

**Становище на Европейски икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно специални разпоредби по отношение на Европейския фонд за регионално развитие и целта „Инвестиции за растеж и работни места“ и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1080/2006“**

COM(2011) 614 final — 2011/0275 (COD)

(2012/C 191/08)

Докладчик: г-н BARÁTH

На 25 октомври 2011 г. Европейският парламент и на 27 октомври 2011 г. Съветът решиха, в съответствие с член 178 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно специални разпоредби по отношение на Европейския фонд за регионално развитие и целта „Инвестиции за растеж и работни места“ и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1080/2006“*

COM(2011) 614 final — 2011/0275 (COD).

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 3 април 2012 г.

На 480-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2012 г. (заседание от 25 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 178 гласа „за“, 1 глас „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и отчетени позиции в становището

1.1 Със законодателните предложения за политиката на сближаване за периода 2014-2020 г., които Комисията прие на 6 октомври 2011 г. („Пакет относно сближаването“), се въвеждат важни промени в начина на формулиране и изпълнение на политиката на сближаване. Основната цел на тази политика и на един от ключовите ѝ инструменти – Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), е инвестициите да се използват като средство за постигане на целите на стратегията „Европа 2020“. Следователно инвестициите по ЕФРР трябва да носят ползи на всички граждани на ЕС.

1.2 Важно е обаче да не се изпускат от поглед правилата, съдържащи се в предложението регламент относно общоприложимите разпоредби за фондовете („Регламент за общоприложимите разпоредби“), някои от които се отнасят пряко до ЕФРР. Тези общи разпоредби имат важно въздействие по отношение на използването на финансирането по ЕФРР:

— концентриране на финансирането върху по-малко на брой приоритети;

— по-тясно обвързване на тези приоритети със стратегията „Европа 2020“;

— акцентирание върху резултатите;

— проследяване на постигнатия по договорените цели напредък;

— засилено използване на обвързаността с условия;

— и опростяване на изпълнението.

Но това се отнася и за по-специфични разпоредби, например тези, които насърчават използването на по-интегриран подход, или тези, които уреждат по по-конкретен начин използването на финансовите инструменти.

1.3 Освен това следва да се има предвид, че на 29 юни 2011 г. Европейската комисия представи предложение относно Многогодишната финансова рамка за периода 2014-2020 г., т.е. относно бюджета на Европейския съюз за предстоящия програмен период. ЕИСК представи също и редица становища във връзка със собствените ресурси на Съюза.

1.4 В становището си относно „Общи разпоредби за структурните фондове“ <sup>(1)</sup> ЕИСК формулира редица ключови послания във връзка с „Пакета относно сближаването“ като цяло. Настоящото становище подкрепя напълно тези послания и се опира на тях, по-специално по отношение на ЕФРР.

### 1.4.1 Партньорство

1.4.1.1 ЕИСК е категорично убеден, че истинското партньорство, включващо всички партньори, определени в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби, в подготовката, изпълнението и последващата оценка на проектите, осъществявани в рамките на политиката на сближаване на ЕС, допринася пряко за техния успех; затова Комитетът приветства факта, че в член 5, параграф 1 от предложенията на Комисията се определят различни партньори, както и това, че партньорството ще се превърне в задължителна характеристика на политиката на сближаване на ЕС.

<sup>(1)</sup> Общи разпоредби за структурните фондове (докладчик: г-н Vardakastanis), Виж страница 30 от настоящия брой на Официален вестник.

1.4.1.2 ЕИСК отбелязва със задоволство, че прилагането на Договора от Лисабон може да бъде укрепено не само посредством засилване на европейската идентичност, но и чрез привличане на партньорите, определени в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби, за участие в проектите – което допринася за повишаването на тяхната ефективност.

1.4.1.3 ЕИСК изразява дълбоко безпокойство във връзка със сигналите от Съвета за това, че някои държави членки изглежда ограничават принципа на партньорство. Комитетът призовава Комисията и Европейския парламент да спомогнат за обръщането на тази тенденция.

1.4.1.4 ЕИСК счита, че след като бъде приет, проектът на регламент ще бъде в съответствие с принципа на субсидиарност, тъй като задачите на ЕФРР са определени в Договора, а политиката се изпълнява в съответствие с принципа на споделеното управление и при зачитане на институционалните правомощия на държавите членки и регионите.

#### 1.4.2 Обвързаност с условия

1.4.2.1 ЕИСК смята, че по-широкото използване на обвързаност с условия в политиката на сближаване на ЕС ще доведе до по-целенасочени, по-реални и устойчиви резултати. В много от своите анализи ЕИСК е разглеждал въпроси, свързани с „обвързаността с условия“ при изпълнението, която следва да върви ръка за ръка с повишаване на ефективността, подобряване на качеството и значително опростяване.

1.4.2.2 Предварителното обвързване с условия следва да бъде свързано с правилно прилагане на принципа на партньорство.

1.4.2.3 ЕИСК изразява несъгласие с формулираното понастоящем обвързване с макроикономическите условия, тъй като това означава да се изпращат погрешни сигнали и в крайна сметка да се санкционират регионите и гражданите, които не носят вина за макроикономическите крайности, до които се стига на национално равнище.

#### 1.4.3 Опростяване

1.4.3.1 ЕИСК отбелязва положените от Комисията усилия за опростяване на процедурите в рамките на политиката на сближаване на ЕС и дейностите, свързани с нея. Но процедурите все още продължават да бъдат твърде сложни.

1.4.3.2 Поради прекомерно акцентирание върху одита и процедурите, както от страна на европейските, така и от страна на националните власти, се затруднява достъпът на МСП и НПО до финансиране от ЕС – прекалено много енергия се губи поради административни тежести. Категорично се отхвърля възлагането на допълнителни задължения извън предвидените в директивите („gold plating“) на всички равнища.

1.4.3.3 ЕИСК е напълно съгласен с полаганите усилия за координиране на стратегията „Европа 2020“ и политиката на сближаване на ЕС, както и за съсредоточаване върху ключови теми и наблюдаване върху резултатите.

1.4.3.4 Освен това ЕИСК изразява пълно съгласие с необходимостта от опростяване на свързаните с използването на структурните фондове финансови, административни и процедурни разпоредби, както и на разпоредбите за мониторинг.

#### 1.4.4 Координация на политиките

1.4.4.1 ЕИСК приветства и предложенията на Комисията за тематична концентрация като средство за намаляване на разпокъсаността на усилията.

1.4.4.2 Въпреки това ЕИСК препоръчва да се прилага по-голяма гъвкавост по отношение на тематичната концентрация, най-вече за да се улесни прилагането на териториалния подход и по този начин да се повиши ефективността на политиката.

1.4.4.3 ЕИСК счита, че Общата стратегическа рамка (ОСР) е важен инструмент за координиране на мерките по структурните фондове. Комитетът изразява съжаление, че не може да даде становището си по ОСР в сегашната ѝ формулировка.

#### 1.4.5 Финансиране, финансов инженеринг

1.4.5.1 ЕИСК е категорично убеден, че трябва да се търси максимално въздействие от всяко евро, вложено във финансиране на политиката на сближаване.

1.4.5.2 Резултатите от обществената консултация във връзка с Петия доклад за сближаването показват, че е налице общо съгласие с идеята за концентрация на финансирането. Според ЕИСК опасенията, изразени във връзка с някои въпроси, са основателни и изискват отговор преди влизането в сила на бъдещия общ регламент.

1.4.5.3 Необходимо е да се гарантира, че прекомерната концентрация, по-специално стриктното тълкуване на единайсетте тематични цели и минималния дял ресурси, предназначени за финансиране на някои приоритетни тематични цели (напр. енергийна ефективност и енергия от възобновяеми източници, научни изследвания и иновации, подкрепа за МСП), не възпрепятства подкрепата за проекти, насочени към развитието и породени от различията на местно и регионално равнище.

1.4.5.4 ЕИСК често е изтъквал, че стратегията „Европа 2020“ и политиката на сближаване взаимно се допълват. Но за координирането на политиката за стабилност (която изисква структурни реформи), политиката на сближаване (насочена към конвергенция) и стратегиите за растеж са необходими повече ресурси за Съюза.

