

I

(Резолюции, препоръки и становища)

СТАНОВИЩА

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

519-ВА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕИСК, 21 И 22 СЕПТЕМВРИ 2016 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Насочени към развитието нови мерки за изпълнение и управление — оценка на европейските структурни и инвестиционни фондове и съответни препоръки“

(становище по собствена инициатива)

(2016/C 487/01)

Докладчик: **Etele BARÁTH**

Решение на Пленарната асамблея	21.1.2016 г.
Правно основание	член 29, параграф 2 от Правилника за дейността становище по собствена инициатива
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	8.9.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	21.9.2016 г.
Пленарна сесия №	519
Резултат от гласуването	171/1/4
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК счита, че е необходимо да се въведе координирано и насочено към развитието европейско управление, което да допринесе за изграждането на обновена, силна и мирна Европа. Координацията следва да се засили, евентуално чрез нов метод на организация на управлението.

1.2. Целесъобразно е да се възстанови динамичното развитие на икономиката посредством координиран подход и да се укрепят основите на социалното благополучие и демокрацията, съвместното съществуване на различните култури и образцовото опазване на околната среда.

1.3. ЕИСК подчертава, че целта на последователното прилагане на принципа на партньорство е да се насърчава участието на заинтересованите страни в планирането и усвояването на инвестициите от фондовете на Европейския съюз. Това участие ще повиши общия ангажимент за инвестиции и ще позволи да се използват в по-голяма степен експертните познания. То ще доведе до по-ефективно изпълнение на проектите, ще увеличи прозрачността и ще допринесе за предотвратяването на измамите и злоупотребите.

1.4. Това, от което се нуждаем, са прости и достъпни цели и стратегия, единен проект за Европа (стратегия на ЕС за периода 2030—2050 г.). Целесъобразно е да се потвърди, че създаването на иновативна, жизнеспособна и приобщаваща Европа продължава да бъде главна стратегическа цел на Съюза. Във връзка с това целите на 21-вата конференция на страните по РКООНИК (целите за устойчиво развитие) също следва да бъдат включени в проекта.

1.5. Програмите за развитие трябва да бъдат по-добре координирани. Разработването на програми и инструменти за развитие в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план трябва да се основава на съвкупност от ясни цели. Под „инструменти“ се разбират всички политически, правни, организационни и финансови инструменти.

1.6. За да се подобри координацията, ЕИСК препоръчва, в интерес на общите европейски цели, да се използват традиционните европейски структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), както и проектите, насочени към пазара и мобилизиращи и частен капитал, които са в обхвата на Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ). За тази цел е важно да се координират целите и правилата за тяхното прилагане.

1.7. Комитетът предлага основният инструмент за постигане на укрепено централно управление, ориентирано към развитието, да бъде европейският семестър, който се основава на годишния обзор на растежа и който би следвало също така да предвиди средствата за постоянно влияние върху проекта за Европа и да следи внимателно разволя на събитията. В същото време европейският семестър би могъл да поеме задачите на системите, които целят да създадат социална среда, осигуряваща благосъстояние.

1.8. Наред с вече приетия показател за ефективност на БВП, който е най-вече от икономически характер, един показател за резултатите (брутен вътрешен резултат), който допълва БВП, отразява устойчивостта и отчита предимно социални и екологични фактори, би могъл да се използва като основа за проверка на ефикасността на управлението, насочено към развитието.

1.9. Необходими са тясно сътрудничество и въвеждане на отворен метод на сътрудничество между държавите членки. Следва да се пристъпи към адаптиране на натрупания до момента опит в процеса на развитие.

1.10. Правните и финансовите инструменти трябва да бъдат консолидирани. Ефективността на управлението, насочено към развитието, ще зависи от динамиката на икономиката, увеличаването на набрания капитал, нарасналата ефективност на системата за инвестиции, повишената квалификация на работната ръка и степента на иновативност на предприятията. Но неговата основна цел в по-дългосрочен план е създаване на благосъстояние и обновено общество, както и осигуряване на по-добра и устойчива околна среда.

