5.1.6.1 В този случай става въпрос за рисковете, на които могат да бъдат изложени по-бедните и по-малко структурираните (институционално, политически, културно) региони при „управлението“ на общностните ресурси, свързани както с неефективно използване на ресурсите, така и с връщане на предоставените, но неизразходвани ресурси, с тежки икономически и социални щети за населението, заинтересовано от тези средства.

5.1.6.2 За регионите, намиращи се в такова положение, задействането с помощта на Комисията на „предпазна клауза“, за да се гарантира по-ефикасно управление на общностните ресурси в социален и икономически аспект, би било много по-полезно, отколкото да се рискува тези ресурси да бъдат разхитени поради лошо управление или просто да бъдат върнати.

5.1.7 Едно друго съображение се отнася до предвидените от ЕСФ инвестиции за подобряване на качеството и на предлагането на образование и обучение. ЕИСК е на мнение, че нарастването на компетенциите, по-силното интегриране на различните инструменти на Общността и увеличаването на участието на пазара на труда са необходими, за да се гарантира повишаването на конкурентоспособността и на производителността на икономическите и местните системи.

5.1.7.1 Постигнатите в тази област резултати бяха по-ниски от очакваното, както много пъти можеше да се прочете в документите на Общността. И в този сектор трябва отново да се помисли за програмите за обучение и повишаване на компетенциите, въведени в много европейски региони.

5.1.7.2 Предназначените за този сектор ресурси за новия програмен период са значителни и свързаните с неоптималното им използване рискове дават основание да се предвидят коригиращи мерки, с цел да се запази самостоятелността на местните администрации там, където професионализмът и административната организация са на достатъчно високо равнище.

Освен това е необходимо да се използват добре наличните ресурси, но също и да се представят алтернативни предложения (по-малко обучение на местно и повече на „централно“ равнище към общностни органи, да се създават по-добри и по-широки контакти с националните и чуждестранни академични институции, да бъдат осъществявани съвместни инициативи с квалифицирани партньори за разпространяването на „най-добрите“ практики и т. н.) там, където липсват базовите условия, необходими за гарантиране на ефикасно управление на обучителните програми.

5.2 Освен това, с програмата се цели промяна на насоката по отношение на определените в Договора първоначални принципи на сближаването, които представляват основни насоки и би трябвало да бъдат запазени. В резултат на действията на националните правителства ние присъстваме на подриване на легитимността на тези принципи, под претекст, че се преследва „новото“ и възможните „предизвикателства“.

5.3 При това положение има опасност сближаването да се превърне в източник за финансиране на други европейски програми или политики, които не разполагат със средства; да заприлича на меню, което се променя според вкуса и изискванията на момента. Така сближаването се превръща в политика за преразпределяне на фондовете, лишена от всякакъв стратегически подход.

5.4 Следователно отмина времето на концепцията за разпръскването на субсидиите, докато щеше да бъде и би било необходимо по-скоро да се внесат дълбоки промени във финансовото управление на фондовете, за да се улесни техният мултиплициращ ефект чрез избора на по-подходящи политики с помощта на Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ) и на ЕИБ за гарантиране на кредитирането на предприятията.

5.5 Необходимо е за политиката на сближаване да се създадат условия тя да допринася за увеличаването на растежа и конкурентоспособността на съответните региони, като по този начин се инвестира в изследванията и иновациите, но на първо място се цели подобряване на т.нар. „обществени блага“ (водоснабдяване, управление на отпадъците, услуги за възрастните хора, обучение, детски ясли и т.н.) като политики за високи постижения, за да станат съответните региони по-привлекателни.

5.6 Изборът на национално и регионално равнище не може да бъде „спускан“ чрез механизмите „отгоре надолу“, без да се отчетат нуждите и реалностите по места, като често се прибегва до опростявания, с които има опасност да се навреди сериозно на много региони, увеличавайки разликата в развитието и пропилявайки финансовите усилия на Общността. Политиката на сближаване е характерна именно с това, че се адаптира към реалните нужди по места, без да се забравят новаторските дейности и координацията с останалите програми на Общността.

5.7 Комисията изигра важна роля в първоначалната фаза на политиката на сближаване. Тя помогна на държавите и регионите да подобрят своя подход и действия по отношение на избора и целите. Днес този подход изглежда преобърнат: формата преобладава над съдържанието с несъразмерен разход на енергия и на средства за сметка на инвестициите.

5.8 ЕИСК счита, че контролът е важен, но не и когато е в ущърб на съдържанието; необходимо е да се прави разлика между нередности и измами (Сметната палата също трябва да прави тази разлика) и да не се допуска това да изглежда като единствената грижа на Комисията, на която, както и на другите институции, често се гледа като на следовател. Освен това, ЕС не може да използва двойни стандарти, в зависимост от политиката, с която се занимава.

5.9 БВП не може да бъде единственият критерий при определянето на това дали един регион изостава или не в развитието си; това важи още повече след разширяването на Изток. Би трябвало да се отчитат и други параметри, като например тенденцията към растеж, конкурентоспособността, равнището на заетост, състоянието на публичните услуги, на университетската и образователната система, процентът на застаряване, положението на младите хора и на жените, степента на активност и неактивност, общото положение на държавите-членки и др.