1.4.5.5 Както се заявява в неотдавнашни становища на ЕИСК, за тази цел следва да се използват по-широко облигациите за проекти по стратегията „Европа 2020“.

1.4.5.6 Освен това ЕИСК предлага да се разгледа внимателно възможността за използване на ангажираните средства за бъдещата политика на сближаване, както и неизразходваните средства от настоящия програмен период, за да се даде тласък на европейския икономически растеж СЕГА!

## 2. Общи бележки и препоръки

2.1 ЕИСК оценява изключително подробната и трудна подготвителна работа, извършена от Европейската комисия по отношение на разпоредбите за прилагане на политиката на сближаване и стратегията „Европа 2020“ за периода 2014-2020 г.

2.2 В различни свои проучвания и становища ЕИСК отправи редица бележки по съдържанието на Четвъртия и Петия доклад за сближаването, във връзка с използването на структурните фондове през последното десетилетие, както и с тяхната ефективност и целесъобразност. Много от тези бележки бяха взети под внимание при разработването на политиката на сближаване за периода 2014-2020 г.

2.3 Предложенията на ЕК относно общоприложимите разпоредби, уреждащи използването на структурните фондове за периода 2014-2020 г., бяха публикувани в момент, когато позициите относно задълбочаващата се криза в Европа и причините за нея се различават значително.

2.4 ЕИСК смята, че историческите корени на настоящата икономическа и финансова криза в Европа налагат осъществяването на структурни реформи в институционалната, социалната и политическата система. ЕФРР може да играе решаваща роля за промяната към по-ефективни по отношение на разходите и по-устойчиви системи за социално осигуряване. Но за да се постигне промяна в тези системи, временно са необходими допълнителни финансови средства. ЕИСК констатира, че ограничените налични ресурси и прилагането на принципа на концентрация доведоха до по-малко акцентирание върху инвестиционните приоритети, насочени към структурни промени в инфраструктурата на системите за социално осигуряване. Комитетът посочва също, че без подобни инвестиции въздействието на политиката на сближаване върху тези системи остава ограничено.

2.5 Вследствие на кризата оскъдните публични и частни ресурси могат да доведат до затруднения при предоставянето на необходимото съфинансиране за мерки, които са от първостепенно значение за постигането на желаните промени. ЕИСК смята, че един гъвкав и отговорен подход по отношение на дяловете за съфинансиране и клаузите за обвързаност с условия би увеличил шансовете за постигане на трайно въздействие на финансираните от фондовете мерки.

2.6 Стратегията „Европа 2020“ и основаващият се на нея проект на регламент за ЕФРР отразяват икономически подход, който съответства на способностите и нуждите на развитите икономики, характеризиращи се с бавен растеж и притежаващи значителен капацитет в областта на научноизследователската и развойната дейност. Няма никакво съмнение, че в развитите страни научните изследвания, развойната дейност и иновациите играят важна роля за икономическия растеж. Въпреки че не влиза в противоречие с политиката на сближаване като такава, конкурентоспособността ѝ придава по-малко значение.

2.7 Политиката на сближаване е главният инвестиционен инструмент за предоставяне на подкрепа на ключовите за Съюза приоритети, залегнали в стратегията „Европа 2020“. Тя постига това, като се съсредоточава върху държавите и регионите, в които нуждите са най-големи. Като цяло ЕИСК изразява съгласие с този подход, но същевременно посочва някои елементи от предложението за регламент, които могат да възпрепятстват постигането на целите на стратегията „Европа 2020“.

2.7.1 ЕФРР може да окаже значително въздействие за постигането както на целите на сближаването, така и на общоевропейските цели в областта на конкурентоспособността. Като се

има предвид фактът, че равнището на ресурсите не може да бъде повишено значително, ЕИСК смята, че определянето на по-ясни цели и гарантирането на по-точното им обвързване с предложените инвестиционни приоритети предлагат допълнителен потенциал. Тъй като териториалният подход е подходящ за определянето на по-ясни цели, позицията на ЕИСК е, че трябва да се акцентира в по-голяма степен върху общоевропейските стратегии, изготвени на териториален принцип, като например съществуващите или бъдещите макрорегионални стратегии, в които са залегнали цели за конкретни региони.

