



Европейски икономически и социален комитет

ЕСО/314
Общи разпоредби за
структурните фондове

Брюксел, 25 април 2012 г.

СТАНОВИЩЕ

на

Европейския икономически и социален комитет

относно

**„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета
за определяне на общоприложими разпоредби
за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд,
Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони
и Европейския фонд за морско дело и рибарство,
обхванати от общата стратегическа рамка,
и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие,
Европейския социален фонд и Кохезионния фонд
и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006“
COM(2011) 615 final – 2011/0276 (COD)**

Докладчик: г-н Vardakastanis

На 25 октомври 2011 г. Парламентът, и на 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 за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство, обхванати от общата стратегическа рамка, и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006“
COM(2011) 615 final – 2011/0276 (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 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 162 гласа „за“, 9 гласа „против“ и 9 гласа „въздържал се“.

*

* *

1. **Заклучения и препоръки**

- 1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) счита, че икономическите политики, следвани в ЕС (строги ограничения, бюджетни ограничения на национално равнище, ограничаване на бюджета на ЕС, фискален пакт, ограничаване на ЕЦБ и т.н.) поставят началото на процес на рецесия с непредвидими последици в момент, в който е необходимо точно обратното, т.е. стъпки, които да се предприемат едновременно, ако не и предварително, в подкрепа на **растежа и работните места** посредством едно по-смело и ефективно предложение. Значителен принос за постигането на тази цел могат да дадат структурните фондове (СФ) (и отчасти, временно, и тези на ОСП), както вече беше предложено на срещата на високо равнище, проведена на 30 януари 2012 г., макар и в ограничена форма.

- 1.2 Следва да се стартира Европейски план за растеж — „нов курс“ — с големи целеви проекти, включващ няколко ключови сектора, които могат да задвижат отново икономиката на ЕС. Подобен план може да бъде финансиран незабавно, като се използват остатъчни средства от периода 2007-2013 г., към които, възможно най-скоро и за ограничено време, може да се добавят част от средствата, планирани за периода 2014-2020 г. Подобен фонд следва да бъде подкрепен и стимулиран чрез намесата на ЕИБ посредством емитиране на облигации¹ (член 87 от новия регламент). Това би оказало мултиплициращ ефект върху инвестициите, тъй като ще бъдат привлечени капитали от държави извън ЕС и положителното въздействие върху държавния дълг и върху еврото би било засилено.
- 1.3 ЕИСК изразява категорична увереност, че **партньорството**, което включва всички партньори, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби, в подготовката, изпълнението и последващата оценка на проекти, предприети в рамките на политиката на сближаване на ЕС, допринася пряко за нейния успех. Той приветства напредъка в член 5 от предложението на Европейската комисия, с който хоризонталното партньорство става задължително; припомня, че партньорството трябва да бъде реално на всички етапи от изпълнението на фондовете, като включва партньорите с право на глас в мониторинговите комитети. В този контекст ЕИСК счита, че член 5 от Регламента за общоприложимите разпоредби би следвало да се преразгледа и преформулира по такъв начин, че разпоредбите относно партньорството, които се съдържат по-специално в параграф 2 от него, да бъдат прилагани ефективно на всички административни равнища: национално, регионално и местно.
- 1.3.1 ЕИСК би желал да даде своя принос за изготвяне на кодекса за поведение, споменат в член 5, и изразява дълбока загриженост във връзка със сигналите от Съвета за това, че някои държави членки искат да ограничат приложението на принципа на партньорство, и призовава Европейската комисия (ЕК) и Европейския парламент (ЕП) да обърнат тази тенденция. Кодексът за поведение трябва да съдържа ясно всеобхватно определение за неправителствени организации, включително представителни организации на уязвимите групи като жените, възрастните хора, младежите, хората с определена сексуална ориентация, хората с увреждания, религиозните и етническите малцинства, в съответствие с членове 10 и 19 от ДФЕС. Освен това Кодексът за поведение следва да определи ясни правила за изпълнението на проектите и програмите, да постави акцент върху навременната обработка и да предвиди процедура за подаване на жалби, като по този начин позволи ефективно и небюрокралично изпълнение и използване на програмите, свързани с политиката на сближаване. ЕИСК счита, че допълнителните критерии за одобрение, използвани от държавите членки, следва най-напред да бъдат предмет на публичен контрол, за да се избегне допълнителната бюрокрация (и налагането на допълнителни задължения от държавите членки).

¹

За повече подробности вж. становищата на ЕИСК относно „Възобновяване на икономическия растеж“, ОВ С ... (ЕСО/307) и „Кохезионен фонд“, ОВ С ... (ЕСО/315 – предстои да бъде публикувано).

- 1.4 ЕИСК одобрява по-голямото прибягване до обвързаност с предварителни и последващи **условия** в структурните фондове (СФ) на ЕС с оглед на постигането на по-целенасочени и реални, устойчиви резултати; ЕИСК отхвърля обаче обвързаността с макроикономическите условия, която може да доведе до санкциониране на региони и граждани, които не носят отговорност за макроикономическите решения, вземани на национално или европейско равнище.
- 1.5 ЕИСК отдава признание на усилията, предприети от Европейската комисия за **опростяване на процедурите**, но ги счита за недостатъчни. Те продължават да са твърде сложни. Като наблягат прекомерно върху одита и процедурите, както националните, така и европейските органи все още затрудняват достъпа на малките и средни предприятия и неправителствените организации до финансиране от ЕС. Трябва да се намали бюрокрацията, особено в държави, в които федералните териториални системи създават различни нива на бюрокрация.
- 1.6 ЕИСК предлага да се обмисли идеята за установяване на подход на „обслужване на едно гише“ на бенефициерите, за да може политиката на сближаване да бъде в по-голяма степен ориентирана към тях (подход, насочен към клиента). ЕИСК смята, че е необходимо да се увеличи от 100 000 EUR, както е понастоящем, на 250 000 EUR прагът, под който проектите, в съответствие с член 140, не подлежат на повече от един одит. Тази сума би следвало да се прилага към компонента на общностното финансиране, отпускано за такива проекти, с цел допълнително опростяване на правилата.
- 1.7 ЕИСК приветства предложението на Европейската комисия за **тематична концентрация** като средство за намаляване на разпокъсаността на усилията; с оглед на това ЕИСК насърчава силната координация на усилията между различни СФ, с цел да се създаде единна и обща политика на сближаване, която може да допринесе пълноценно за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“. Той счита, че (i) подобряването на достъпността и (ii) изграждането на капацитет на заинтересованите страни в рамките на политиката на сближаване (партньорите, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби) следва да се превърнат в специфични тематични области.
- 1.8 ЕИСК отново подчертава колко е важно да бъде изменен член 7 от Регламента за общоприложимите разпоредби с цел да се интегрира достъпът до фондовете и **достъпността за хора с увреждания** в съответствие с Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания.

- 1.9 ЕИСК подчертава значението на **изграждането на капацитет** за партньорите, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби, и призовава за включване на определение за изграждане на капацитет в член 2. Определението за изграждане на капацитет следва да се разбира като повишаване на участието на партньорите, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби, в подготовката, прилагането и мониторинга на СФ на всички етапи.
- 1.10 ЕИСК призовава Европейската комисия да представи **Общата стратегическа рамка (ОСР)**, за да се даде възможност европейските институции и политически органи да участват в преговорите по нея и нейното приемане.
- 1.11 ЕИСК препоръчва изясняването на участието на действащите лица в **социалната икономика** в осъществяването на различните цели на фондовете.
- 1.12 ЕИСК счита, че обвързаността с условия не следва да ограничава капацитета за **гъвкавост** на структурните дейности, тъй като няма универсално решение, подходящо за всички региони, при спазване на общите цели за постигане на по-голямо сближаване чрез общи правила.
- 1.13 Комитетът категорично подкрепя предложението най-малко 20 % от общите национални бюджетни кредити на ЕСФ да бъдат предназначени за социално приобщаване и борба с бедността.
- 1.14 ЕИСК приветства усилието за създаване на Регламент за общоприложимите разпоредби, който е в по-голяма степен ориентиран към постигането на резултати, и счита, че **показателите**, основани единствено на макроикономически показатели като БВП, очевидно са неефективни за определяне нивото на сближаване.
- 1.15 ЕИСК призовава към засилване на капацитета на партньорите, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби, в член 51 от същия регламент. Включването на партньорите в този процес на подкрепа, проучвания, оценки, експертна подкрепа, заедно с другите действия, подкрепяни чрез **техническа помощ**, ще доведе до по-пълноценно участие и капацитет за участие на всички партньори в СФ и в крайна сметка ще подпомогне успешното прилагане на политиката на сближаване. ЕИСК изразява съжаление във връзка с предложението от оперативните програми да бъде изключена техническата помощ за действия по отношение на околната среда, равните възможности и равенството между мъжете и жените. Това изключване следва да бъде заличено от член 87.

