



*Европейски икономически и социален комитет*

**ЕСО/190**  
**Структурна политика и**  
**сближаване**

Брюксел, 9 януари 2007 г.

**СТАНОВИЩЕ**

на специализираната секция “Икономически и паричен съюз, икономическо и социално  
сближаване”

относно

**“Въздействието и последиците на структурната политика върху сближаването в  
Европейския съюз”**

\_\_\_\_\_

Докладчик: г-н **DERRUINE**

\_\_\_\_\_

На 20 юли 2006 г. Европейският парламент реши, съгласно член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

*“Въздействието и последиците на структурната политика върху сближаването в Европейския съюз”.*

Специализираната секция “Икономически и валутен съюз, икономическо и социално сближаване”, натоварена с подготовката на работата на Комитета по въпроса, прие становището си на 7 декември 2006 г. (докладчик: г-н DERRUINE).

По време на своето ... пленарно заседание на ... и ... (заседание от ...), Европейският икономически и социален комитет прие настоящето становище с ... гласа „за”, ... гласа „против” и ... „въздържал се”.

\*

\* \*

## 1. **Заклучения и препоръки**

- 1.1 Настоящото проучвателно становище е в отговор на писмото на Председателя на Европейския парламент от 20 юли 2006 г., с което се иска приносът на Европейския икономически и социален комитет, с помощта на който ЕП да изготви своя собствен доклад върху въздействието и последиците на структурната политика върху сближаването в Европейския съюз.
- 1.2 ЕИСК напомня, че в духа на Договора (чл. 2, 158 и 159) всички политики трябва да съдействат за постигането на тази цел на сближаване, която не може да се опира единствено върху структурната политика. Това послание бе припомнено от Европейския съвет от март 2006 г.
- 1.3 Според ЕИСК сближаването не може да се разбира единствено в смисъла на показателите, отнасящи се до БВП. Следователно той призовава за изработването на “по-представителен показател на сближаване [който би включвал], заедно с БВП, и параметри като нивата на заетост и безработица, обхвата на социална защита, степента на достъп до общественополезните услуги и т. н.”

- 1.4 Националните планове за реформа на Лисабонската стратегия, Лисабонската програма на Общността, интегрираните насоки, предложени от Комисията и анализите на въздействието, които тя осъществява, следва да отразяват по-добре мерките, предприети за укрепване на сближаването, включително и в териториалното му измерение.
- 1.5 Структурните фондове и кохезионният фонд започнаха осъществяването на Лисабонската стратегия отрано и във всичките ѝ направления: растеж, сближаване, повече и по-качествени работни места, устойчивост на околната среда. Те участваха в укрепването на европейския социален модел.
- 1.6 Те оказаха неоспоримо въздействие, което позволи да се постави началото на догонването от страна на страните/регионите в най-неизгодно положение по отношение на работните места, растежа и инфраструктурата, и генерираха лостов ефект, затвърдиха принципа (подлежащ на усъвършенствуване) на партньорство на място, допринесоха за дисциплиниране на местната администрация и за осигуряване на видимостта на ЕС.
- 1.7 Структурната политика поддържа в същото време и вътрешния пазар благодарение на търговските потоци и на заетостта, генерирани от разработването и осъществяването на проекти, отговарящи на необходимите изисквания за финансиране от структурните фондове, които, освен това, не биха били осъществени без ролята на катализатор, която играе интервенцията на ЕС.
- 1.8 Въпреки това, ЕИСК отбелязва, че историческият консенсус, който бе определящ за развитието на структурната политика (инструменти, кредити), съвместно с вътрешния пазар и Икономическият и паричен съюз през последните години се разпада.
- 1.9 В исторически план се формира зона с формата на многоъгълник, очертана от градовете Лондон, Хамбург, Мюнхен, Милано и Париж, представляваща 20 % от европейската територия, 40 % от населението ѝ и 50 % от богатството, която “изтегли” останалите европейски региони. Вследствие на неотдавнашните и бъдещи разширявания е уместно да се помисли за стимулирането на други динамични регионални полюси с оглед покриване на цялото европейско пространство.
- 1.10 Това изисква инфраструктура за взаимно свързване на тези зони, но и на градските центрове и периферните селски райони, от които те се състоят. Въпреки това бюджетните ограничения, за които са взети решения в рамките на финансовите перспективи и на Пакта за стабилност и растеж, затрудняват тяхната модернизация.

- 1.11 Комитетът счита, че е уместно да се помисли върху бюджетните критерии, определени от Пакта за стабилност и растеж, и техните последици върху финансирането на трансевропейските мрежи, и по-точно върху липсващите звена, доколкото проектите, отговарящи на условията за отпускане на европейски помощи, изискват съфинансиране от националните власти.
- 1.12 ЕИСК повтаря предложението си за подобряване на финансовия инженеринг на структурните фондове и счита, че би следвало да се изостави практиката на приспадане на неизползвани кредити от бюджета на ЕС, предоставени на държавите-членки, като по този начин се снижи вноската им.
- 1.13 ЕИСК повтаря искането си, отправено към Комисията, тя да разработи (1) предложения със задължително действие за държавите-членки, определящи условията за асоцииране на участниците в социалния и професионалния живот към структурните политики и (2) показатели относно процеса на консултиране в държавите-членки. ЕИСК счита, че държавите-членки би трябвало подробно да обясняват как осъществяват обратната връзка в тази област, чийто принцип на партньорство се използва в комитетите за наблюдение.
- 1.14 Комитетът изисква подкрепата на Европейския парламент за да може посланието, отправено в това становище, да бъде надлежно взето под внимание, когато Комисията представи през 2008/9 г. своя документ за реформа на европейския бюджет и в по-нататъшните обсъждания върху бъдещето на Европа и приноса на регионалната политика.