2.7.2 Обвързването с макроикономически условия може да забави икономическия растеж и по този начин да намали броя на наличните инструменти, като евентуално доведе до оттегляне на помощта и преразпределянето ѝ в полза на по-развити региони. Има вероятност да възникне голям конфликт между стремежа за постигане на конкурентоспособност, от една страна, и политиката на сближаване, от друга. Обвързването с предварителни тематични и институционални условия, описани в Приложение IV на Регламента за общоприложимите разпоредби, може обаче да подобри ефективността на ЕФРР.

2.7.3 В някои по-слабо развити държави членки или региони 50 %-овия дял финансиране по ЕФРР, заделен за конкретни цели, може да доведе до загуба на ефективност. Това въздействие може да се дължи на факта, че „задължителните“ цели за инвестиране може би не са най-добрият начин за постигане на оптимално развитие на въпросния регион или държава членка. В такива случаи намалява ефективността на използването на ресурсите. Съществува дори риск от проблеми с усвояването, а същевременно не може да бъде постигната критичната маса, необходима за ефективно справяне с истинските пречки пред развитието. Освен това мерки, които не отговарят на истинските проблеми, свързани с развитието, могат да породят нарастваща липса на доверие от страна на обществеността. Всички тези аспекти подчертават, че конкретните цели на развитието и потребностите на регионите трябва да се управляват гъвкаво в контекста на инвестиционните приоритети на ЕФРР.

### 3. Специфични бележки и препоръки

#### 3.1 Териториални особености (градско развитие, най-отдалечени региони)

3.1.1 ЕИСК приветства факта, че се отделя допълнително внимание на конкретни проблеми, свързани с устойчивото градско развитие и най-отдалечените региони.

3.1.2 ЕИСК приветства изричното задължение да се използва интегриран подход в областта на градското развитие. Въпреки това Комитетът смята, че договорът за партньорство трябва да съдържа само примерен списък на градовете, които следва да се ползват от помощ, и годишното разпределение на ресурсите за тази цел, за да позволи на всяка държава да управлява проектите по по-гъвкав начин, което може да има и положително въздействие върху резултатите в градовете бенефициери.

3.1.3 Що се отнася до управлението на интегрираните действия, ЕИСК набляга на факта, че при тези комплексни мерки съществува риск от прилагане на прекалено бюрократични и лишени от гъвкавост процедури за подбор и администриране на проектите. Това може да намали способността на държавите членки и на бенефициерите да се възползват

пълноценно от тези възможности. Затова ЕИСК препоръчва Европейската комисия да гарантира, че държавите членки са способни да осъществят тези интегрирани действия и са възможно най-малко обременени с бюрокрация.

3.1.4 Във връзка с устойчивото градско развитие ЕИСК подкрепя създаването на европейска платформа за градско развитие. Комитетът не смята, че решението кои градове да участват в платформата е необходимо да бъде взето от Европейската комисия – за тази цел би трябвало да е достатъчен определен набор от критерии.

3.1.5 Що се отнася до създаването на платформа за градско развитие, ЕИСК смята, че не е необходимо да се създава нов орган – задачите могат да се изпълняват, като се разчита на съществуващите сдружения на европейски градове. Комитетът препоръчва ЕК да проучи възможностите съществуващите организации да бъдат привлечени във възможно най-голяма степен към работата на платформата.

3.1.6 Платформата следва да предоставя също така подкрепа за изграждането на мрежи между всички градове, които приемат новаторски мерки по инициатива на Комисията. Според ЕИСК, освен Комисията, групи от държави членки също трябва да имат възможността да поемат инициативата по отношение на новаторските мерки или изграждането на мрежи в рамките на платформата.