- 1.16 ЕИСК изразява силна увереност, че ограниченото налично финансиране трябва да бъде използвано по възможно най-добрия начин чрез интелигентен **финансов инженеринг** и че трябва да се търси максимално въздействие от всяко евро, предоставено за финансиране на сближаването. ЕИСК подчертава значението на внимателното координиране на действията на различните СФ и необходимостта от преразглеждане на ставките на съфинансиране, така че да отразяват по-добре нуждите на бенефициерите по време на настоящата криза.
- 1.17 В съответствие с член 174 от ДФЕС политиката на сближаване лежи в основата на ЕС и води до укрепване на икономическото, социалното и териториалното сближаване в него. За държавите членки с отрицателен среден ръст на БВП за периода 2007–2009 г. и с добро ниво на усвояване на средствата за настоящия период, процентът на тавана се определя поне на равнището за настоящия период. Таванът за политиката на сближаване не се прилага за фондовете за рибарството и за развитието на селските райони.
2. **Предизвикателството към ЕС, породено от кризата: нови структурни фондове за един изпълнен с предизвикателства период**
- 2.1 Вследствие на икономическата криза равнището на безработица в ЕС е нараснало до 10,3 % (над пет милиона са млади хора — „изгубеното поколение“), делът на хората, застрашени от социално изключване, се е увеличил с над 4 % в някои страни от ЕС, а този на хората, изпитващи сериозни материални затруднения – с 3 %.
- 2.2 Въпреки досегашните усилия на политиките на ЕС за сближаване, развитие на селските райони и политиките в областта на рибарството понастоящем неравенството между регионите отново се увеличава. Според Петия доклад за сближаването неравенството като цяло се е увеличило, особено в рамките на страните (столиците стават по-богати, а по-слабо развитите региони стават по-бедни) – в някои случаи доста драстично. В доклада се посочват също така и значителните различия в степента на развитие между градовете и селските райони².
- 2.3 Въз основа на договореното на срещата на върха на 30 януари 2012 г., ЕИСК призовава Комисията и Съвета да приемат „специална процедура“, която да суспендира действието на сегашните разпоредби за период от 5 години, за да може да се позволи незабавно и ускорено използване на средствата и да се премахнат ненужните бариери и правото на вземане на решение по преценка на администрацията. Това би било от особена полза за МСП, които развиват дейност в областта на иновациите и подобряването на производството, както и за и проектите, включващи млади хора.

2

Вж. становищата на ЕИСК относно „*Метрополните области и градовете региони в стратегията Европа 2020*“, ОВ С 367/02, 22.12.2011 г., стр.7 и относно „*Селско стопанство и занаятчийство – пчеливина комбинация за селските райони*“, ОВ С ..., стр. ... (предстои да бъде публикувано) (CESE 483-2012 (NAT/530).

- 2.4 Политиката на сближаване заема централно място в ЕС; съгласно член 174 от ДФЕС, ЕС разработва и осъществява свои инициативи, които водят до укрепването на неговото икономическо, социално и териториално сближаване. По-специално Съюзът си поставя за цел да намали неравенството между степента на развитие на различните региони и изостаналостта на най-необлагодетелстваните региони.
- 2.5 С оглед на това Комитетът подчертава, че за държавите членки с отрицателен среден ръст на БВП за периода 2007–2009 г. и с добро ниво на усвояване на средствата за настоящия период, процентът на тавана ще бъде определен поне на равнището за настоящия период. Таванът за политиката на сближаване няма да се прилага за фондовете за рибарството и за развитието на селските райони.
- 2.6 ЕИСК придава голямо значение на интегрирането на СФ в стратегията „Европа 2020“; затова нейните цели и задачи следва да бъдат тясно обвързани с политиката на сближаване³ и да включват по-ясни и по-видими позовавания във връзка с това как бъдещите СФ ще допринесат за постигане на целите, заложили във водещите инициативи на „Европа 2020“. Те ще трябва да бъдат преразгледани в близко бъдеще, ако ЕС иска да бъдат постигнати в условията на дълбока криза.
- 2.7 В няколко становища⁴ на ЕИСК се подчертава фактът, че целите на СФ са по-широки от стратегията „Европа 2020“. Поради това СФ следва да представляват механизъм, който да гарантира, че икономиката на ЕС засилва своите политики по отношение на заетостта и образованието, за да запази и засили своя човешки капитал и инвестициите, необходими за гарантиране на растежа, заетостта и социалното приобщаване. Те трябва да допринасят за постигането на други стратегии и политики в ЕС, сред които стратегията за равенство между жените и мъжете за периода 2010-2015 г., „Small Business Act“, енергийната стратегия за Европа, Европейската стратегия за хората с увреждания за периода 2010-2020 г., Рамката на ЕС за национални стратегии за ромите и Стратегията за устойчиво развитие.
- 2.8 ЕИСК изразява дълбока загриженост относно въздействието на кризата и счита, че СФ могат да допринесат за излизане от кризата, при условие че при преразглеждането на икономическото управление на ЕС, което понастоящем не осигурява растеж, заетост и социално приобщаване, бъде подчертано, че строгите ограничителни мерки за постигане на макроикономическа стабилност не следва да подкопават усилията за постигане на по-голямо сближаване в ЕС; структурните интервенции следва да доведат до резултати по отношение на растежа и социалното приобщаване и до по-високи равнища на заетост.

³ Вж. становища на ЕИСК относно „Петия доклад за сближаването“, [ОВ С 248/12, 25.8.2011 г., стр. 68](#), „Роля и приоритети на политиката на сближаване в стратегията „Европа 2020“, [ОВ С 248/01, 25.8.2011 г., стр. 1](#) и „Метрополните области и градовете региони в стратегията „Европа 2020“, [ОВ 376/02, 22.12.2011 г., стр. 7](#).

⁴ Становищата на ЕИСК относно „Регионалната политика и интелигентния растеж“, [ОВ С 318/13, 29.10.2011, стр. 82](#), и относно „Петия доклад за сближаването“, [ОВ С 248/12, 25.8.2011 г., стр. 68](#).

