

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Шести доклад относно икономическото, социалното и териториалното сближаване: инвестиции за работни места и икономически растеж“**

(COM(2014) 473 final)

(2015/C 242/08)

**Докладчик: г-н Paulo BARROS VALE**

На 23 юли 2014 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, 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 — Шести доклад относно икономическото, социалното и териториалното сближаване: инвестиции за работни места и икономически растеж“*

COM(2014) 473 final.

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 16 декември 2014 г.

На 504-тата си пленарна сесия, проведена на 21 и 22 януари 2015 г. (заседание от 21 януари), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 211 гласа „за“, 1 глас „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение

1.1. ЕИСК приветства съобщението на Комисията, посветено на Шестия доклад относно икономическото, социалното и териториалното сближаване, като при все това би искал да изрази някои резерви и опасения по тази толкова важна тема.

1.2. Политиката на сближаване трябва да продължава да следва първоначалната си цел, заложена в Договора за функционирането на Европейския съюз, а именно насърчаване на социалното, икономическото и териториалното сближаване, като поставя сътрудничеството и солидарността в услуга на хармоничното развитие, което създава благоденствие за населението. Акцентът, който стратегията „Европа 2020“ поставя на тази политика, е важен, макар и недостатъчен с оглед на настоящите предизвикателства.

1.3. В доклада се посочват европейските усилия, насочени към превръщането на Европа в по-добро място, но същевременно се констатира и срещаните трудности в тази посока. Кризата увеличи икономическото и социалното неравенство, като изостри разликите между и в рамките на държавите членки и концентрира растежа и развитието в определени райони. Напредъкът, постигнат в сближаването, не само беше прекъснат от кризата, но в някои случаи положението дори се влоши, а рецесията е реалност в почти цялата еврозона.

1.4. В периоди на криза като тази, която преживяваме, повечето държави членки, и по-специално тези от еврозоната, не са в състояние да насърчат инвестициите, което задълбочава различията между периферните и централните региони (както между държавите от ЕС, така и в рамките на самите държави). Това води до неблагоприятни последици, като миграция и централизиране на инвестициите в по-развити региони, обричайки другите на упадък и обезлюдяване.

1.5. Приетите политики на строги ограничения не доведоха до желанния резултат. Балансираният бюджет трябва да продължава да бъде цел, но не на всяка цена, тъй като може да има контрапродуктивен ефект, унищожавайки постигнатото от политиката на сближаване.

1.6. Политиката на сближаване, която в много случаи е основният източник на инвестиции, трябва да бъде по-амбициозна, дори и основно преработена, когато не се наблюдава възстановяване в областта на растежа и заетостта. От постигнатите досега резултати може да се заключи, че нейните ресурси са крайно недостатъчни за решаването на истинските проблеми. Поради това следва да бъдат намерени алтернативни форми на финансиране с цел сближаване, за да може политиката в тази област да премине на нов етап, който да не се основава единствено на европейска солидарност, въпрос, който е особено чувствителен към днешна дата. Европа полага значими усилия по отношение на солидарността, но мобилизираните за целта ресурси не са достатъчни, за да се отговори на реалните нужди от сближаване, предвид големите нужди, които изпитват по-изостаналите в икономическо и социално отношение региони.

1.7. В една глобална икономика различните региони са повлияни по различен начин от въздействието на глобализацията. Регионите реагират по различен начин на инвестициите и е необходимо да се проучи защо някои региони се сближават, докато други не са в състояние да го направят. Наложително е чрез политиката на сближаване да бъдат установени нови форми на управление, които да дават възможност на регионите да се справят с предизвикателствата, пред които са изправени. Ролята на държавата е да допринесе за оползотворяване на специфичните характеристики на регионите, да следи за осигуряването на принципите на интелигентното регулиране, да гарантира бизнес динамика и подкрепа за развитието, по-специално на МСП, както и укрепване на капацитета за иновации чрез насърчване на благоденствието, качеството на живот, социалното сближаване и устойчивостта на околната среда.

1.8. Политиката на сближаване трябва да продължава да работи за насърчване на икономическия растеж и конкурентоспособността, без да се забравят социалните цели за интелигентен и приобщаващ растеж. ЕИСК подкрепя водещата идея на шестия доклад, а именно „инвестиции за растеж и работни места“.