1.11. Необходимо е съвместно изпълнение на различни равнища. Успоредно с текущата реформа (програмата REFIT) следва да се разработят правни и административни инструменти за насочено към развитието управление. Във връзка с това инструментите на междинно равнище, т.е. инструментите за координация на макрорегионалното развитие, трябва да бъдат значително укрепени. Освен това ролята на функционалните региони, градовете, градските зони, агломерациите, метрополните райони и мрежите придобива значителна стойност в рамките на проекта за Европа.

1.12. Един от основните елементи на насоченото към развитието управление в дългосрочен план е приемствеността. Следва да се координират условията от цикличен характер на политиките, процесите на програмиране и развитие и на бюджетните възможности. Дейностите в областта на развитието предполагат постоянен анализ, контрол и корекции.

1.13. Особено важно е обществеността да се информира точно, да се насърчава нейната ангажираност, да се развива комуникацията и политическият маркетинг и да се представят както подобава конкретните резултати и слабостите.

1.14. ЕИСК винаги се е обявявал в полза на укрепването на демократичното участие. По отношение на отворения метод на сътрудничество участието на икономическите и социалните партньори трябва да бъде гарантирано на всички равнища, което на европейско равнище означава да се засили ролята на ЕИСК.

1.15. Както вече посочи в становището си от 2012 г.⁽¹⁾, ЕИСК подкрепя инициативата на Европейската комисия за въвеждане на Европейски кодекс на поведение за партньорство (ЕКПП), чиято цел е да предостави на държавите членки рамка за партньорство в областта на планирането и изпълнението. Разбирането на партньорите за Европа ще допринесе за определянето на целите, за насърчаване на идентифицирането им и за подобряване на ефективността при изпълнението на плановите.

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК относно „Принципът на партньорство в усвояването на фондовете от Общата стратегическа рамка — елементи за Европейски кодекс за поведение за партньорство“ (ОВ С 44, 15.2.2013 г., стр. 23).

1.16. ЕИСК подчертава, че правилата в областта на партньорството не трябва да се свеждат до предложенията и добрите практики, а е необходимо да се уточнят подробно минималните очаквания, които органите на държавите членки ще бъдат задължени да изпълнят, като в противен случай ще им бъдат налагани санкции.

1.17. ЕИСК препоръчва държавите членки да бъдат задължени да въведат ефективни системи за финансиране в подкрепа на укрепването на капацитета на партньорите. Тези системи не трябва да се ограничават с обикновено обучение или предаване на информация, а да обхващат и изграждането на мрежи за партньорство и създаването на инструменти за ефективно участие.

1.18. ЕИСК настоятелно призовава Европейската комисия да засили сътрудничеството с европейските мрежи за партньорство. Европейската комисия следва да въведе система за финансиране, която да допринесе за работата на европейските мрежи на НПО, които работят активно в областта на регионалната политика, особено по отношение на контрола на националните процеси и гарантирането на обратна информация.

2. За обновена и силна Европа

2.1. Актуално състояние и изложение на мотивите

2.1.1. Европейският съюз е силен, но продължава да бъде изправен пред нестихваща криза с много измерения, както стана ясно от Брекзита. Икономическата криза от 2008 г. сложи край на еуфорията, породена от разширяването в началото на века, и обърна процеса на догонване в много държави.

2.1.2. Икономическата криза, и по-специално последвалият спад на инвестициите, пропука съществуващото между държавите членки единство, основано на растежа, и предизвика нарастващи политически, икономически и социални напрежения. Въпреки основната цел на Съюза различията в развитието между държавите членки се задълбочават.

2.1.3. Продължаващото налагане на строги политики на икономии в страните с високо равнище на държавен и външен дълг и бюджетни дефицити допринася за още по-голямо увеличаване на дистанцията между най-напредналите страни и тези, които са изправени пред бюджетни ограничения. Необходими са нови политики, за да се съчетаят, от една страна, икономическият растеж и контролът на бюджетния дефицит, и от друга страна, ефективни политики за социално приобщаване.

2.1.4. Бедността, несигурната заетост и безработицата достигнаха неприемливо равнище. Липсата на перспективи за младите хора представлява основна пречка пред възобновяемото бъдеще на Европа.

2.1.5. Европейският съюз изгуби статута си на привлекателно за инвеститорите място и придоби репутация на тромава структура. По отношение на продуктивните инвестиции ЕС постепенно губи позиции в сравнение със САЩ и някои държави членки като Германия и Обединеното кралство. Изоставашите страни пречат на по-динамичните. Намалява необходимостта от взаимозависимост. В някои държави, въпреки значителния бюджетен излишък, разликата се задълбочава поради намаляването на продуктивните инвестиции, което засилва още повече изоставането на по-бедните региони. Реакцията е бавна и бюрократична.

2.1.6. Основните достижения на Съюза, като еврозоната или Шенгенското пространство, днес, в доминираната от мигрантската криза и тероризма контекст, са по-скоро разделящи, отколкото обединяващи фактори. В редица държави ЕС се използва като инструмент за целите на вътрешните политически борби.

2.1.7. Равнищата на развитие на регионите не се сближават. Изчислена в БВП, разликата между най-напредналите и най-изоставашите региони достига съотношение 14 към 1. Някои страни сред големите бенефициенти използват предоставените им средства вместо държавните инструменти и механизми за инвестиране, като по този начин тяхното национално участие е сведено до минимум, значително под първоначалните цели. Новосъздадените съвети по конкурентоспособност биха могли да предоставят инструментите си, за да участват ефективно в сближаването на равнищата на развитие на регионите.

2.1.8. Европейските граждани и икономическите, социалните и неправителствените субекти вече нямат никаква перспектива, откъснали са се от политическия процес и се затварят все повече в себе си. Те възприемат ЕС като закостеняла институция, на която ѝ липсва гъвкавост и способност да се обновява.

2.1.9. Европейският съюз, главно поради слабостите по отношение на ефективност и институционална система в областта на развитието, не е в състояние да мобилизира достатъчно средства, за да постигне целите си, които от своя страна са разпокъсани.

2.1.10. Липсва единство по отношение на визията за бъдещето, политическата воля или капацитета за управление. Методът на координация е недостатъчен и остарял, правните инструменти нямат никакво въздействие или са трудно използвани, участието на организациите и социалната подкрепа са слаби, най-вече в резултат на недобра комуникация.

2.1.11. Дългосрочната стратегия за развитие на Съюза до 2020 г. вече не е достатъчно далновидна и реалистична, и освен това е раздробена и неспособна да насочи процесите в актуални методологични рамки. Междувременно разглеждането на приетите 17 основни ЦУР във връзка с устойчивостта на развитието даде възможност на Европейската комисия да започне в рамките на една сложна дългосрочна стратегия преглед на системата и на инструментите за управление.

2.2. Нови пътища

2.2.1. Именно в този контекст новата Европейска комисия, подкрепена от Европейския парламент, стартира нова парадигма за икономическо развитие. Заложените цели — създаване на работни места и насърчване на растежа, изграждане на европейския единен пазар, опростяване на системата на икономическо регулиране, утвърждаване на приоритетните развития в ЕС — енергиен пазар, подкрепа на инвестициите в цифровия пазар и в цифровите услуги, приоритетно третиране на интелектуалните и физическите мрежи за свързване на Европа и засилване на екологичната отговорност — могат да осигурят нов силен тласък за икономиката.

2.2.2. Европейският семестър и неговите компоненти представляват система, която надхвърля рамките на икономическото управление. Следва да се засили ролята на дългосрочните социално-екологични цели в рамките на механизма на европейския семестър.

2.2.3. Приоритетната програма за пълно консолидиране на финансовата система на еврозоната, от една страна, е незадоволителна, а от друга, увеличава реалните опасения от допълнително задълбочаване на пропастта между европейските страни. Целите за развитие на равнище ЕС биха могли да намалят парализата на една Европа на две скорости.

2.2.4. Понастоящем процесите на развитие се определят от два големи набора от много различни финансови инструменти, всеки със своя собствена процедура. Взаимното допълване между тях следва да се засили още на етапа на координирането на целите.

2.2.5. На първо място, това са традиционните европейски структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), предвидени в Договорите, чието цел е да насърчават икономическото, социалното и териториалното сближаване. Те са под формата на непрекъснато модернизираните помощи за инвестициите и развитието, чието естество обаче остава непроменено, и съществуват благодарение на преразпределянето на бюджета на Съюза, захранван от вноските на държавите членки. В някои случаи тези средства не се оценяват справедливо от бенефициентите, които твърдят, че те са им „дължими“. По време на средносрочния преглед на текущия период до 2020 г. се налага да бъде приета нова правна уредба, за да се насърчи взаимното допълване, посочено по-горе.

2.2.6. Вторият набор от инструменти е Европейският фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ), който следва да даде възможност за реализиране на новия „план Юнкер“ и който е нов финансов инструмент, ориентиран към пазара, предоставящ възможност за подкрепа на рисковия капитал и мобилизиращ публични, банкови и частни средства, и чийто размер може да бъде увеличен още. Въведеният механизъм на управление трябва да стане неразделна част от ориентираното към развитието управление. Хармонизирането на тези две системи за финансиране трябва да се извърши и на равнището на всяка държава членка.

2.2.7. В сравнение с тези схеми на финансиране другите добре функциониращи финансови инструменти са диверсифицирани инструменти, адаптирани към техните задачи, но с ограничен обхват и конкретни цели. Рамките на проекта за Европа могат да бъдат предмет на тясна и системна координация.

2.2.8. Към днешна дата не са приложени преките средства, които могат да подпомогнат осъществяването на малкото, но не взаимосвързани цели на стратегията „Европа 2020“ за подобряване на координацията. При липсата на такива средства може да се постави въпросът дали е възможно да се координира развитието на ЕС по подходящ начин. Ето защо планирането на взаимодействието между различните инструменти трябва също да е част от задачите на новия план за периода след 2020 г.

2.2.9. Би трябвало 11-те тематични цели на многогодишната финансова рамка за ЕСИФ, както и 10-те основни цели на „плана Юнкер“, които само слабо се припокриват с посочените по-горе цели, и съответната им финансова и регулаторна уредба да допринасят за осъществяването на стратегията „Европа 2020“. Към това трябва да се добавят 17-те критерия за устойчивост на ЦУР, които са от решаващо значение за бъдещето. Задачите в рамките на процеса на програмиране за периода след 2020 г. следва да се основават на ограничен брой ясни и кратки цели.

2.2.10. Понастоящем различните механизми, свързани с целите, различните срокове, начални и крайни дати водят до това, че нито една цел не е прозрачна и не може да бъде лесно разбрана и проследена от страна на икономическите и социалните среди и гражданското общество. Липсата на синергия или взаимодействие между различните цели намалява значително ефективността на инструментите и инвестициите. Следва да се засилят полезните взаимодействия между ЕФСИ и обновената стратегия „Европа 2020“, като се изготви нова стратегия на ЕС за периода 2030—2050 г. (проект за Европа).

2.2.11. Докато структурните фондове са съпътствани от много бюрократични, централизирани и децентрализирани механизми за подготовка, изпълнение, контрол и оценка и на равнището на ЕС съществуват голям брой агенции, които следят за тяхното прилагане, новият механизъм за управление на създадения неотдавна ЕФСИ излиза извън рамката на Европейската комисия и новата му организационна структура се основава на потребностите, свързани с финансовия и инвестиционен климат. Координацията на двата големи набора предполага създаването на стратегически инструмент и нова система на управление ⁽²⁾.

2.2.12. Създаването на нова, насочена към развитието система на управление може да доведе до по-ефективна координация и отворено сътрудничество между заинтересованите партньори.

2.2.13. За подобряване на ефективността и ефикасността на ЕСИФ в рамките на цялото общество е необходимо да се укрепи институционалната структура на партньорството и то да бъде отворено, по силата на правото на публично участие, за всички европейски граждани. На тях следва да им се гарантира възможността за достъп до съответната информация и за участие в решенията за планиране и изпълнение. Гражданите следва също така да могат да дават мнението си по проектите на програми, покани за представяне на предложения и доклади за оценка.

3. Укрепване на партньорството

3.1. ЕИСК вече разгледа въпроса за принципа на партньорство и формулира подробни предложения в това отношение в няколко становища.