- 2.9 Тежестта на икономическата криза подчертава факта, че сумата (376 млрд. EUR), предложена понастоящем от Комисията за СФ за периода 2014-2020 г., няма да бъде достатъчна за постигането на икономическо, социално и териториално сближаване в ЕС. Поради това ЕИСК призовава ЕК и ЕП да преразгледат настоящото предложение за СФ в Многогодишната финансова рамка (МФР) и приканва институциите да насочат средствата на ЕС към по-слабо развитите региони и да не създават повече бюрокрация и разпокъсване.
- 2.10 Кризата не следва да възпрепятства ЕС да спазва своите международни ангажименти и конвенции като Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации по изменението на климата и Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания.
3. **Ефективните структурни фондове изискват добри принципи**
- 3.1 **Стратегическо програмиране**
- 3.1.1 ЕИСК счита, че общата стратегическа рамка (ОСР) е голяма крачка напред, която ще гарантира по-добре координирани действия за прилагане на политиката на сближаване от различните СФ.
- 3.1.2 ЕИСК приветства ОСР, но призовава към подход, насочен към бенефициера. Понастоящем потенциалните бенефициери се сблъскват с различни процедури при кандидатстване за субсидии (например съществуват различия между ЕФРР и ЕЗФРСР) и това води до административни тежести за потенциалните бенефициери. Предложената понастоящем ОСР представлява само административен набор от критерии, но липсва идеята за „обслужване на бенефициера на едно гише“. ОСР би следвало, освен това, да предвижда ясна документация и единно тълкуване на правилата, което да се прилага във всички държави членки. Това би гарантирало, че ОСР ще се превърне в инструмент за подобряване на ефективността при използването на фондовете и няма да се добавят допълнителни административни тежести.
- 3.1.3 ЕИСК счита, че ОСР следва да предостави подробна информация за инвестиционните приоритети, произтичащи от целите на стратегията „Европа 2020“ и по-специално следва да не пропуска да включи каналите, чрез които може да бъде постигнато социалното приобщаване на хората, най-отдалечени от пазара на труда, включително жените, младежите, имигрантите, по-възрастните хора и хората с увреждания.
- 3.1.4 Освен това ЕИСК счита, че ОСР следва да бъде съгласувана с участието на всички институции и консултативни органи на ЕС, за да се гарантира максимална степен на ангажираност от всички.

- 3.1.5 Приветства се включването на договори за партньорство, за да се осигури постигането на общите европейски, национални и регионални цели.
- 3.1.6 ЕИСК призовава всеки договор за партньорство и неговата програма да бъдат свързани с националните програми за реформи (НПР). НПР трябва да отразяват всички цели, заложи в стратегията „Европа 2020“, както и други задължения, произтичащи от други международни ангажменти и конвенции, като Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации по изменение на климата и Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания.
- 3.1.7 Включването на партньорите, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби, в подготовката и приемането на договорите за партньорство ще бъде ключов елемент за успеха на СФ, включително измененията, които следва да бъдат предложени в договорите за партньорство (член 15); поради това предложеният Регламент за общоприложимите разпоредби следва да бъде съответно изменен.
- 3.1.8 ЕИСК отправя искане член 14 от предложения Регламент за общоприложимите разпоредби да бъде изменен в светлината на членове 10 и 19 от ДФЕС, с цел да се включат в неговия параграф в) адекватни позовавания на уязвимите групи като жените, възрастните хора, младежите, хората с определена сексуална ориентация, хората с увреждания, религиозните и етнически малцинства.

3.2 Тематична концентрация и опростяване

- 3.2.1 ЕИСК приветства предложения Регламент за общоприложимите разпоредби, очертаващ общ набор от правила, приложими по отношение на СФ; това ще донесе на ЕС една обща перспектива и по-голяма съгласуваност и ефективност на политиката на сближаване в ЕС.
- 3.2.2 ЕИСК приветства 11-те тематични области. Въпреки това той счита, че следва да бъдат добавени и други тематични области, като (1) подобряване на достъпността и (2) изграждането на капацитет на партньорите, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби. ЕИСК призовава за включването им в член 9 от предложения Регламент за общоприложимите разпоредби.
- 3.2.3 ЕИСК подчертава, че всички страни следва да съсредоточат вниманието си върху областите, определени в Регламента за общоприложимите разпоредби, за да се осигури взаимодействие и по-приобщаващ растеж, насочен в по-голяма степен към сближаването.

- 3.2.4 ЕИСК припомня, че е настоявал за опростяване на административните, счетоводните и одиторските процедури: „Опростяването трябва да стане основна цел на политиката на сближаване“⁵ и поради това приветства усилията на настоящото предложение за включване на този принцип. Необходимо е да се избягва прекомерната бюрокрация и следва да бъдат положени повече усилия, за да могат крайните бенефициери да се възползват от тези действия. Опростяването следва да доведе до повече яснота относно допустимостта, одита, плащанията и използването на ИКТ. Това включва опростяване на текста на регламента и намаляване на броя на членовете.
- 3.2.5 Прагът от 100 000 EUR за прилагане на опростени правила следва да бъде увеличен на 250 000 EUR за компонента на общностното финансиране, отпускано за проекти, които в съответствие с член 140 от проекта за Регламент за общоприложимите разпоредби не подлежат на повече от един одит. Бюджетът на повечето проекти надхвърля предложения в регламента размер на финансиране поради прекомерни административни тежести. Това опростяване, заедно с новия праг, може да има положително въздействие върху прилагането на това правило към механизмите за глобални субсидии.
- 3.2.6 ЕИСК предлага да бъде се обмисли идеята за установяване на подход на „обслужване на едно гише“ на бенефициерите, за да може политиката на сближаване да бъде в по-голяма степен ориентирана към бенефициерите (подход, насочен към клиента).
- 3.2.7 Следва да се приветства също и използването на широк спектър от средства за възстановяване на разходи и на електронно управление. ЕИСК подчертава, че е важно да се осигури достъп до използването на електронно управление за всички, включително по-възрастните хора, хората от етническите малцинства и хората с увреждания.

3.3 **Рамка на изпълнение и обвързаността с условия**

- 3.3.1 ЕИСК счита, че включването на обвързаността с условия в Регламента за общоприложимите разпоредби е подходящ механизъм, за да се гарантира, че общите цели на ЕС са действително постигнати.
- 3.3.2 Както се посочва в предходни становища⁶, ЕИСК приветства обвързаността с предварителни условия, тъй като този подход се разглежда като начин за подобряване на качеството на разходите на политиката на сближаване на ЕС. Подобна обвързаност с условия не следва обаче да създава допълнителни административни тежести, а да осигурява по-добре съгласувано и ефективно използване на СФ.

⁵ Становищата на ЕИСК относно „Петия доклад за сближаването“, [ОВ С 248/12, 25.8.2011 г., стр. 68](#), и относно „Ефикасни партньорства в областта на политиката на сближаване“, [ОВ С 44/01, 11.2.2011 г., стр. 1](#).

⁶ Становище относно „Петия доклад за сближаването“, [ОВ С 248/12, 25.8.2011 г., стр. 68](#).

3.3.3 ЕИСК възразява обаче срещу използването на обвързаност с макроикономически условия⁷ като методология, тъй като така се „наказват“ не тези, които трябва. ЕИСК не подкрепя никакви принудителни мерки, налагани чрез политиката на сближаване (включително прекратяване на плащанията), в следващия 6-ти пакет за икономическо управление. Мерките, предприемани по отношение на обвързаността с макроикономически условия, не трябва да оказват въздействие върху бенефициерите на СФ.

3.3.4 Изключително важно е прегледът на изпълнението да включва участието и признаването на партньорите, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби, като реални участници в изпълнението на политиката на сближаване.

3.4 **Гъвкавост**

3.4.1 ЕИСК счита, че принципите на обвързаност с условия не следва да понижават капацитета за гъвкавост на структурните дейности, тъй като никое решение не е подходящо за всички региони.

3.4.2 Гъвкавостта не следва да подкопава общите цели за сближаване чрез общи правила, прилагани към всички бенефициери.

3.5 **Многостепенно управление**

3.5.1 ЕИСК приветства подхода на многостепенното управление като начин да се гарантират ангажираността на фондовете и целите на социално сближаване. В съответствие с член 5 партньорите, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби, следва да участват пълноценно във всички етапи от прилагането на фондовете, включително на местно и регионално равнище. ЕИСК отново подчертава значението, което са имали в миналото териториалните пактове за включването на гражданското общество.

3.5.2 ЕИСК настоятелно подчертава значението на осигуряването на взаимодействие между всички инструменти, установени от СФ.

⁷

Становище на ЕИСК относно „Регионалната политика и интелигентния растеж“, [ОВ С 318/13, 29.10.2011, стр. 82](#).

4. **Принципите на политиката на сближаване на ЕС се нуждаят от адекватни инструменти за постигане на сближаване**

4.1 **Партньорство с гражданското общество — договорът за партньорство**

4.1.1 ЕИСК подкрепя прилагането на принципа за партньорство към политиката на сближаване⁸. Всички съответни заинтересованите страни следва да са представени в подготвителната работа по договорите за партньорство и техническа помощ.

4.1.2 Поради това ЕИСК приветства горещо член 5 от настоящото предложение за Регламент за общоприложимите разпоредби и предложението да се изработи кодекс за поведение на равнище ЕС относно партньорството, който да включва различните отговорности и права за участие на различните партньори, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби. Изготвянето на кодекс за поведение следва да гарантира пълноценно участие на тези партньори.

4.1.3 ЕИСК подчертава, че участието на гражданското общество следва да бъде гарантирано и посредством равен достъп до финансиране и чрез ясно всеобхватно определение. Гражданското общество често бива изключено от достъп до фондовете поради препятствията, създадени от правилата за съфинансиране, административните тежести, недостатъчно ясните цели на националните оперативни програми и липсата на участие в мониторинга на фондовете.

4.1.4 Кодексът за поведение следва да определи ясни правила за прилагане, да постави акцент върху навременната обработка и да предвиди процедура за подаване на жалби, като по този начин позволи ефективно и небюрокралично прилагане и използване на програмите, свързани с политиката на сближаване. ЕИСК счита, че допълнителните критерии за одобрение, използвани от държавите членки, следва най-напред да бъдат предмет на проверка, за да се избегне допълнителната бюрокрация (и налагането на допълнителни задължения от държавите членки).

4.1.5 В кодекса за поведение следва ясно да бъдат установени различните отговорности и права за участие на различните партньори, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби.

4.1.6 За тази цел ЕИСК настоява и за договор за партньорство между всяка държава членка и нейните региони, както и с гражданското общество⁹.

⁸ Становищата на ЕИСК относно „Ефикасни партньорства в областта на политиката на сближаване“, [ОВ С 44, 11.2.2011 г., стр. 1](#), и относно „Петия доклад за сближаването“, [ОВ С 248/12, 25.8.2011 г., стр. 68](#).

⁹ Становището на ЕИСК относно „Петия доклад за сближаването“, [ОВ С 248/12, 25.8.2011 г., стр. 68](#), параграфи 2.1.6, 6.1 и 6.2.

- 4.1.7 ЕИСК подчертава необходимостта от създаване на широко партньорство, което следва да представлява широк спектър от различни интереси. Следва да бъдат установени ясни способности за определяне на отговорностите и функциите на различните партньори.
- 4.1.8 ЕИСК изразява съжаление, че в Регламента за общоприложимите разпоредби не се предвижда европейски механизъм на партньорство с европейските партньори, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби; поради това ЕИСК призовава за включването на подобен механизъм в предложения регламент.
- 4.1.9 ЕИСК приветства предложението на ЕК да укрепи инициативите, развивани от Общността, въз основа на опита с подхода LEADER. ЕИСК призовава настоятелно съответните заинтересовани страни от гражданското общество да бъдат представени в местните групи за действие по програма „LEADER“.

4.2 **Мониторингови комитети**

- 4.2.1 ЕИСК подкрепя категорично предоставянето на право на глас за партньорите, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби, в мониторинговите комитети съгласно член 42 от Регламента за общоприложимите разпоредби и отново подчертава значението на осигуряването на равни права за всички партньори в тях. ЕИСК настоява всички страни по механизмите за мониторинг да бъдат равнопоставени и призовава за включването на конкретни насоки в ОСП като въпроси, които не търпят отлагане.
- 4.2.2 ЕИСК отново изтъква колко е важно наличието на надеждна оценка и анализ на използването на фондовете и подчертава, че това е ключов аспект за разбирането на различното въздействие на фондовете в различния контекст на европейските региони.

4.3 **Техническа помощ**

- 4.3.1 ЕИСК призовава към засилване на капацитета на партньорите, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби, в член 51 от Общия регламент. Включването на партньорите в този процес на подкрепа, проучвания, оценки, експертна подкрепа, заедно с другите действия, подкрепяни чрез техническа помощ, ще доведе до по-пълноценно участие и капацитет за участие на всички партньори в СФ. Комитетът счита, че това следва да бъде предварително условие за участие.
- 4.3.2 ЕИСК изразява съжаление във връзка с предложението оперативните програми за техническа помощ да бъдат изключени от действията по отношение на околната среда, равните възможности и равенството между мъжете и жените. Това изключване следва да бъде заличено от член 87.

4.3.3 ЕИСК припомня, че Европейският социален фонд е по-напреднал в използването на техническа помощ за участие на партньорите, посочени в член 5, параграф 1. ЕИСК призовава към еднакво прилагане на принципа на партньорство във всички СФ.

4.4 **Изграждане на капацитет**

4.4.1 ЕИСК призовава за включване на определение за изграждане на капацитет в член 2. Определението следва да се разбира като повишаване на участието на партньорите, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби, в подготовката, изпълнението и мониторинга на СФ на всички етапи, което включва, наред с другото, и обучение, участие в техническа помощ, включване на представителни организации на уязвимите групи, подкрепа при изпълнение на фондовете. То следва да бъде включено и в ОСР.

4.4.2 Изграждането на капацитет на партньорите, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби, следва да обхваща и достъп до фондовете, както е предвидено в член 87 от Регламента за общоприложимите разпоредби. ЕИСК изразява съжаление, че недискриминацията при достъпа до фондовете не е включена в член 7 от Регламента.

4.5 **Недискриминация и достъп до фондовете**

4.5.1 ЕИСК приветства включването на недискриминацията в настоящото предложение за Регламент за общоприложимите разпоредби. Той изразява обаче съжаление, че принципът за достъпност за хора с увреждания, включен в член 16 от настоящия Общ регламент, не е запазен в предложението бъдещ Общ регламент.

4.5.2 Кандидатите за подпомагане, бенефициерите и партньорите следва да имат права със задължително действие по отношение на властите в държавите членки, както и правото да се възползват от механизъм за подаване на жалби, за да представят възражения.

4.5.3 ЕИСК припомня, че достъпът до фондовете ще изисква усилия за изграждане на капацитет на партньорите, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби, както и широко използване на механизмите за глобални субсидии. ЕИСК подчертава отново, че обучение, координирано от ЕК, може да улесни значително този достъп.

4.6 **Подкрепа за социалната икономика**

4.6.1 ЕИСК приветства предложените разпоредби относно участниците в социалната икономика и препоръчва изясняване на тяхното участие в целите на СФ. Те не следва да ограничават участниците в социалната икономика до програми за социално приобщаване, а да включват и други приоритети, важни за всички фондове, като насърчаване на заетостта, борба с бедността, повишаване на образователното равнище, създаване на предприятия, предприемачество, конкурентоспособност и подкрепа за стопанската дейност, местно развитие, научни изследвания, развойна дейност и иновации, обучение и образование.

4.7 **Обединяване на фондове – финансов инженеринг**

4.7.1 ЕИСК приветства възможността за обединяване на фондове с оглед на постигането на по-добри резултати при изпълнението на фондовете.

4.7.2 ЕИСК счита, че СФ следва да имат „ефекта на лоста“; за да се насърчи този ефект на местно равнище, ЕИСК препоръчва подходящ дял от фондовете да бъде запазен за смесени фондове, за да могат да се мобилизират местните ендегенни ресурси за създаване на различни дълготрайни възможности за финансиране, които също гарантират устойчивостта на намесата на ЕС.

4.7.3 ЕИСК е категорично убеден, че ограниченото налично финансиране следва да бъде използвано по възможно най-добрия начин с помощта на финансов инженеринг и че следва да се търси максимално въздействие от всяко евро, предоставено за финансиране на сближаването. В по-голяма степен следва да се използват облигации за проекти, свързани със стратегията „Европа 2020“; ЕИСК предлага внимателно да се проучи възможността за използване на разпределени бъдещи СФ, както и неизразходваните средства за програмния период 2007-2013 г., като буфер-гаранция за получаване на възстановими заеми от ЕИБ, които да бъдат предоставяни на МСП и за стопанска дейност, с цел да се даде тласък на европейската икономика в настоящия момент. В това отношение следва да се разгледа също и възможността за използване на револвиращ кредит и микрокредити.

4.8 **Целево заделяне**

4.8.1 ЕИСК категорично подкрепя предложението най-малко 20 % от общите национални бюджетни кредити на ЕСФ да бъдат предназначени за социално приобщаване и борба с бедността. ЕИСК се противопоставя на понижаването на тази цел. С оглед на настоящата икономическа криза е необходимо социална Европа да остане видима за своите граждани. По-специално социалните предприятия играят основна роля за постигането на тези цели и имат значителен принос за приобщаването на особено засегнатите групи в обществото и пазара на труда.

4.8.2 Комитетът предлага да се запази настоящата практика на финансиране на транспортните проекти чрез отделен бюджетен ред. Предложеното от ЕК целево отделяне на средства във фондовете за сближаване би означавало да се намалят наличните средства за сближаване.

4.9 **Ставки на съфинансиране**

4.9.1 Правилата за съфинансиране следва да се променят според обстоятелствата¹⁰. Следва да се взема предвид капацитетът за усвояване на различните бенефициери.

4.9.2 ЕИСК подкрепя повишаването на ставките на съфинансиране до максимално ниво от 95 % за държави членки, изпитващи финансови затруднения¹¹, както вече беше предложено от Комисията през 2011 г. и запазено в Регламента за общоприложимите разпоредби. ЕИСК счита, че съфинансирането следва също да се предлага като възможност за местни органи, които нямат достъп до заеми, тъй като не разполагат със собствен автономен бюджет и поради това не могат да предложат собствено финансово участие.

4.9.3 ЕИСК подкрепя идеята проектите, насочени към потребностите на уязвимите групи и на групите, застрашени от социално изключване, да имат по-високи ставки на съфинансиране. Като се има предвид нарастващият риск от съкращения на бюджетните разходи за национални социални политики, произтичащ от строгите ограничителни мерки, тази ставка трябва да достигне 100 % за държави членки, най-силно засегнати от икономическата криза.

4.10 **Повишаване на осведомеността**

4.10.1 ЕИСК подчертава необходимостта от включване на стратегии за повишаване на осведомеността по отношение на изискванията на Регламента за общоприложимите разпоредби и смисъла на основните принципи и установените механизми.

4.10.2 Техническата помощ и другите инструменти следва да бъдат използвани, за да се гарантира, че всички участници в процеса (особено партньорите, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби) – от управляващите органи до изпълнителите на проекта – са достатъчно осведомени за основните елементи, заложи в настоящия регламент.

¹⁰ Становището на ЕИСК относно „Петия доклад за сближаването“, [ОВ С 248/12, 25.8.2011 г., стр. 68](#), параграфи 2.2.1 и 6.10.

¹¹ Становищата на ЕИСК: [ОВ С 24, 28.1.2012 г.](#) от 2012/С/24/17 до 2012/С/24/19.

4.11 Социални жилища

4.11.1 ЕИСК припомня значението на включването на социалните жилища в Регламента за общоприложимите разпоредби и че ще бъде полезно тази област да получи по-ясно определение в приложената към регламента ОСР.

4.12 Макрорегионалните политики — градоустройствена политика

4.12.1 ЕИСК подкрепя подхода за повишаване на ролята на макрорегионалните стратегии за сътрудничество в рамките на политиката на сближаване. Сътрудничеството между макрорегионите има висок потенциал за осигуряване на по-висока рентабилност на средствата, вложени в тези региони.

4.12.2 ЕИСК подкрепя напълно по-високата степен на отзивчивост към потребностите на градските райони: действително, 5 % от финансирането по ЕФРР е заделено за градоустройствено развитие и за създаване на градоустройствена платформа¹².

4.12.3 Градоустройствените политики следва да поставят акцент върху по-добра и устойчива околна среда, осигурявайки по-добра мобилност за всички граждани, приветлива за гражданите околна среда, както и щадящи околната среда градоустройствени политики, особено за възрастните хора, хората с намалена подвижност и хората с увреждания.

4.12.4 ЕИСК подчертава значението на научноизследователската и развойна дейност, осъществявана от ЕСПОН в областта на европейското териториално развитие.

4.13 Показатели

4.13.1 ЕИСК приветства усилието за създаване на регламент, ориентиран в по-голяма степен към постигането на резултати. Подобен регламент изисква надеждни показатели.

4.13.2 ЕИСК е категорично убеден, че показателите, основаващи се единствено на макроикономически показатели като БВП, са очевидно недостатъчни за определяне степента на сближаване. В политиката на сближаване следва да бъдат използвани други показатели¹³. Всяко използване на показатели от този тип следва да бъде преразгледано в средата на програмния период.

¹² В съответствие с предходни становища като „Метрополните области и градовете региони в стратегията „Европа 2020“, ОВ 376/02, 22.12.2011 г., стр.7 и „Роля и приоритети на политиката на сближаване в стратегията „Европа 2020“, ОВ С 248/01, 25.8.2011, стр. 1.

¹³ Вж. коефициент на Джини, споменат в становището относно „Четвърти доклад за икономическото и социално сближаване“, ОВ С 120/17, 16.5.2008 г., стр. 73, и становището относно „Петия доклад за сближаването“, ОВ С 248/12, 25.8.2011 г., стр. 68.

4.13.3 ЕИСК препоръчва Комисията да обърне дължимото внимание на показателите за изпълнение, които се определят на местно и общностно равнище, и да подобри използването на качествени показатели, в допълнение на количествените, а именно да подобри оценката на местната социална добавена стойност, създавана от програмите и операциите.

4.13.4 Показателите следва да оценяват дълготрайното въздействие. Те не трябва да се основават единствено на подход, отчитащ разходи/ползи, а трябва да вземат под внимание и други съображения. Важно е всички участници в политиката на сближаване да бъдат обучени по отношение на прилагането на нови показатели.

4.14 Географски обхват (член 89)

4.14.1 ЕИСК настоява действията по отношение на социалното приобщаване, образованието и заетостта чрез СФ да включват всички уязвими групи, като жените, имигрантите и хората с увреждания, и да бъдат организирани и изпълнени независимо от географския обхват.

4.15 Стратегически напредък

4.15.1 ЕИСК припомня, че докладите за напредъка следва да включват оценка на напредъка в действията за приобщаване на уязвими групи в региони, засегнати от действията.

4.15.2 ЕИСК счита, че член 49 и член 101 от предложения Регламент за общоприложимите разпоредби следва да включват също оценка на хоризонталните приоритети, наред с тематичните приоритети.

4.15.3 Функциите на управляващия орган, определени в член 114, следва да включват предоставяне на информация, разделена според групите, застрашени от социално изключване.

4.16 Съвместни планове за действие (СПД)

4.16.1 ЕИСК счита, че в СПД следва ясно да се установи участието на всички партньори, посочени в член 5, параграф 1.

Становище на ЕИСК относно „Отвѣд БВП – включване на гражданското общество в процеса на избор на допълнителни показатели“, ОВ С ... (ЕСО 301 в процес на изготвяне), параграф 1.5.1: „В този смисъл е абсолютно необходимо понятието за икономически растеж да се замени с това за напредък, чрез насърчаване на дебат относно самото значение на напредъка, с който, освен да се предефинира понятието за развитие, да се въведат и елементи на политическа отговорност. Този нов подход изисква набелязване на различните измерения, характеризиращи напредъка чрез: i) разширяването на обхвата на националните сметки до социалните и екологичните явления, ii) използването на съставни показатели, iii) разработване на ключови показатели“.

4.16.2 СПД следва също да включват партньорите, по смисъла на определението, посочено в член 5, параграф 1 от Регламента за общоприложимите разпоредби, като потенциални бенефициери на този тип действия.

5. **Транснационално сътрудничество**

5.1 ЕИСК подчертава необходимостта от по-нататъшна подкрепа за оперативните програми, насърчаващи транснационалното сътрудничество във всички фондове, като средство да се засили ролята на ЕК за улесняване на обмяната на опит и координиране на изпълнението на съответните инициативи.

Брюксел, 25 април 2012 г.

Председател
на
Европейския икономически и социален
комитет

Staffan Nilsson