## 2. Сближаването в Договора и неговото естество

- 2.1 Още от 1957 г. Римският договор определя целта *“да се намалят различията съществуващи между отделните региони и изостаналостта на по-слабо облагодетелстваните региони”*. В Амстердам се изтъква *“балансираното и устойчиво развитие като един от фундаменталните принципи на Европейската общност”*. Това намерение се съдържа също така в член 158: *“За да насърчи цялостното си хармонично развитие, Общността разработва и осъществява свои инициативи, които водят до укрепването на нейното икономическо и социално сближаване. По-специално Общността има за цел намаляването на неравенството между нивата на развитие на различните региони и изостаналостта на най-необлагодетелстваните региони или острови, включително селските райони”*.

- 2.2 Член 159 предвижда *“Държавите-членки да осъществяват своята икономическа политика и да я координират по такъв начин, че да постигнат целите, предвидени в член 158. Формулирането и прилагането на политиките и дейностите на Общността, както и осъществяването на вътрешния пазар, се съобразяват с целите, предвидени в член 158, като допринасят за тяхното реализиране . Общността също така подкрепя осъществяването на тези цели чрез действията, които предприема, посредством структурните фондове (Европейски фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство, частта "Ръководство", Европейски социален фонд, Европейски фонд за регионално развитие), Европейската инвестиционна банка и други съществуващи финансови инструменти”*.
- 2.3 На този стадий е важно да се подчертае, че в духа на Договора всички политики трябва да си съдействат за постигане на тази цел на сближаване, която не може да се опира единствено на структурната политика. Това послание бе напомнено от Европейския съвет от март 2006 г.<sup>1</sup>.
- 2.4 Преди да преминем по-нататък, е уместно да определим какво се подразбира под “сближаване”. Същото често се дефинира чрез показателя БВП на глава от населението. В становището на Комитета върху *“Приноса на общностните политики за икономическото и социално сближаване”*<sup>2</sup> обаче, вече бе пожелано да се изработи *“по-представителен показател за сближаване [който да включва], заедно с БВП, параметри като нивата на заетост и безработица, обхвата на социална защита, степента на достъп до общественоползните услуги и т. н.”*.
- 2.5 Проектът на Договор за създаване на Конституция за Европа внесе нов елемент, утвърждавайки териториалното измерение на сближаването. Този последен аспект на сближаването бе пренебрегван досега за сметка на приемането на Схемата за развитие на пространството на общността (ESDP), чиито опит обаче е много ценен. Същият би следвало да бъде актуализиран при германското председателство, за да се отчетат неотдавнашните и програмираните разширявания на ЕС.
- 2.6 Вследствие на това и в духа на заключенията на заседанието на неформалния Съвет за териториалното сближаване<sup>3</sup>, би било уместно това териториално измерение да се включи в националните планове за реформа на Лисабонската стратегия, а също и в Лисабонската програма на общността, и Комисията да наблегне на него още по-силно в интегрираните си насоки, както и в анализите си на въздействието, които до настоящия момент се концентрираха единствено върху критерия на конкурентоспособност, в ущърб на останалите.

---

1 Параграф 70.

2 ОJ C 10 от 14.01.2004 г., стр. 92.

3 Заключения на Председателството, Неформална среща на министрите на ЕС относно териториалното сближаване, 20/21.05.2005 г. (вижте §2.3 и следващите)