## 2. Предложения

2.1. Политиката на сближаване трябва да канализира и инвестира собствените си фондове с основната цел да насърчава извънреден инвестиционен план за растеж и работни места. Успоредно с приетия план Юнкер трябва да бъде даден приоритет на финансирането на транснационални европейски структурни проекти (например различни транспортни и широколентови мрежи) и да се осигури пряко финансиране на предприятията (по-специално МСП) в сектори, които са жизненоважни за местното развитие и за дейности на социалната икономика.

2.2. С неотдавна приетия план Юнкер се създава нов Европейски фонд за стратегически инвестиции, финансиран от съществуващите общностни фондове и от ЕИБ. Много амбициозната цел е да се постигне максимално използване на частните и публичните инвестиционни фондове, като се подбират проекти, които могат да бъдат реализирани бързо. Планът изхожда от хипотезата, че съществува огромно неизползвано търсене на този вид инвестиции. Само времето ще покаже дали планът ще бъде успешен.

2.3. Ако бъдат заложили разширени цели, политиката на сближаване може, освен наличните фондове, да намери самостоятелни форми на финансиране, като участието на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) или еврооблигациите, които няма да окажат въздействие върху усилията за бюджетна консолидация, нито върху постигането на целите на Пакта за стабилност и растеж.

2.4. За да се гарантира мултиплициращ ефект на инвестициите, значителна част от структурните фондове, оставащи от предходния програмен период (2007 — 2013 г.), както и фондове от новия период трябва да се отделят в полза на ЕИБ, за да бъде възможна рекапитализация, която да привлече свободните рискови капитали на пазара, които да послужат за лост на политиката на сближаване <sup>(1)</sup>.

2.5. Политиката на сближаване трябва да кореспондира добре с останалите инициативи на ЕС, по-конкретно с насърчването на Икономическия и паричен съюз, за да може да бъдат постигнати заедно единадесетте поставени цели и да бъдат приложени на практика „инвестициите за растеж и работни места“.

2.6. Политиката на сближаване не може да поставя под въпрос целите за бюджетна консолидация. Най-бедните държави в момента не разполагат със средства за насърчване на публичните инвестиции и поради това не предлагат атрактивни условия за частните инвеститори. Принципът на допълняемост трябва да се прилага по предпазлив и адаптиран начин в държавите членки, които полагат усилия в тази област, тъй като неспазването на този принцип обуславя предоставянето на средства, които в някои случаи могат да бъдат единственият източник на финансиране за инвестиции. ЕИСК подкрепя въвеждането на златни правила за временно изключване от фискалния пакт (и/или от Пакта за стабилност) на съфинансирането от структурните фондове в регионите или държавите, които са най-силно засегнати от рецесията <sup>(2)</sup>.

2.7. Мониторингът на резултатите е от ключово значение. ЕИСК заявява отново убеждението си относно необходимостта от мониторинг на междинните и окончателните резултати, който да се осъществява от динамични работни групи, които биха могли да представят заключенията си в рамките на годишна европейска среща на върха <sup>(3)</sup>. Това би стимулирало дебата и приemanето на подходящи коригиращи мерки.

2.8. Прилагането на политиката на сближаване трябва да се осъществява с активното участие на социалните партньори. Моделът на управление на програмите по политиката на сближаване следва да предвижда отпускане на общи субсидии на организираното гражданско общество за оказване на близка подкрепа на населението и пряко свързани с решаването на конкретни проблеми, цел, която ЕИСК предлага от дълго време и която, за съжаление, не е конкретизирана от европейските власти.

<sup>(1)</sup> ОВ С 143, 22.5.2012 г., стр. 10.

<sup>(2)</sup> ОВ С 451, 16.12.2014 г., стр. 10.

<sup>(3)</sup> ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 68.

2.9. За да могат социалните партньори да оказват подкрепа, трябва да се създадат реални механизми за подкрепа, така че социалните партньори да участват активно, а не да бъдат само наблюдатели, както в повечето случаи. Участието на представителите на организираното гражданско общество е от ключово значение не само за разработването на оперативните програми, но и за мониторинга и оценката на резултатите. Приобщаването на партньорите насърчава дебата относно изпитваните трудности и предложенията за подобряване и опростяване, които целят подобряване на достъпа до европейско финансиране и повишаване на ефективността при прилагането на фондовете.