3.1.7 ЕИСК приветства предложението най-малко 5 % от ЕФРР да бъдат изразходвани за интегрирано градско развитие. Това е важен и насърчаващ сигнал от ЕС към държавите членки и техните региони. Но все още няма яснота по отношение на разпределянето на тези средства и връзката им с използването на други ресурси.

3.1.8 Според ЕИСК съществуват аргументи в полза на създаването на дефиниция на градските системи на европейско равнище – малки, средно големи и големи градове, въз основа на общоевропейска стратегия за териториално развитие. Важно е също да се изготвят насоки за развитието на полицентрична мрежа от агломерации в съответствие с целите на стратегията „Европа 2020“.

## 3.2 Териториално развитие

3.2.1 Както се посочва и в предходни становища на ЕИСК, най-добрият начин да се помогне на регионите да наваксат закъснението си е да се засилят териториалните връзки и да се подкрепят всички видове мобилност. Конкуренетоспособността се повишава, ако на териториалните агломерационни и производствени мрежи се даде възможност да се развият. Желаните връзки обаче не се ограничават до транспорта и комуникацията, а свързаните с тях цели се различават в отделните региони.

3.2.2 ЕИСК препоръчва да бъде разработена нова европейска рамка за интегрирани концепции за проекти от специален европейски интерес; тази рамка следва да има специфични териториални цели. ОСР следва да бъде разглеждана като подходящия референтен документ по отношение на тази нова европейска рамка. ЕИСК препоръчва да се обмисли необходимостта от

изготвяне на официална „Европейска стратегия за териториално развитие“. Освен приоритетите на макрорегионалните стратегии, следва да се отдели специално внимание на целите относно европейската градска мрежа.

3.2.3 Струва си да се проучи дали при интегрирани стратегии за градско развитие или макрорегионални стратегии не би било необходимо да се формулират и насърчат нови цели, без които развитието на мащабните проекти би било забавено. При определянето на тези цели, които следва, за предпочитане, да бъдат насочени към съответните територии, могат да бъдат от полза добре изготвени документи, опиращи се на подготвителна работа, например в рамките на подготовката на териториалната програма на ЕС или програмата ESPON.

3.2.4 Стратегията за териториално развитие би могла да определи цели, които да насърчават макрорегионалното, икономическото и социалното сътрудничество в области като:

- укрепване на инфраструктурата, необходима за научноизследователска и иновационна дейност (области на изследвания): обвързване на европейските центрове за високи постижения и насърчаване на центрове на компетентност, с цел да се укрепят европейските центрове на развитие;
- инвестиране в бизнес изследванията и иновациите, разработване на продукти и услуги и др., интернационализиране на местните производствени системи (кълъстери) и подкрепа за създаването на европейски мрежи;
- транспортни системи в допълнение към инфраструктурната мрежа TEN-T (управление на водните ресурси, опазване на околната среда, енергетика, информационни и комуникационни системи и др.);
- институционалната мрежа за развитието на макрорегионални и транснационални равнища на управление „отдолу-нагоре“ и др.

3.2.5 Във връзка с това ЕИСК възлага големи надежди на предложенията на Европейската комисия относно ОСР. Те все още не са публикувани, но Комитетът очаква да получи информация и да бъде поискано неговото становище за тях.

## 3.3 Свързване на Европа

3.3.1 ЕИСК често е заявявал, че с оглед на концентрацията на ресурсите е необходимо да се осигурят ресурси и отделни правни рамки, с цел да се даде тласък на транснационалното сътрудничество и по този начин да се укрепят връзките в Европа. ЕИСК предлага обаче Комисията да обмисли разширяването на обхвата на евентуалните мерки, предприемани в рамките на Механизма за свързване на Европа, като се създаде възможност той да съфинансира проекти от специален европейски интерес освен проектите в областта на транспорта и комуникацията. Освен това ЕИСК препоръчва да се въведат механизми, които да гарантират, че финансираните проекти наистина служат на целта за по-добро икономическо, социално и териториално сближаване в Европа.



3.3.2 ЕИСК смята, че би било в духа на ДФЕС Механизмът за свързване на Европа да се разработи под формата на финансова рамка, по която да се финансира изпълнението на проект от специален европейски интерес, както се посочва в параграф 3.2.2 от настоящото становище. Механизмът следва да обхваща инициативи в областта на транспорта, енергетиката и ИКТ.