### 3. Целта и естеството на структурните политики

- 3.1 Още след изработването на Римския договор през 1957 г., Шестте държави основателки осъзнаха, че пътят на икономическата интеграция правеше реструктурирането на стратегическите сектори на стоманата и въглицата неизбежно. Те създадоха и Европейския социален фонд (ESF), чиято цел бе смекчаване на ефекта от тези индустриални промени, като финансираха системи за подпомагане наемаването на работници и дейностите по обучението им.
- 3.2 През 1975 г. след първата вълна на присъединяване на група страни, по-бедни от шестте държави-основателки, петролните кризи и тежката икономическа криза, която ги последва, и по изричната молба на Обединеното кралство, което преминаваше през съществени промишлени реструктурирания, бе създаден Европейският фонд за регионално развитие (ERDF). Този инструмент бе преразгледан през 1988 г. (и усъвършенстван през 1994 г.), за да допълни дейността на ESF и Европейския фонд за насочване и гарантиране на селското стопанство (EAGGF) - насочване, оказващо финансова подкрепа на по-слабо развитите региони: инвестиции в производството, позволяващи създаването на устойчива заетост, инфраструктурни проекти, помощи за малките и средни предприятия (МСП), трансфер на технологии, развитие на инструменти за финансиране, помощ на структурите за местните услуги.
- 3.3 Средата на 80-те години е белязана от нови разширявания с млади демокрации, които трябваше да бъдат консолидирани. Европейските политически лидери изразиха желание да тези държави да достигнат същото ниво на развитие като това на съществуващите държави-членки, и бяха готови да поемат тази финансова солидарност, удвоявайки кредитите, отпускани от Структурните фондове (както и EAGGF - насочване с Цел 5б). Социалното и икономическо сближаване бе включено в целите на Договора и кредитите на регионалната политика са удвоени, за да улеснят конвергенцията им. Идеята, че подобно догонване не минава през социалния дъмпинг, а през спазването на правото на общността и на програмите за регионално развитие, към които са асоциирани социалните партньори, бе в основата на тяхната визия. Призна се и че ненамесата в пазарните сили не е достатъчна за създаването на желаното от бащите основатели сближаване, и че това сближаване минава по необходимост през публични интервенции, позволяващи възстановяване на равновесието между регионите. Политиката на сближаване влиза в сила след 1988 г. с цел да се намали разликата в развитието на различните региони на ЕС. Целта ѝ е да се компенсират напреженията и неравновесията, породени от националните усилия за спазване на Икономическия и паричен съюз (ИПС).
- 3.4 От предишните параграфи става ясно, че структурните фондове и фондовете за сближаване осъществиха Лисабонската стратегия отрано и във всичките ѝ измерения: растеж, сближаване, работни места и качество на труда, устойчива околна среда.
- 3.5 Кохезионният фонд е създаден през 1994 г. За разлика от ERDF, неговите ползватели вече не са регионите. По-точно, той визира страните, чийто БВП не надвишава 90 % от средния за Общността и проектите свързани с околната среда и транспортната инфраструктура.

3.6 При изработването от Европейската комисия на нейното предложение за финансови перспективи за периода 2007-2013 г. комисарят Barnier бе предупредил, че вследствие очертаването на разлики в резултат от европейското разширяване от 2004 г. кредитите, отпуснати за структурната политика, не можеха да паднат под 0,45 % от европейския БВП, поради което сближаването би могло да бъде застрашено. Накрая окончателно ще бъде решено бюджетът да се фиксира на 0,37 % от БВП<sup>4</sup> - решение, което ЕИСК прецени като недопустимо. Правителствата не пожелаха да подновят усилието за солидарност към новите страни-членки.

3.7 Това кратко завръщане в миналото разкрива наличието на исторически консенсус, който доминираше допреди няколко години и който визираше развитието на структурните фондове (в тяхното съдържание и обем) като отговор на предизвикателствата, пред които е изправен Съюзът (задълбочаване на вътрешния пазар, единна валута, разширяване). ЕИСК отбелязва, че този консенсус преминаваше през всички политически групи, които участваха във взимането на решения в европейските институции. Нарушаването на това имплицитно съгласие поставя на точното ѝ място помпозната реторика относно значението на “европейския социален модел”.

#### 4. **Въздействие на структурните и кохезионните фондове**

4.1 Трудно е да се оцени въздействието на структурната политика върху сближаването поради прекъсване в статистическите данни на Евростат относно БВП или на заетостта на ниво NUTS-2 и NUTS-3. Впрочем, съществува интервал, който може да достига до няколко години и дори до повече от десетилетие, между момента на инвестирането, съфинансирано от ЕС, и момента, в който проектът става оперативен и рентабилен. Този темпорален проблем обаче не означава, че структурните фондове нямат ефект в краткосрочен план.

4.2 “В периода между 1994 и 2001 г. в страните обхванати от сближаването, дори ако се изключи Ирландия, нарастването на БВП на глава от населението превиши с 1 % годишно средната стойност за Съюза [3 % срещу 2 %], и във всички тези страни, с изключение на Гърция, частта на зетото население в трудоспособна възраст нарасна много по-бързо отколкото средното. В Гърция Впрочем, както и в Ирландия, печалбите от производителността на работната ръка бяха два пъти над средното за Съюза в този период и много по-високи от средното в Португалия.”<sup>5</sup>

---

4 Четвърти отчет за напредъка при сближаването, COM(2006) 281, стр.10.

5 Трети отчет върху икономическото и социално сближаване Ново партньорство за сближаването – конвергенция, конкурентоспособност, коопериране (февруари 2004 г.), стр. VIII.

- 4.3 “Смята се, че в Испания през 1999 г. БВП е бил с около 1,5 % по-висок от стойността, която би имал в отсъствие на интервенция, с повече от 2 % в Гърция, с близо 3 % в Ирландия и с повече от 4,5 % в Португалия. Освен това се оценява, че вследствие на тези интервенции БВП на новите германски провинции е нараснал с около 4 %.”<sup>6</sup>
- 4.4 Можем да бъдем изкушени да подценим реалното въздействие на структурните фондове, обяснявайки успехите чрез конюнктурата, избора на национална политика, други европейски секторни политики и т. н. Следните елементи обаче целят да потвърдят хипотезата за една реална общностна добавена стойност на структурната политика в смисъл на сближаването и конвергенцията.
- *“Всяко евро, похарчено на нивото на ЕС в рамките на политиката на сближаване води до други разходи в среден размер на 0,9 евро в най-слабо развитите региони (Цел 1) и на 3 евро в регионите в процес на реструктуриране (Цел 2).”<sup>7</sup>*
  - *Що се отнася да структурните фондове в тяхната цялост, “емпиричните данни подсказват, че средно около една четвърт от структурните разходи се връщат към останалата част на Съюза под формата на нарастване на вноса, най-вече на машини и оборудване. Това “връщане” е особено голямо в случая на Гърция (42 %) за разходите, и на Португалия (35 %)”<sup>8</sup>*
- 4.5 Въпреки тези показатели за прогресивно изравняване на социоекономическите характеристики на страните-членки, изказванията следва да са нюансирани, тъй като на ниво региони това движение е много по-бавно.
- 4.5.1 “При ПЧИ (преките чуждестранни инвестиции) има тенденция към непропорционално насочване към относително силните части на Съюза, отколкото към относително слабите му такива. Вътре в страните ПЧИ обикновено се концентрират в и около големите градове, най-вече в националните столици и много малко в изостаналите в развитието си региони”.<sup>9</sup>
- 4.6 В периода между 2000 и 2004 г. в рамките на политиката на сближаване бяха утвърдени близо 3.600 големи проекта. От тях, близо 1.600 прибягнаха до услугите на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ). Тя интервенира в пет области, за да поддържа сближаването и стратегията от Лисабон и Гьотеборг: икономическо и социално сближаване, i2i (“иновационна инициатива 2010”), трансевропейски мрежи, опазване и подобряване на околната среда и подкрепа за МСП. Дейността ѝ е особено

---

6 Пак там, р. XIX.

7 Стратегически насоки на Общността 2007-2013, COM(2005) 299, стр.1

8 Трети отчет върху икономическото и социално сближаване Ново партньорство за сближаването – конвергенция, конкурентоспособност, коопериране (февруари 2004 г.), стр. XIX.

9 Трети отчет върху икономическото и социално сближаване Ново партньорство за сближаването – конвергенция, конкурентоспособност, коопериране (февруари 2004 г.), стр. XIV.



ефикасна в едромашабните проекти, свързани с рискове, които не бива да се пренебрегват (значителни инфраструктурни проекти, изследователска и развойна дейност и др.). Механизмът на финансиране на иновационните програми от ЕИБ генерира същевременно и лостов ефект в съотношение от 1:3 до 1:6.

4.7 Трябва да се подчертае също така, че – и това не за пренебрегване – структурната политика не само подпомага регионите и страните на ЕС в експлоатирането на техния потенциал за развитие чрез инвестиции във физическия капитал, човешкия капитал и технологиите за да се преодолеят евентуалните затруднения, свързани с една силна икономическа и парична интеграция (единен лихвен процент и обменен курс, либерализация, нараснала конкуренция, както и реструктуриранятията и уволненията, произтичащи от тях), но поддържа в същото време вътрешния пазар, благодарение на търговските потоци и заетостта, генерирани от разработването и осъществяването на проекти, отговарящи на изискванията на структурните фондове, които, освен това, често едва ли биха били реализирани без ролята на катализатор, който играе интервенцията на ЕС.

4.8 Освен тези съображения, свързани с финансовия аспект на структурните политики, трябва да разгледаме и два други ефекта от политиката на сближаване:

- определянето на финансова рамка за период от 7 години, която осигурява известна стабилност и позволява планиране;
- партньорството на място, съпътстващо проектите, които отговарят на изискванията на структурните фондове, дори ако това партньорство може да се усъвършенства;<sup>10</sup>
- дисциплината на местните администрации, насърчавана от управлението на частично субсидирани от ЕС проекти;
- публичността на ЕС Съюза сред гражданите чрез реализираните проекти (дори ако правителствата често пречат на това, “забравяйки” да посочат европейския произход (поне частично) на финансирането на осъществените проекти).

## 5. Модел, непригоден за разширяваща се Европа?

5.1 Ако през последните петдесет години европейският проект се е адаптирал незначително, продължавайки развитието си, Европа от 1957 г. вече няма нищо общо със съвременна Европа.

5.2 В течение на петдесетина година над двадесет страни показаха интерес към този проект – често незабелязан и неоченяван от държавите, които вече са част от него – до степен, че пожелаха да се присъединят към него. Така, заедно с няколкото вълни на

<sup>10</sup>

Становище на ЕИСК относно “Ролята на организациите на гражданското общество и политиката на сближаване” ОВ С 309 от 16.12.2006 г., стр. 126 и Становище на ЕИСК относно “Стратегическите насоки на политиката на сближаване (2007-2013 г.)” ОВ С 185 от 8.08.2006 г., стр. 52.

разширение, географската площ на ЕС се увеличи повече от три пъти, а населението му се удвои. Първоначалната му хомогенност (като ниво и териториално разпределение на социално-икономическото развитие) бе нарушена, а социалното му, икономическо и териториално сближаване се влоши вследствие на присъединяването на общо взето победни страни.

	година на разширяване	площ на европейската територия		средна гъстота на населението на новите страни- членки	разлика на БВП на глава от населението в ППС между групата на страните, които вече са членки и новите страни-членки (в %)	ако средният БВП на глава от населението в ППС = 100 в навечерието на присъединяването, новите присъединявания водят до промяна от..... (в %)
		(в хиляди км2)	промяна по отношение на предишното разширяване (%)			
ЕС-6	1957	1.284	–	241,3	–	–
ЕС-9	1973	1.641	+27,7	143,7	-17,2	-5,72
ЕС-10	1980	1.773	+8,0	84,0	-25,0	-2,50
ЕС-12	1986	2.371	+33,7	99,5	-37,4	-6,23
ЕС-15	1995	3.243	+36,8	53,8	2,5	0,50
ЕС-25	2004	4.297	+32,5	204,8	-49,2	-19,68
ЕС-27	2007	4.646	+8,1	80,5	-65,5	-4,85
ЕС-29	???	5.486	-18,1	87,0		?? (ще зависи от датата на присъединяването)

*NB. ЕС-29 = ЕС-27 + Турция + Хърватия*

*Източници:*

- *Икономически данни: Атесо (за БВП на глава от населението в ППС (паритети на покупателна способност))*
- *Географски и демографски данни: United Nations World Population Prospects, 2004*
- *Собствени изчисления*

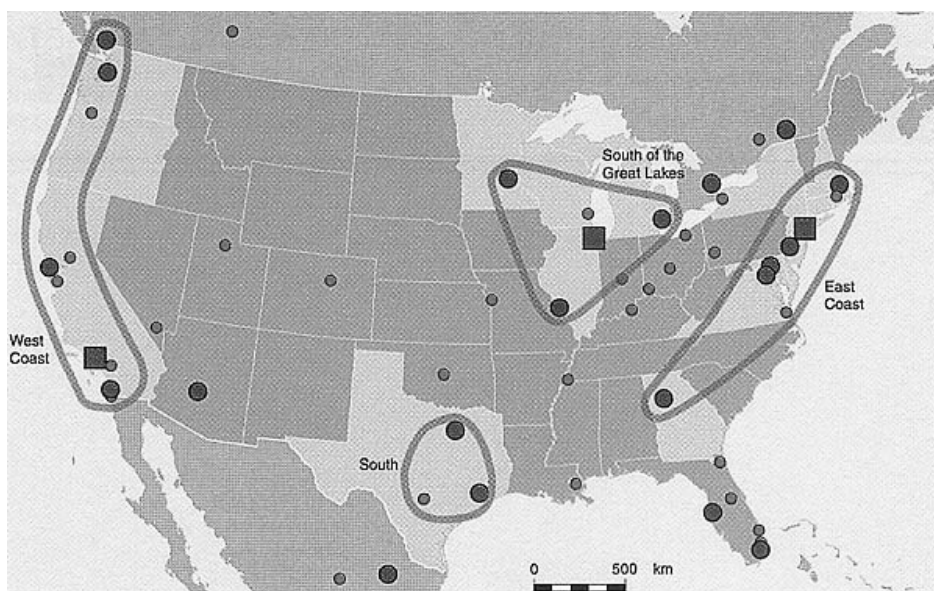
5.3 Под влиянието на различни фактори и благодарение на “историческото наследство” възникна многогълник на растеж, включващ Лондон, Хамбург, Мюнхен, Милано и Париж като полюс, концентриращ 20 % от площта на общността на Петнадесетте, 40 % от цялото население, и създаващ 50 % от богатството. Този гръбнак на Европа включва 7/10 от европейската власт за вземане на решенията и над 85% от градовете в него имат добри транспортни връзки<sup>11</sup>. Този гръбнак се означава с термина “петогълникът”.

<sup>11</sup>

G :Baudelle, B.Castagnède, Le polycentrisme en Europe, 2002, p. 160-161.



Европа на петогълника



САЩ – четирите зони на икономическа интеграция

Картите са от “European Spatial Planning”, редактирано от Andreas Faludi, 2002, и са на разположение на сайта [http://www.planum.net/showspace/bookreview-esp\\_images.htm](http://www.planum.net/showspace/bookreview-esp_images.htm)

- 5.4 Ако икономическото тегло на страните, присъединили се към ЕС през 2004 г. не надвишава 5 % от това на ЕС, то площта на европейската територия нарасна с 33 %. В този нов контекст полигонът няма да е достатъчен да “тегли” периферните региони. *“Концентрацията на икономическата дейност в относително силните региони може, в кратък срок, да благоприятства икономическото производство в ЕС. Но в дългосрочен план този феномен рискува да влоши производствения потенциал на по-слабите региони и да снижи капацитета им да използват сравнителните си предимства. Една прекалено висока концентрация на предприятията и на населението в някои региони е също така против целта на устойчивото развитие. Всъщност за тези региони тя е източник на потенциални струпвания и пренаселеност, на силен натиск върху околната среда, но също, за други региони, и източник на упадък и обезлюдяване”*<sup>12</sup>. (Вижте и 4.5) По примера на САЩ, където са се развили няколко движещи зони, днес е уместно да се насърчава появата на такива зони, които са равномерно разпределени върху цялото европейско пространство – нещо, което специалистите наричат “полицентризъм”.
- 5.5 Освен това, технологичният напредък, глобализацията и мобилността довеждат до появата на все по-голям брой градски региони и столични региони в Европа, които са извън традиционния петоъгълник, но са сравними с него, като например Копенхаген-Малмьо, Дъблин, Мадрид, Виена-Братислава, Катовице и др. Тази промяна в европейския пейзаж също насърчава нови амбиции и нови предизвикателства сред регионите. Да се надяваме, че тези амбиции и предизвикателства също така постепенно ще се отразят на гледната точка и политиките на ЕС<sup>13</sup>.
- 5.6 Ако регионалното планиране не е от компетентността на ЕС и принципът на субсидиарност е доминиращ, не може да се отрече, че управлението на европейската територии представлява една обща отговорност. Изхождайки от този принцип, ЕС-15 и Комисията изработиха Схема за развитие на пространството на общността (ESDP), приета по време на Съвета на министрите от 11 май 1999 г. в Потсдам и допълнена, в Тампере същата година с програма от дванадесет мерки<sup>14</sup>.

---

12 DATAR, "Le schema de developement de l'espace communautaire", 2002)

13 Вижте също така становището на ЕИСК относно социално-икономическите последици за столичните региони, юли 2004 г., ОВ С 302 от 7.12. 2004, стр. 20.

14 Трябва да се посочи, че, някои от тези мерки – и то някои с голямо значение – никога не са бяха осъществени, като изследванията на въздействието върху територията и други не бяха продължени в достатъчна степен, като поддръжката на трансграничното, транснационалното и междурегионалното сътрудничество (Interreg, чиито бюджетни кредити бяха ревизирани към снижаване при сключване на споразумението за финансовите перспективи). За щастие, някои, като създаването на мрежа на европейските обсерватории за пространствено планиране (ORATE), бяха конкретизирани, въпреки че тази работи остава подценена.

- 5.7 В духа на член 159 от Договора, ESDP цели да подобри координирането на политиките на общността, имащи значително въздействие върху територията като регионалната политика или някои секторни политики (селско стопанство, транспорт...).
- 5.8 В рамките на настоящето становище не влиза идентифицирането на зоните, в които отношенията между градовете и между центъра и периферията следва да бъдат засилени. При все това, Комитетът е длъжен да подчертае важността към тази проблематика да се подхожда сериозно, нещо, което, ако не бъде сторено, обрича Европа на забавяне и раздробяване на територията ѝ.
6. **Ключът към успеха: модерна инфраструктура из цялото европейско пространство<sup>15</sup>**
- 6.1 Разбира се, една такава полицентрична организация на европейското пространство (възникване на големи регионални полюси, тласкащи напред зоните, които са по границите им, укрепване на връзката между селските и градските райони, която да е гарант за възобновено и по-силно сближаване, зависи от подобряване на транспортната инфраструктура, енергетиката, телекомуникациите и т.н.
- 6.2 Закъсненията в осъществяването на 14 приоритетни проекта, идентифицирани в Есен (1994 г.), и по-специално на трансграничните участъци и драстичното свиване на позиция TEM (трансевропейски мрежи) в финансовите перспективи за периода 2007-2013 г.<sup>16</sup>, са лошо предзнаменование за осигуряването на устойчиво развитие на Съюза, включително териториалното му сближаване.
- 6.3 Въпреки това, ефективността на структурните фондове за повдигането на нивото на инфраструктурата на страните, участващи в процеса на сближаване, и на по-слабо облагодетелстваните региони и в тяхната връзка с останалите, с оглед да се възползват изцяло от предоставените от вътрешния пазар възможности, вече не се оспорва.
- 6.3.1 Гъстотата на автомобилната пътна мрежа в четирите страни, участващи в процеса на сближаване, се е увеличила от ниво по-ниско с 20 % от средното за ЕС-15 през 1991 г. до ниво, надвишаващо с 10 % това през 2001 г. Регистриран е напредък (но по-скромнен) и в другите региони на Цел 1.

---

15 За улеснение, въпреки че това не е правилно, където това е необходимо ще разглеждаме Кохезионния фонд като част от структурните фондове.

16 20-те милиарда еуро, предложени от Комисията, се стопиха до малко над 8 милиарда, докато общата цена на приключването на 30-те приоритетни проекта отсега до 2020 г. през 2004 г. се оценяваше на 225 милиарда еуро.

6.3.2 През последното десетилетие в Съюза настъпи известна модернизация на железопътната мрежа, но процентът на електрифициране на линиите и преминаване към двупътни линии бе практически един и същ и в изостаналите страни на ЕС, и в другите, така че разликата остава значителна.

6.4 От друга страна, с оглед консолидиране на разширенията на Европа през 2004 и през 2007 г., ще бъде наложително да се следи да се отделят достатъчно ресурси за инфраструктурата, свързваща старите и новите държави-членки, и това по четири причини:

- Макар че Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), Световната банка и ЕБВР (Европейската банка за възстановяване и развитие) заеха EUR 21 милиарда за целите на изравняване на инфраструктурата с нормите на Петнадесетте за периода от 1990 и 2001 г., нуждите от инвестиции само в комуникационната инфраструктура (пътища и железопътни линии) остават значителни. Те са оценени на не по-малко от EUR 90 милиарда (по цени от 1999 г.)<sup>17</sup>;
- новите държави-членки имат по-бърз растеж от болшинството от старите държави-членки, и поради интензифициране на търговския обмен техният растеж подхранва по-бавния растеж на икономиките на старите държави-членки;
- в замяна на това, новите страни-членки ще се възползват от по-добрия достъп до вътрешния пазар.
- *“В по-слабо развитите региони и страни [и по-специално в новите държави-членки] връзките между страните и между регионите могат, в дългосрочен план, да предложат по-високи нива на възвръщаемост, изразяващи се в нараснала конкурентоспособност на предприятията и същевременно да улеснят мобилността на работната ръка.”*<sup>18</sup>

6.5 Преразгръщането и издигането на нивото на тази инфраструктура е особено важен въпрос за новите държави-членки, тъй като при съществуването на СИВ основната част от тяхната инфраструктура конвергираше към Москва, а между 1993 и 2003 г. обменът с ЕС-15 се утрои, до степен че те понастоящем реализират по-голямата част от търговията си с Петнадесетте, и защото нивото на инфраструктурата е под това на ЕС-15.

---

<sup>17</sup> Необходимите инвестиции за успешно приключване на ТЕМ-Т ще представляват, през идните години, около 1,5 % от БВП, предвиден за региона. Сегашните нива на инвестиции, от EUR 2 до 3 милиарда годишно, ще трябва да бъдат доведени до EUR10 милиарда отсега до 2005-2010 г., за да се отговори на натиска на търсенето и се предоставят в Общността услуги, съответстващи на икономическия растеж. В по-дългосрочен план, Комисията оцени на EUR 258 милиарда сумата, необходима за довеждане на транспортните мрежи до приемливо ниво на качество. (EIB, “The development of TENs: perspectives, 2001).

<sup>18</sup> “Политика на сближаване в подкрепа на икономическия растеж и заетостта: Стратегически насоки на Общността, 2007-2013, COM(2005) 299, стр. 15.

- 6.6 В енергиен план<sup>19</sup> е важно да се предотврати “недостига на инвестиции предвид растежа на търсенето и транспортните разстояния. Взаимосвързаността на електрическите и газовите мрежи в Европа нарасна, но между държавите-членки продължават да са налице значителни структурни задръствания.” В това отношение Европейската обсерватория за енергийните пазари, която ще се създаде през 2007 г., би могла да предостави ценни индикации и ориентации за в бъдеще.
- 6.6.1 В случая на сектора на производство на електричество, *“периодът на свръхкапацитет приближава края си, и ще са необходими инвестиции за увеличаване от 600 до 750 GW на капацитета на производство от сега до 2030 г. с оглед да се отговори на нарастването на консумацията на електричество, както и да се замени остаряващата инфраструктура. Нуждата от инвестиции за допълнителен капацитет на производство, особено за да се отговори на пиковото търсене, би могла да бъде задоволена частично чрез пълната взаимосвързаност на мрежите”*.
- 6.7 Като цяло модернизирането на инфраструктурата поставя предизвикателства по отношение на устойчивата околна среда. В този план ЕИСК напомня, че от негова гледна точка, цялостни критерии за устойчивото развитие във всичките му аспекти следва да бъдат интегрирани в оценката на съответствието на проектите на изискванията на структурните фондове, както и в тяхната оценка *ex post*. Той напомня<sup>20</sup> и подкрепата си към целите на създаване на устойчиви общности (sustainable communities) (споразумение от Бристол<sup>21</sup>).
- 6.8 Бюджетното ограничение, наложено от Пакта за стабилност и растеж, както и постоянните усилия, които се изискват за участие в ИВС усложняват реализацията на тези инвестиции, тъй като по-голямата им част идва от националните правителства, а една по-малка част – от структурните фондове или ЕИБ.
- 6.9 Ако 78 % от европейското население днес живее в градовете или градските райони, важно е да не се изпускат из око специфичните нужди на селските райони и да се избегне тяхното изоставане.

---

19 Становище на ЕИСК относно “Енергийното обезпечаване на ЕС – Оптимизационна стратегия” (проучвателно становище) (TEN/227) OJ C .....

20 Становище на ЕИСК относно “Тематична стратегия за градската среда” (NAT/308), OJ C .....

21 Споразумението от Бристол от декември 2005 г. ([www.odpm.gov.uk](http://www.odpm.gov.uk) cod prod. 05 EUPMI 03584). Споразумението от Бристол дефинира 8 фундаментални характеристики на устойчивата общност: 1) активна, включваща и сигурна; 2) добре управлявана; 3) добри връзки; 4) добра инфраструктура на услугите; 5) чувствителна към околната среда; 6) атрактивна; 7) добре изградена; 8) гостоприемна за всички.