2.10. Опростяването и хармонизирането на правилата на програмите, както и уеднаквяването на процедурите и формулярите са от ключово значение за консолидирането на резултатите. Комисията може да опрости някои процедури, но основната роля е на държавите членки, тъй като регламентите на ЕС установяват възможности, а не задължения. Държавите членки трябва да бъдат подкрепяни и насърчавани да опростят радикално процедурите и да не добавят ненужни подробности. Тези усилия биха могли да бъдат обект на мониторинг от страна на Комисията, като се предпочита, когато е възможно, прилагането на строг контрол на резултатите вместо чисто административен контрол. Опростяването може да бъде предмет на извънредна мярка (нов регламент) на Съвета <sup>(4)</sup>.

2.11. Прилагането на принципа за отпускане на инвестиции и оценка на допустимостта на разходите с опция за възстановяване на опростени разходи (принцип на договореност) е възможно в различни случаи, като например общите оперативни разходи, като този разход е допустим в зависимост от резултата, а не на отчисления въз основа на начина на разпределяне на средствата. Държавите членки трябва да бъдат насърчавани да го прилагат винаги когато е възможно, като опростяват процедурите.

2.12. Опростяването на административните процедури, които не добавят нищо към резултатите, трябва да бъде съпътствано от обучение на предприемачите, по-конкретно на МСП, техните работници и държавните служители. Обучението е инструмент с ключово значение за разбирането на механизмите за финансиране и за правилното използване на наличните фондове. Обучението на държавните служители по-специално се счита за съществено за постигане на тематичната цел за по-добро публично управление.

2.13. Спестените средства от намаляването на бюрокрацията могат да бъдат използвани за създаването на група в Комисията, която да подкрепя и подпомага държавите и регионите да формулират и реализират проекти в областта на политиката на сближаване. Тази група за подкрепа на страните и регионите би могла, като последна инстанция и в случай на неизпълнение на задълженията, да замести националните власти, отговорни за управлението на европейските средства, както по отношение на планирането, така и по отношение на прилагането на плановете и спазването на сроковете.

2.14. Целите на политиката на сближаване могат да бъдат измервани единствено с количествено измерими показатели. Насърчаването на социалното, икономическото и териториалното сближаване, което е в центъра на политиката на сближаване, включва цели, които трябва да бъдат измерими посредством количествено измерими показатели, разработени за измерване на развитието, а не само на растежа. Например не е достатъчно да се преброят безработните хора, които са получили обучение и работа, а трябва също да се измери въздействието на това обучение за подобряване на условията на живот.

2.15. Предварителните условия, които трябва да са налице, преди да бъдат отпуснати средствата, не могат да послужат за изключване на някои от най-задължените региони, които, поради състоянието в което се намират, не са в състояние да инвестират, нито да привличат инвестиции за създаването на такива условия. Предварителните условия трябва да се прилагат предпазливо или дори да бъдат замразени за определен период от време, докато съществува риск от криза и дефлация, тъй като могат да влошат крехкото положение на някои региони, за които възможността за получаване на финансиране, което да стимулира растежа, става все по-далечна. Това ще задълбочи още повече техните проблеми.

2.16. Не бива да бъдат прилагани макроикономическите условия, тъй като в противен случай регионите и техните граждани биха били наказани заради за лошите макроикономически решения, които са били взети на национално или европейско равнище <sup>(5)</sup>.

### 3. Общи бележки

3.1. Въвеждането на реформи в политиката на сближаване вече беше разгледано в петия доклад относно икономическото, социалното и териториалното сближаване и ЕИСК има възможността да сподели одобрението си за общия подход.

3.2. Политиката на сближаване е представена като основния двигател на растежа. При все това не бива да се забравя, че тя може да изпълнява тази роля само в съответствие с другите европейски политики. Важно е политиката на сближаване да бъде насочена към целите на стратегията „Европа 2020“, но това не е достатъчно. Необходимо е да се изготвят общи стратегии за изпълнение, за да бъде координирана с другите общи икономически, социални и регионални политики и инструменти.

<sup>(4)</sup> ОВ С 44, 15.2.2013 г., стр. 23.

<sup>(5)</sup> ОВ С 191, 29.6.2012 г., стр. 30.