#### 3.4 Икономически дейности

3.4.1 ЕИСК се застъпва за това да се даде приоритет на четири цели, които са от особено значение с оглед на приноса на ЕФРР за общественото благо:

- принос за заетостта, НИРД и иновациите чрез предоставяне на подкрепа на предприятията;
- инвестиране в основна инфраструктура (напр. в областта на транспорта, енергетиката, околната среда, социалната и здравната инфраструктура);
- създаването и също толкова важното прехвърляне на предприятия и
- развитието на конкурентоспособността на МСП, със специална подкрепа за микропредприятията и занаятчийските предприятия.

3.4.2 Освен това ЕИСК смята, че области като образованието или развитието на туризма са важни и остават във фокуса на мерките по линия на ЕФРР, в съответствие със специфичните нужди от развитие на някои държави членки или региони.

3.4.3 ЕИСК е съгласен, че що се отнася до предоставянето на подкрепа на предприятията, има основания да се твърди, че такава подкрепа, по-специално под формата на безвъзмездни средства, е необходима най-вече за малките предприятия, за иновационните дейности, както и в региони със западаща индустрия или в процес на структурни промени. ЕИСК смята, че понятието „предприятие“ не следва да се отнася изключително до МСП в някои региони, които изостават в развитието си.

3.4.4 По отношение на веригите за иновации, известни още като кълстери, и местните производствени системи, които функционират без никакви проблеми, въпросът е дали би било за предпочитане да има по-голяма гъвкавост за предприятия и доставчици, които са добре установени в района, и да се увеличи делът на възстановими ресурси под формата на помощи (напр. субсидии, свързани с лихвените проценти) в случаи на комбинирано финансиране от много източници.

3.4.5 Това повдига и въпроса дали, когато става дума за основна инфраструктура, не е необходима и подкрепа за развитите региони. Би трябвало да се обмислят изключения и прилагане на гъвкав подход, напр. в случаите, когато развитието на централен, по-високоразвит регион е необходимо за това на заобикалящите го територии.

3.4.6 Що се отнася до предложените приоритети по отношение на подкрепата за предприятията и конкурентоспособността на бизнеса, ЕИСК припомня отново важния принос на предприятията от социалната икономика за териториалното и регионалното развитие, признат в няколко официални документа на европейските институции. ЕИСК препоръчва социалната икономика да бъде включена сред мерките, насочени към конкурентоспособността на бизнеса, предприемачеството, новите бизнес модели, обучението, образованието, научноизследователската дейност, технологичното развитие и иновациите, стимулирането на заетостта, насърчаването на енергийната ефективност и енергията от възобновяеми източници и социалното приобщаване.

#### 3.5 Финансова рамка

3.5.1 ЕИСК подкрепя предложението на Комисията по отношение на новата номенклатура на регионите и съответните дялове структурно финансиране.

3.5.2 Според ЕИСК част от средствата по линия на ЕФРР, понастоящем заделени за Механизма за свързване на Европа, трябва да се използват за целите на разширеното транснационално свързване по принцип, както се предлага в параграф 3.2.2 по-горе.

3.5.3 ЕИСК изразява съгласие с предложението на Комисията, в което във връзка с Европейския социален фонд (ЕСФ) се определят минимални дялове подкрепа за всяка категория региони, с цел да се увеличи приносът на фондовете в постигането на основните цели на стратегията „Европа 2020“. ЕИСК препоръчва заделените за ЕСФ ресурси, които могат да бъдат инвестирани в образователна и социална инфраструктура, да се използват приоритетно за интегрирани мерки в подкрепа на растежа.

3.5.4 ЕИСК смята, че концентрацията на инвестиционните приоритети отразява добре целите на стратегията „Европа 2020“ и в това отношение препраща към параграфи 1.4.5.3, 2.4, 2.5, 2.6 и 2.7 от настоящото становище.

Брюксел, 25 април 2012 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Staffan NILSSON