6. Методът: управление и партньорство

6.1 ЕИСК счита, че би било по-подходящо да се прави ясно разграничение между институционално партньорство или управление, което все още е слабо, и действителното водене на преговори със социалните партньори и с гражданското общество. Съобщението създава впечатление, че става дума за едно и също нещо.

6.2 Също толкова неясен е и въпросът за участието на партньорите, на заинтересованите от политиката на сближаване: като че ли „демокрацията“ на участието зависи от броя на организациите, присъстващи на заседанията, които често се свеждат до общо „заседателстване“. Накратко, актуалната процедура на управлението и на партньорството е съвсем недостатъчна. Тя трябва да бъде основно преразгледана. От съществено значение е изискването за участие в рамките на широко партньорство при изготвянето, изпълнението и оценката на програмите по структурните фондове да бъде ефективно прилагано по смисъла на член 11 от Регламент (ЕО) № 1083/2006. Поради това процедурата на управление и партньорство следва да бъде подложена на оценка; тази оценка би трябвало да бъде използвана като основа за преработка, с цел по-широко и реално включване на организираното гражданско общество.

6.3 Социално-икономическото партньорство е „ценност“, възможност и необходимост, а не компромис или услуга, направена на партньорите. Ако партньорството, както и воденето на преговори, се спазва и провежда активно на всички равнища в различните етапи на плановете, това почти винаги води до подобряване на избора, на програмите, проектите и резултатите. От друга страна, това допринася за по-добра информираност на гражданите и за по-голяма подкрепа за политиките на сближаване от страна на местните и регионалните общности.

6.4 За съжаление, извън формалните процедури това досега не е било така, с малки изключения, както може да се заключи от съобщението. Често е ставало дума само за изслушване, за информативни срещи, а не за истинско съгласуване с цел преговори; много пъти социалните и гражданските партньори

дори не са били включвани, защото е било предпочетено „препращане“ към националните практики, каквито често не съществуват или не се прилагат. Би могло да се прибегне например, както във Франция и Португалия, към включване на националните ИСС, за да се гарантира и засили процесът на преговори. Добри примери за участието на социалните партньори и на организации на гражданското общество има също и в други страни, например в Швеция.

6.5 Освен това е необходимо да се отбележат големите съществуващи или появили се различия между отделните държави, по-специално в държавите от последното разширяване, където синдикатите и ръководителите на предприятия на практика не бяха включени в този процес. ЕИСК счита, че механизмът за водене на преговори трябва да се адаптира към различните национални реалности, да се направи по-гъвкав, при условие обаче, че е реален, конкретен и в него участват представителни организации. Следователно не може да се ограничим само с „диалог“, с обикновена консултация, въпреки че съществуват обективни трудности, или с така наречените партньорски „форуми“. ЕС „трябва“ да насърчава партньорството, да води действителни преговори със социалните и гражданските партньори на всички равнища, като се започне с европейското, поради добре известните причини.

6.6 Подготовката на оперативните планове можеше да предостави възможност за оценка на валидността на консултациите с партньорите, но точно тук бяха открити сериозни проблеми:

- липса на съгласуваност между съкратените периоди за консултации с партньорите и дългите срокове за прилагане на програмите;
- липса на проверки на процеса на консултации, без да се посочват причините за внесените промени;
- липса на официални споразумения за партньорство, по-специално на регионално равнище;
- инертна система за консултации (преговори?) и разпространено усещане, че изложените аргументи рядко са били вземани под внимание; недостатъчно включване в прилагането на програмите, по-специално на регионално равнище;
- необходимост от изграждане на капацитет и от подобряване на експертния опит на социалните партньори (в различни държави), сравним с този на институциите.

6.7 И в този случай отново възниква въпросът за участието в преговорите на представителни страни и субекти. ЕИСК счита, че трябва да се вземат под внимание социалните партньори (спружения на работодатели и синдикати) и гражданското общество, които трябва да бъдат включени в процеса, в зависимост от спецификата на техните интереси и от тяхната представителност, както се посочва в доклада на Европейския парламент. Напротив, държавите-членки трябва да бъдат задължени да провеждат коректно и действително партньорство между всички заинтересовани страни.

6.8 Освен това, партньорството трябва да бъде прилагано на различни равнища (европейско, национално и регионално), както и на хоризонтално и вертикално равнище и на всички етапи от плана (подготовка, осъществяване, проверка на програмите, проектите и резултатите). Възприетият за ЕСФ метод, със съответни приспособявания, би могъл да служи за пример както за регионалните политики, така и за другите фондове.

6.9 Комисията, както преди, трябва да насърчава провеждането на обучителна дейност, включително и такава, насочена към социалните партньори и заинтересованите НПО, за да бъде продуктивно тяхното участие, в частност в регионите и в новите държави-членки.

Брюксел, 25 март 2009 година

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI
