



*Европейски икономически и социален комитет*

**ЕСО/315**  
**Кохезионен фонд**

Брюксел, 25 април 2012 г.

**СТАНОВИЩЕ**

на

Европейския икономически и социален комитет

относно

**„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно  
Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1084/2006“**  
COM(2011) 612 final - 2011/0274 (COD)

---

Докладчик: г-н Cedrone

---

На 25 октомври 2011 г. Европейският парламент и 27 октомври 2011 г. Съветът решиха, в съответствие с член 177 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 Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1084/2006“*  
COM(2011) 612 final – 2011/0274 (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 180 гласа „за“, 9 гласа „против“ и 7 гласа „въздържал се“.

\*

\*       \*

## 1.        **Заклучения и препоръки**

- 1.1        ЕИСК напълно подкрепя подхода на Комисията към новото предложение за регламент относно Кохезионния фонд (КФ), по-специално подкрепя усилията за хармонизиране на процедурите, свързани с различните фондове и тези, предвидени в основния регламент, независимо че установява различни критични точки (посочени по-горе), които следва да бъдат разгледани по-задълбочено и да бъдат подобрени, особено с оглед на периода, който ЕС преживява заради финансовата криза и държавния дълг.
- 1.2        Все пак отчита като положително това, че фондът може да се използва за насърчаване на производството и разпространението на възобновяеми енергийни източници, за насърчаване на енергийната ефективност, за опазване на околната среда и за насърчаване на адаптирането към изменението на климата, възстановяване на биологичното разнообразие и обновяване на градската среда. Всичко това може да въздейства положително върху други сектори, например върху туризма. Всички тези елементи насърчават устойчивото развитие.
- 1.3        ЕИСК счита за важно, че в този период на криза Комисията се ориентира към намаляване на мерките за намеса чрез концентрация на тематичните области, което е важен начин за намаляване на разхищенията, съсредоточаване на ресурсите върху конкретни дейности и увеличаване на мултиплициращия ефект и ефекта на лоста за подпомагане на растежа и заетостта.

- 1.4 ЕИСК подкрепя предложението за финансиране на проекта „Механизъм за свързване на Европа“, но като се избягва възможността той да се превърне в специален самостоятелен фонд, тъй като това би могло да доведе до дублирания, което не е необходимо.
- 1.5 ЕИСК изразява особената си загриженост и значителни резерви към актуалните предложения относно принципа на обвързаност с условия (особено макроикономически), който не може да бъде прилаган като санкция, под формата на наказателен инструмент, а като отговорност и като „награда“, като по този начин се избягва подкопаването и застрашаването на целта за „сближаване“.
- 1.6 ЕИСК счита, че е изключително важно да бъде подобрена координацията на различните видове фондове и координацията като цяло между политиката на сближаване и останалите икономически политики на ЕС, включително ОСП, в укрепената рамка на обща бюджетна политика. Това би създавало мултиплициращ ефект и би повишило ефикасността на инвестициите. По възможност би трябвало да се постигне засилено сътрудничество в областта на икономическата политика, включително и политиката на сближаване, за едно „*общо икономическо управление*“, поне в еврозоната, за което ЕИСК многократно отправил призив и за което срещата на високо равнище през декември 2011 г. за съжаление не взе решение.
- 1.7 Също така е от съществено значение да се подобри „институционалното партньорство“ между Комисията, държавите членки и регионите, което в момента е небалансирано и в което Комисията трябва отново „да придобие“ подпомагаща и напътстваща роля. Партньорството, което във всичките си етапи е съпътствано и от това, дефинирано в член 5, параграф 1 от предложението за регламент, установяващ общите разпоредби, все още често има консултативна или информативна роля, определяща кодекса за поведение за целия ЕС и параметрите за оценка на допълнителните предимства на партньорството.
- 1.8 Сред най-важните приоритети на ЕИСК се нарежда въпросът за опростяването нагоре и надолу по веригата, както на Кохезионния фонд, така и на всички останали структурни фондове, особено що се отнася до намаляването на административната тежест чрез предоставяне на възможност за фиксирана ставка за някои видове проекти. Разбира се, би трябвало да бъде приложен принципът за еднократност.
- 1.9 За най-силно засегнатите от кризата държави членки политиката на сближаване представлява един от най-важните инструменти, с които разполагат, за да намалят социалните, икономическите и териториалните неравенства, както и за да дадат нов тласък на растежа и да гарантират неговата устойчивост.
- 1.10 **Съфинансиране:** Необходимо е да се направи по-точна оценка и да се преразгледат критериите за съфинансиране, които трябва да бъдат свързани с реалните условия на

бюджета на териториалните власти, с цел да се избегне това най-слабите да нямат достъп до никакво финансиране.

- 1.11 ЕИСК смята, че предвид сегашната ситуация, свързана с реформите и реструктурирането на дълга, породена от политиката на „два етапа“ (първо „дисциплината“ като заплаха, после растеж), не предоставя възможности за инвестиционна политика и политика на растеж. Освен това смята, че би трябвало растежът и дисциплината да вървят ръка за ръка. Затова би било уместно политиката на сближаване да бъде насочена в тази посока, подкрепяйки например онези предприятия, които имат по-голяма технологична основа и силно отражение върху заетостта на младите хора.
- 1.12 ЕИСК счита, че действащите икономическите политики в ЕС (бюджетна дисциплина, финансови ограничения на държавите, ограничения в бюджета на ЕС, фискален пакт, ограничения на ЕЦБ, ...) водят до процес на рецесия с непредвидими последици, когато всъщност е необходимо точно обратното, т.е. растежът и заетостта трябва да бъдат най-малкото едновременно, ако не и предварително подкрепени, с едно по-смело и решително предложение. В това отношение може да се окаже важен приносът именно на структурните фондове (и, отчасти, временно, на тези на ОСП), както макар и ограничено, беше посочено на срещата на високо равнище на 30 януари 2012 г.
- 1.12.1 Следователно е необходимо да се лансира „Европейски план за растеж“ (New Deal)<sup>1</sup>, с големи целенасочени проекти, включващ няколко ключови области, които да могат отново да задвижат икономиката на ЕС в сравнително кратък срок. Този план би трябвало да се разглежда като допълващ стратегията „Европа 2020“, която е насочена по-скоро към постигане на резултати в средносрочна перспектива. Планът може да бъде:
- финансиран посредством незабавното използване на остатъчните фондове от 2007-2013 г., към които при първа възможност да се добави част от предвидените за периода 2014-2020 г. фондове, за ограничен период;
  - осъществен посредством незабавно изпълними проекти, с помощта на ускорена процедура, основаваща се на принципа на субсидиарност или на радикална „временна“ промяна на настоящите регламенти, които да позволят бързото им прилагане;
  - подкрепен и подсилен с помощта на интервенция от ЕИБ, чрез издаване на облигации (член 87 от новия регламент). Това би създавало мултиплициращ ефект върху инвестициите, защото би привлякло външни капитали и би оказало положително влияние върху държавния дълг и еврото, като ги укрепи.

---

<sup>1</sup> Вж. становище на ЕИСК относно „Растеж и държавен дълг в ЕС – две новаторски предложения“; ОВ С ... (ЕСО/307).

1.12.2 Този план за растеж би трябвало да бъде приложен при същите критерии поне през първите три години на следващия програмен период.

## 2. **Увод**

2.1 ЕИСК многократно в своите предишни становища отчита принципите и значението на политиката на икономическо и социално сближаване и на солидарност, така както е записано в Договора и неколкократно е изтъквано и в документите на Комисията.

2.1.1 Тези принципи никога не е били толкова актуални, колкото днес, и може би никога не са се изправяли пред такива рискове, каквито са сегашните; дори и при провеждането на политиката на разширяване, когато старите държави членки на ЕС се страхуваха да не загубят средства по фондовете, а новите членки се притесняваха дали средствата ще са достатъчни, за да удовлетворят изискванията за сближаването.

2.2 Независимо от това е положително усилието от страна на Комисията да вземе под внимание различните параметри, съпътстващи промяната на регламентите, като предложението относно бъдещия бюджет на ЕС, стратегията „Европа 2020“ и кризата на държавния дълг, след финансовата криза, която подлага на сурово изпитание оцеляването на вътрешния пазар и следователно, на самия Съюз.

## 3. **Новата политика на сближаване: същност, въпроси, наблюдения и стратегически положения**

3.1 Както е известно, през юни 2011 г. Комисията прие пакет от предложения относно многогодишната финансова рамка, които ще бъдат основата за бъдещото финансиране на ЕС в периода от 2014 до 2020 г.: рамка за подкрепа на първо място на стратегията „Европа 2020“, която би трябвало да предвижда допълнително финансиране към бюджета, евентуално и посредством ЕИБ (облигации за финансиране на проекти (project-bonds) и/или еврооблигации).

3.2 В допълнение трябва да се има предвид, че при настоящата икономическа криза много държави членки са принудени да предприемат драконовски оздравителни мерки и да спрат публичните и частните инвестиции в инфраструктурата, което сериозно ще се отрази върху растежа и заетостта. Освен това в крайна сметка при планирането държавите членки отдават приоритет на „националните проекти“, вместо на трансграничните проекти от европейско значение.

3.3 Следователно контекстът на обсъждането на новите разпоредби за политиката на сближаване е много особен и изключителен и към него трябва да се подходи като такъв. Например, трябва да се прецени дали политиката на сближаване да бъде запазена толкова разпокъсана и дали е достатъчно и подходящо да се постави въпросът

за обвързването с условия, за да се подобри сближаването и да се подпомагат държавите членки в криза.

- 3.4 Предвид изключително затрудненото положение, в което днес се намира Съюзът, с малко ресурси, предназначени за растежа, може би е по-добре да се избегне прибегването до регламенти и контрол, чийто брой би трябвало да бъде намален наполовина, за да се позволи завършването на текущите проекти. Посредством нов извънреден европейски план за растеж, „европейски New Deal“<sup>2</sup>, могат да се оценят и да се рационализират ресурсите.
- 3.5 В случай че не се извършат радикални промени в сегашната стратегия на ЕС, за които срещата на високо равнище на 8 и 9 декември 2011 г. не взе решение, политиката на сближаване също ще бъде подложена на дълбоки промени; най-тревожното обаче е, че тя вече няма да бъде в състояние да изпълнява основната си функция, т.е. да намалява икономическите и социалните неравенства между зоните и регионите на ЕС, които дори се очаква да се увеличат поради последиците от рецесията, предизвикани от политиките на ограничаване на държавните дефицити. Следователно ЕС се нуждае от радикална промяна и от единно „икономическо правителство“.
- 3.6 Относно методологията, препоръчана от Комисията в нейното предложение за изменение на регламентите относно управлението на политиката на сближаване за периода 2014-2020 г. и по-специално по отношение на общите разпоредби, уреждащи всички фондове на ОСП, основните забележки на ЕИСК са относно:
- 3.6.1 **Определянето на общата стратегическа рамка (ОСР):** ЕИСК очаква разглеждането на новото предложение за ОСР, което ще бъде представено от Комисията през 2012 г. Все пак остава да бъде определен, включително и въз основа на представените от Европейския съвет на 7 декември миналата година<sup>3</sup> съображения в областта на политиката на сближаване, начинът, по който Комисията възнамерява да свърже „общите и специфичните цели на стратегията на Съюза за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, с ключови действия за ЕФРР, КФ, ЕСФ, ЕЗФРСР и ЕФМДР“.
- 3.6.1.1 В предишните становищата на ЕИКС беше отбелязана необходимостта политиката на сближаване, въпреки своята задължителна съгласуваност с целите на стратегията „Европа 2020“, да запази непроменен характера си на политика, насочена към укрепване на социалното, икономическото и териториалното сближаване в държавите – членки на ЕС.
- 3.6.1.2 Съчетаването на тези цели е съществен фактор за успеха на стратегията „Европа 2020“; „как“ обаче да се осигури това функционално, координирано и финансово устойчиво

---

<sup>2</sup> Пак там.

<sup>3</sup> COM (2011) 615 final – 2011/0276 (COD).

съчетаване на стратегиите, определени в ОСР и програмите за реформи на национално ниво, все още не е решено от Комисията.

3.6.2 **Договорът за партньорство (ДП):** ЕИСК подкрепя мнението, изразено от Европейския парламент и от Комитета на регионите, според което договарът трябва първо да бъде разискван между държавите членки и регионите, а след това държавите да го обсъдят с Комисията.

3.6.2.1 В сферата на преговорите, които ще бъдат открити с държавите членки, ЕИСК подчертава значението на подхода на многостепенното управление, предложен от Комисията, но същевременно изисква по-добро определяне на институционалните участници (на национално и местно равнище), призовани да определят и подпишат с Комисията договорите за партньорство и широко участие на представители на гражданското общество при изготвянето на тези документи.

3.6.3 **Тематичната концентрация:** ЕИСК подкрепя предложението на Комисията за намаляване на броя на мерките, финансирани от политиката на сближаване, чрез съсредоточаване на финансовите ресурси върху стратегически проекти, считани за важни за устойчивостта на сближаването и на процесите на икономическо развитие, които да се разработят в по-малко развитите региони, регионите в преход и по-развитите региони.

3.6.3.1 Независимо че решението ще се взема съвместно с Комисията след внимателна оценка на съгласуваността на тези предложения със стратегията „Европа 2020“, възможността за независим избор на тематичните области, в които да се инвестира в следващия седемгодишен програмен период, трябва да бъде предоставена на държавите членки.

3.7 **Обвързаността с условия:** Като признава, че това е една от темите, по които несъгласието на европейските институции (Парламента, Съвета, Комитета на регионите, и др.) е най-голямо спрямо предложението, направено от Комисията, ЕИСК счита, че смисълът и начинът на прилагане на принципа на обвързване с условия не са представени достатъчно ясно. Има обаче и някои предложения, свързани с предварителните условия, които могат да се определят като подходящи и към тях трябва да бъде добавена обвързаността със социални условия, но ЕИСК не изразява съгласие с обвързването с макроикономически условия, така, както е формулирано.

3.7.1 Без да се засяга необходимостта на Комисията да бъде гарантирано, че използването на ресурсите на структурните фондове ще става в съответствие с принципите, целите и сроковете, определени чрез регламентите на Общността, ЕИСК счита, че Комисията трябва да преразгледа предложението си, имайки предвид следните съображения:

- обвързаността с условия е инструмент, който трябва да бъде проектиран и изграждан методически, за да помага на държавите членки да използват ресурсите

по начина, предвиден от Комисията, а не да се използва като инструмент за „наказание“ на държавите членки;

- що се отнася до принципите на обвързаност с предварителни условия (макроикономически), вниманието следва да се насочва най-вече върху мерките, които биха могли да насърчат държавите членки да харчат по-добре (по отношение на ефективността и ефикасността) и по-бързо средствата, предоставени на най-различаващите се региони, спрямо средното за ЕС;
- Комисията трябва да отдели по-голямо внимание преди всичко на етапа на подготовка на програмите, т.е. на етапа на стратегическо планиране, в който се определят приоритетите и отговорностите на националните институции и регионалните власти, в преследването на целите на териториалното развитие. Комисията би трябвало да играе ролята си по-активно, за да може да помогне на държавите и на регионите в използването на фондовете;
- трябва да бъде обърнато същото внимание на етапа на оценка на предварителните условия, в който държавите членки трябва да установят съществуването на изискванията, необходими за гарантиране спазването на принципите на пропорционалност и на субсидиарност при прилагането на политиката на сближаване. И в този случай ЕИСК възнамерява отново да потвърди прилагането на принципа за обвързаност с условия като средство за насърчаване на държавите членки да гарантират правилното прилагане на регламентите, отнасящи се до структурните фондове. Само в изключителни случаи и при явно и многократно изявено желанието на държавата членка за забавяне на реформите, изискани от Комисията, е възможно да бъдат приложени наказателни политики.

3.7.2 По отношение на обвързаността с макроикономически условия ЕИСК споделя опасенията, изразени от ЕП и от няколко държави членки, относно възможността регионите и бенефициерите по програмите на Общността да могат да бъдат наказвани заради неработещи/неефективни централни правителствени политики за намаляване на държавния дълг. Трябва да се намерят алтернативни решения, за да се избегне приписването на отговорност за националните бюджетни политики на регионалните институции и операторите, които не могат да оказват влияние върху тези решения. За тази цел би било подходящо да има по-голяма координация между и в рамките на държавите членки.

3.8 Следователно освен обвързаността с условия политиката на сближаване има нужда да разгледа някои основни въпроси, които засягат всички фондове. Това са по-конкретно:

- координирането и взаимното допълване на фондовете и координацията между тези фондове и другите европейски икономически политики;



- институционалната координация на политиките на сближаване, включително посредством засилено сътрудничество;
- радикалното опростяване на процедурите и на регламентите нагоре и надолу по веригата, които към днешна дата са усложнени;
- реално и решително социално-икономическо партньорство (освен институционалното такова);
- модулацията на съфинансирането според условията на местните и регионалните власти;
- възобновяването на ролята на Комисията и приоритетизирането на проектите с европейска или макрорегионална значимост;
- резервът за изпълнение („насърчителен“) може да доведе до допълнителни административни тежести и да забави вливането на ресурси в проекти от съществено значение в областта на сближаването;
- приложимостта на данъка върху добавената стойност.

#### 4. Основни цели на Кохезионния фонд

- 4.1 Кохезионният фонд, създаден през 1993 г., е предназначен за държави членки на ЕС с брутен вътрешен продукт на глава от населението под 90 % от средния европейски БВП и главно за транспортна инфраструктура, околна среда, енергийна ефективност и възобновяеми енергийни източници. Затова инвестициите се влагат в изграждане на транспортни и енергийни трансевропейски мрежи и за подкрепа на енергийната ефективност, използване на възобновяеми енергийни източници и подобряване на обществения транспорт.
- 4.2 Той представлява около 18 % от всички разходи за политиката на сближаване и спомага за нейното реализиране, както е предвидено в Договора. Трябва да се отбележи обаче, че резултатите надхвърлят предвиденото, тъй като Кохезионният фонд представлява добавена стойност по отношение на инвестициите, като насърчава растежа и заетостта в регионите, където се намесва, въпреки че се наблюдаваха много ефекти на разхищения, породени от прекомерното количество на финансирани проекти (1192 за периода 2000-2006 г.).
- 4.3 Новият регламент не съдържа много промени: в член 2 се уточнява само сферата на намеса на фонда, в два списъка: един положителен и един отрицателен, като, колкото и да е странно, се посочва това, което не може да се извърши, като например извеждането от експлоатация на атомни електроцентрали или мерки във връзка с жилищното строителство; в член 3 се посочват инвестиционните приоритети: четири сфери на намеса, описани подробно, но без уточнение дали се извършват само с насочваща цел или са предписания, независимо че указания от този тип правят фондовете по-гъвкави и по-лесни за ползване; в член 4 и съответстващото му приложение са описани показателите.

4.4 За най-силно засегнатите от кризата държави членки политиката на сближаване представлява един от най-важните инструменти, с които разполагат, за да намалят социалните, икономическите и териториалните неравенства, както и за да дадат нов тласък на растежа и да гарантират неговата устойчивост.

## 5. Новото предложение за Регламент: наблюдения

5.1 Нашите наблюдения, освен посочените в параграф 3.3, касаят основно критериите за подбора на проекти, ресурсите, отпускани за фонда „Механизъм за свързване на Европа“ за финансиране на основните транспортни мрежи, и показателите.

5.2 По отношение на подбора на *проекти за финансиране*, без да се засяга тяхната съгласуваност и съответствие с насоките, приети от Европейския парламент и от Съвета в тази област (трансевропейските транспортни мрежи, екологични проекти и енергийни проекти), ЕИСК счита, че Комисията трябва да посочи както специфичните видове дейности, финансирани със средства от КФ, така и критериите, които помагат на страните получателки да изберат проектите, които считат за най-подходящи за постигане на целите на КФ, които при всички случаи са твърде много (единадесет)!

5.3 ЕИСК по-специално счита, че ресурсите, използвани от КФ в по-ранните етапи на планиране на средствата, са били разпределени между твърде много проекти, намалявайки по този начин цялостното положителното отражение върху укрепването на транспортната инфраструктура. Би било целесъобразно да се отчете специфичното положение на държавите членки, за да се извърши един по-внимателен и по-фокусиран подбор на по-големи по размер и влияние проекти, както в транспортния сектор, така и в този на енергетиката и на околната среда. Това би могло да допринесе по-ефективно за намаляването на различията в инфраструктурата, които все още съществуват между регионите на Съюза.

5.4 По отношение на отпуснатите на фонда „*Механизъм за свързване на Европа*“ (*Connecting Europe Facility*) средства за финансиране на проекти в областта на транспорта, енергетиката и комуникациите на обща стойност 50 млрд. евро, от които 10 са предоставени от Кохезионния фонд, който вече преследва тези цели (принцип на пропорционалност), ЕИСК смята, че това решение трябва да бъде разгледано по-задълбочено, тъй като не се ясни мотивите, които са накарали Комисията:

- да създаде допълнителен фонд, управляван централно от една изпълнителна агенция, която задължително трябва да координира действията си с останалите стратегически програми от сектора, както европейски, така и национални, както и с общата стратегическа рамка на политиката на сближаване и с договорите за партньорство с държавите членки. Това представлява припокриване на дейности и умения, което не е необходимо.

- да отпуска на този фонд значителни ресурси, макар и скромни на фона на изчислените от самата Комисия, които са необходими, за да се удовлетворят бъдещите нужди за превоз на товари и пътници (500 милиарда евро до 2020 г.), за енергетиката (1,5 трилиона евро в периода 2010–2030 г.) и за комуникации (250 милиарда евро), които ще бъдат извадени както от структурните фондове, така и от КФ, макар и в по-малък размер. Това би намалило наличните средства за транспортната и екологичната инфраструктура, създавайки ненужни усложнения. Въздействието на тези ресурси, предвид многото региони, които могат да имат достъп до тези финансови средства, не изглежда да има търсения от Комисията мултиплициращ ефект (нови проекти и ново финансиране включително от частни лица) и накрая ще свършат, разпръсквайки допълнително средствата по фондовете. За да се постигне очакваното въздействие, Комитетът се застъпва за привличане на средства от частния сектор с цел да се избегне разпръскване на средствата.

5.5 ЕИСК оценява положително въвеждането на показателите от страна на Комисията, независимо че смята, че те са генерализирани и недостатъчни; например нищо не се споменава за въздействието върху околната среда, представят се само количествени стойности („показатели“): същото важи и за отпадъците, и за построените пътища в километри, и др.

Брюксел, 25 април 2012 г.

Председател  
на  
Европейския икономически и социален  
комитет

Staffan Nilsson

---

**NB:** Следва приложение.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

КЪМ

### СТАНОВИЩЕТО

на Европейския икономически и социален комитет

Следното изменение беше отхвърлено на пленарната сесия, но получи поне една четвърт от подадените гласове:

#### Изменение 1 – внесено от г-жа Teder

Параграф 1.11 се изменя, както следва:

*„ЕИСК счита, че ~~действащите икономическите политики в ЕС (бюджетна дисциплина, финансови ограничения на държавите, ограничения в бюджета на ЕС, фискален пакт, ограничения на ЕЦБ, ...)~~ водят до процес на рецесия с непредвидими последици, когато ~~всъщност е необходимо точно обратното, т.е. на първо място е необходимо растежът и заетостта трябва да бъдат стимулирани~~най-малкото едновременно, ако не и предварително подкрепени, с едно по-смело и решително предложение. В това отношение може да се окаже важен приносът именно на структурните фондове (и, отчасти, временно, на тези на ОСП), както макар и ограничено, беше посочено на срещата на високо равнище на 30 януари 2012 г.“*

#### Изложение на мотивите

Не можем да се съгласим със схващането, че искането за коректно и съответстващо на правилата финансово управление в държавите членки би довело до икономическа рецесия. Комитетът не би трябвало да изразява в становището си отрицателно отношение към мерките, предприемани от държавите членки за оздравяване на техните бюджети.

#### Резултат от гласуването:

Гласове „за“: 78

Гласове „против“: 98

Гласове „въздържал се“: 18.