3.3. Специално внимание трябва да бъде отделено на най-засегнатите от кризата страни, които полагат усилия за бюджетна консолидация, обуславящи публичните инвестиции. Балансът между прилагането на принципа на допълняемост и необходимостта от бюджетна консолидация е крехък и недостатъчната съгласуваност на целите и начина на действие за постигането им може да има въздействие върху бюджетната консолидация и/или да унищожи възможните резултати от политиката на сближаване.

3.4. Значението на политиката на сближаване за развитието на най-необлагодетелстваните региони е признат факт, но в някои региони този растеж би могъл да бъде увеличен, ако съществуваха по-добри условия за развитие. Въвеждането на принципа за добро управление, който цели създаването на по-добра среда за развитието в съответствие с насоките на ОИСП, е добър залог, който заслужава подкрепата на ЕИСК.

#### 4. Конкретни бележки

4.1. Все още предстои дълъг път, за да може Европа да се върне на равнищата на развитие, заетост и благоденствие от преди кризата. Интелигентният, устойчив и приобщаващ растеж, който е приоритет на стратегията „Европа 2020“, може отсега нататък да се основава на пренасочване на политиката на сближаване.

4.2. В Шестия доклад все още не е представена оценката на въздействието на политиката на сближаване за периода 2007 — 2013 г., тъй като последващата оценка ще започне едва през 2015 г. От представените данни все пак е възможно да се установи, че въздействието на кризата е било значително, а политиката на сближаване не е успяла да намали последиците, като в някои случаи различията са се запазили и дори задълбочили.

4.3. Ясното определяне на стратегиите за всяка зона на инвестиции, което отчита специфичното положение на всеки регион и което се препоръчва понастоящем, е от ключово значение. Както се посочва в съобщението „проектите трябва да следват стратегии, а не обратното“. При все това определянето на стратегиите не е достатъчно. Трябва да се създаде подходяща нормативна среда, която да се отличава със строги правила, но да не води до ненужни и обезсърчителни бюрократични процедури. Работата в благоприятна среда, както е посочено в съобщението, е от ключово значение. Комисията трябва да възприеме твърд подход към държавите, които не изпълняват задълженията си, за да се избегне разхищаването на кредити, което няма да бъде прието от държавите — нетни вносителни.

4.4. В политиката на сближаване е въведена нова насока, свързана с предимствата от подкрепа на ограничен брой приоритети, тъй като ресурсите са недостатъчни, за да се удовлетворят всички потребности на по-слабо развитите региони. Ако, от една страна, концентрацията на ресурси в подкрепа на проекти с широко въздействие и устойчив ефект на икономическо и социално равнище има предимства, тъй като решава конкретни проблеми, този вид подход може да има и контрапродуктивен ефект в някои случаи. В страните с територии с различна степен на развитие, в които липсват частни инвестиции, прекомерната концентрация на ресурси би пренебрегнала растежа и развитието на зони и сектори, които в противен случай биха могли да се възползват от фондовете на политиката на сближаване, а това би позволило сближаването им и би имало положителен принос за интегрираното развитие.

4.5. Във връзка с въздействието на политиката на сближаване са предоставени различни цифри и може да се установи, че реалното въздействие на инвестициите все още е трудноизмеримо в количествен план, което показва, че изборът на показателите не е бил направен по най-подходящ начин. Видно е, че има напредък в определянето на ясни и измерими цели и резултати за постигане и това се приветства от ЕИСК. Липсва дългосрочен мониторинг на приоритетите, показателите и целите, установени в споразуменията за партньорство, което би позволило вземането на корективни мерки при необходимост, за да може държавите членки да поемат отговорност за резултатите и да се осигури надеждна подкрепа за мерките.

4.6. При все това изборът на показатели не трябва да се ограничава до количествения аспект. Ако количественото измерение е отлично средство за измерване на растежа, то оценката на развитието се нуждае от качествени показатели, които не могат да бъдат пренебрегнати.

4.7. Градовете са посочени като двигател на растежа. Те ще получат приблизително половината от средствата, отпуснати от Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР). Инвестициите в градовете и в техния мултиплициращ ефект заслужава одобрение, но с известни резерви. ЕИСК обръща внимание на факта, че подобни инвестиции трябва да се извършват предпазливо, за да не доведат до центристички тенденции с отрицателен ефект. Ако е вярно, че привличането на население в градовете може да стимулира развитието, също така е вярно, че свръхнаселеността насърчава бедността и социалното изключване. От друга страна, липсата на инвестиции в не толкова централни региони води до влошаване на качеството на живот на населението, предизвиквайки обезлюдяване и преселване в големите градове, което води до изоставяне на селскостопански дейности, риболов и промишленост, сектори, които са от ключово значение за развитието на ЕС.