3.1.1. В становището си, прието през 2010 г. ⁽³⁾, ЕИСК подчерта, че действащите регламенти дават твърде голяма възможност за тълкуване на концепцията за партньорство на национално равнище и поради това Европейската комисия следва да играе по-силна и много по-проактивна роля като пазител на принципа на партньорство. Той счита, че е от съществено значение всички оперативни програми да гарантират на партньорите ресурсите за техническа помощ, необходими за укрепване на техния капацитет. Той призова за връщане към програмите по инициатива на Общността за социални иновации и развитие на местно равнище.

3.1.2. В становището си от 2012 г. ⁽⁴⁾ ЕИСК подкрепи инициативата на Европейската комисия за въвеждане на европейски кодекс за поведение за партньорство. Той изрази загрижеността на организираното гражданско общество във връзка с неспазването на принципа на партньорство и предложи въвеждането на система за контрол на партньорството, която да се управлява от самите партньори. Той предложи сключването на споразумения за партньорство с държавите членки да се обвърже с правилното прилагане на кодекса за поведение и за тази цел ресурсите на оперативните програми да се допълнят чрез финансови стимули. Освен това той потвърди своите препоръки за укрепване на капацитета на партньорите.

3.2. Законодателството относно политиката на сближаване предвижда въвеждането на Европейски кодекс на поведение за партньорство (ЕКПП), който съдържа водещи принципи и добри практики.

3.3. От опита, придобит в контекста на прилагането на ЕКПП, се вижда, че някои страни само формално са прилагали разпоредбите на Кодекса в рамките на националните процеси на програмиране и преобразуването на институционалната структура за прилагане на ЕСИФ.

⁽²⁾ Становище на Комисията по политика на териториално сближаване и бюджет на ЕС на КР относно „Опростяване на ЕСИФ от гледната точка на местните и регионалните власти“, докладчик: Petr Osvald (CZ/ПЕС).

⁽³⁾ Становище на ЕИСК относно „Насърчаване на ефикасни партньорства в управлението на програми в областта на политиката на сближаване въз основа на добрите практики от цикъл 2007—2013 г.“ (ОВ С 44, 15.2.2013 г., стр. 1).

⁽⁴⁾ Вж. бележка под линия 1.

3.4. В редица държави партньорите не са получили достатъчно време да изразят становище по съответните документи. Те не са били привлечени за участие по същество в основните стратегически решения, като например за определяне на приоритетите и отпускането на финансови средства. Не е бил въведен никакъв механизъм или специален инструмент за комуникация и участие, за да се насърчи активното участие.

3.5. Направените от няколко НПО анализи ⁽⁵⁾ показаха, че в редица страни изискванията за подбора на партньорите, които участват в комитетите за наблюдение, формално са били спазени, но без във всички случаи да са били осигурени представителност и тематично покритие. Има какво да се желае относно обмена на информация между управляващите органи и членовете на комитетите за наблюдение.

3.6. Така например органите, отговарящи за хоризонталните въпроси, като министерствата на околната среда, не са получили място в редица комитети за наблюдение. Управляващите органи не полагат необходимите усилия, за да включат партньорите от гражданското общество, представляващи хоризонталните принципи, в планирането на търговете за проекти и в оценяването на предложенията.

3.7. В някои страни мерките с цел укрепване на капацитета на партньорите не са достатъчни. Всъщност те се ограничават до голяма степен до обученията и възстановяването на пътните разходи, докато редица предложения от ЕКПП, например във връзка с развиването на мрежи и координацията, както и покриването на разносните на експертите, необходими за гарантиране на ефективното участие на партньора, остават само на хартия.

3.8. Европейската комисия и държавите членки не обърнаха достатъчно внимание на използването на инструментите на метода на воденото от общностите местно развитие (ВОМР) през първата половина на бюджетния период.

3.9. ЕИСК счита, че е необходимо да се пристъпи към общ преглед на практиките в областта на партньорството. Този преглед трябва да включва също и оценка на въвеждането на процедурите за планиране и на институционалната структура за изпълнение, както и оценка, която да покаже дали настоящата регулаторна система може да доведе до ефективно партньорство. Партньорите следва да участват активно в процеса на оценка.

Брюксел, 21 септември 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

⁽⁵⁾ Анализите са извършени от мрежата CEE Bankwatch и STeam for Sustainable Future.