4.8. По-активното включване на социалните партньори и на организациите на гражданското общество е посочено като една от основните точки на политиката на сближаване. Комисията публикува през януари 2014 г. делегиран регламент относно Европейския кодекс на поведение за партньорство в рамките на европейските структурни и инвестиционни фондове<sup>(6)</sup>. От анализа на документа става ясно, че липсват значими нововъведения по отношение на съществуващата практика. Изброени са основни принципи на подбора и на участието на партньорите и различни добри практики, но без да бъдат описани задължителни механизми за подпомагане от страна на социалните партньори. Истината е, че в редица държави членки социалните партньори продължават да играят роля на фигуранти при вземането на решенията — консултативна съществува, но без да се отчита мнението на онези, които са най-близко до реалността и познават най-добре проблемите. Въпреки тези трудности ЕИСК отново заявява подкрепата си за разпространение на въвеждането на европейския кодекс за поведение.

4.9. ЕИСК вече е имал възможност да изрази убедеността си, че участието на всички партньори и заинтересовани страни от организираното гражданско общество в подготовката, изпълнението и последващата оценка на програмите и проектите допринася за подобряване на качеството и изпълнението им<sup>(7)</sup>.

4.10. Бюрокрацията трябва да бъде намалена. Основавайки се на препоръките от одитите, фокусът на програмите трябва да бъде върху контрола на получените резултати, а не толкова на начина, по който са постигнати с мъчителни административни процедури, изискващи гигантски и скъпоструващи структури от публичен и частен характер. Бюрокрацията е реална пречка за участието на много предприемачи и за ефективността на публичната администрация. Опростяването и уеднаквяването на процедурите, правилата и формулярите не само е възможно, но е и препоръчително.

#### 5. Доброто управление: ново предизвикателство за периода 2014 — 2020 г.

5.1. Независимо от това, че съществуват две визии относно значението и влиянието на доброто управление за икономическия растеж, се налага тази, според която доброто управление и съществуването на ефективни публични институции са необходимо условие за силно икономическо развитие. ЕИСК също споделя това мнение.

5.2. Гарантирането на правната сигурност и на независима съдебна система и подходящото и стабилно регулиране намаляват административното разхищение и създават усещане за стабилност, което е благоприятно за инвестициите и има пряко въздействие върху политиката на сближаване.

5.3. Включването на принципа за добро управление в политиката на сближаване, утвърдено в принципите на ОИСР за ефективни публични инвестиции, отговаря на цялостна необходимост и се подкрепя от ЕИСК. Съществуващите различия по отношение на степента на трудност при изпълнението на проекти и създаването на нови предприятия в различните държави членки трябва да бъдат заличени, тъй като слабото управление обуславя не само развитието на вътрешния пазар, но също така и на единния пазар, издигайки бариери пред навлизането на оператори от други държави членки.

5.4. В някои държави членки се наблюдава необходимостта от подобряване на координацията на регионално равнище или дори съществуването на ефективно регионално управление, междинно равнище между националното и местното управление, което да е в състояние да очертае стратегии на регионално равнище от реално значение за развитието и сближаването на регионите. Въпреки че често не е способна да тълкува нуждите и потребностите на териториите, централната държавна власт не предоставя, в определени случаи, необходимите правомощия на регионалните власти, които са сведени до ролята на „резонатор“ на националната политическа власт, без никаква добавена стойност за региона.

5.5. По отношение на загрижеността, свързана с доброто управление, не трябва да се забравя, че една по-ефективна публична администрация е възможна само ако обучението на нейните кадри върви успоредно с политическата воля за извършване на необходимите промени в законодателството.

Брюксел, 21 януари 2015 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Henri MALOSSE

<sup>(6)</sup> Делегиран регламент (ЕС) № 240/2014 на Комисията (ОВ L 74, 14.3.2014 г., стр. 1).

<sup>(7)</sup> ОВ С 44, 15.2.2013 г., стр. 23.