6.10 ЕС полага усилия да ги поддържа чрез ad hoc програми. Той е отделил на развитието на селските райони повече от EUR 60 милиарда в периода от 2000 до 2006 г. При все това, използването на тези фондове е далеч от оптималното, както отбелязва Сметната палата<sup>22</sup>. Същата отчита, че програмите не вземат под достатъчно внимание характеристиките на географската зона бенефициент. Палатата отбелязва и пропуските, отнасящи се до подбора и насочването на проектите, както и недостатъчната оценка на техните резултати.

## 7. Укрепване на връзките между градските центрове и селските райони

7.1 Отдалечените зони страдат особено от застаряването на населението до степен, в която отдалечеността им от активните центрове принуждава младите и квалифицираните работници да се преместят в градовете. Този масово напускане на селските райони рискува да ускори упадъка на тези територии. Заедно с това, големите градове, където се струпва основната част от ресурсите, срещат особени трудности и регистрират несъответствия дори вътре в самите себе си, между своите квартали и/или между социалните групи. *“Почти всички градове, които отчитат ниво на безработица, равно на или надвишаващо 10 %, включват някои зони, в които този процент е поне два пъти по-висок от средния за града”*<sup>23</sup>. Комисията с право идентифицира четири измерения, на които следва да се отдели голямо внимание: транспорт, достъпност и мобилност; достъп до услугите и оборудване; естествена и физическа околна среда; културен сектор<sup>24</sup>.

7.2 Комитетът използва възможността да напомни основната роля, която играят общественополезните услуги, и особено социалните общественополезни услуги, за гарантирането на икономическото, социалното и териториалното сближаване и сближаването между поколенията. Той възобновява призива си за изработване на рамкова директива за тези услуги и на спомагателни директиви към секторните услуги<sup>25</sup>.

---

22 Вижте прес-комюникето ECA/06/20.

23 COM(2006) 385 final, стр.11.

24 Европейска Комисия, "Кохезионната политика и градовете – Приносът на градовете за растеж и работни места в регионите", COM(2006) 385 final..

25 Виж становище на ЕИСК "Услуги във вътрешния пазар", ОВ С 221 от 8.09.2005 г., стр. 113 относно "бъдещето на общественополезните услуги", ОВ С 309 от 16.12.2006 г., стр. 135 и уточнено в изработващото се в момента становище за социалните общественополезни услуги в Европейския съюз.



**8. Необходимото участие на гражданското общество за присъединяване към разработените проекти**

- 8.1 Ако Комисията признава необходимостта от включване на социално-професионалните действащи лица към структурните политики, подчертавайки, че това играе решаваща роля за по-доброто приспособяване на тази политика по места, ЕИСК изразява съжаление, че тя не представя предложения за организиране на прилагането ѝ, които биха били задължителни за държавите-членки.
- 8.2 Комитетът желае в бъдеще да бъдат изработени насоки, засягащи процеса на консултиране по стратегическите и програмните документи на държавите-членки.
- 8.3 Комитетът счита, че страните-членки би следвало да обяснят как те организират обратната връзка относно начина, по който се прилага партньорският принцип в контекста на комитетите за проследяване.
- 8.4 Комитетът е с убеждението, че както страните-членки, така и регионалните власти следва да използват в по-голяма степен потенциала, съществуващ в организациите на гражданското общество, и да ги привличат в изработването на планове за насърчаване и да поддържат инициативите, идващи откъм базата (отдолу), като отделят за тази цел адекватни финансови средства, които са на разположение за дейностите по насърчаване, и да предоставят информация, отнасяща се до структурните фондове.
- 8.5 Същевременно би било уместно да се насърчават съвместни консултации в случаите на трансгранични или междурегионални програми, както и трансгранични или междурегионални социално-професионални партньорства.

**9. Бъдещо иновационно финансиране**

- 9.1 Имайки предвид, от една страна, предизвикателствата, възникващи в един по-многоброен Съюз с отдалечени външни граници и все по-хетерогенен по отношение на характеристиките на регионите му, и от друга страна, очевидния недостатък на отпусканите бюджетни средства, неоправдан от нищо, и нарастващото влияние на глобализацията, ще трябва да открием по-работещи и по-съвременни механизми за финансиране на нашия икономически и социален модел за да възвърнем отново доверието на европейците (предприемачи, работници, безработни...) в способността на Съюза да вземе отново съдбата си в свои ръце. В тази връзка, наскоро предприетите инициативи JASPERS, JESSICA и JEREMIE, са стъпка в правилната посока.

9.2 Структурните фондове понастоящем са ограничени основно до отпускане на субсидии. В едно предишно становище<sup>26</sup> Комитетът бе предложил да се преразгледа инженеринга им с оглед мултиплициране на ефекта от тях, благодарение на включването на Европейския инвестиционен фонд и на ЕИБ. Той предлагаше тези субсидии да се трансформират във финансови продукти по такъв начин, че да предизвикат лостов ефект: покритие от едно еуро за гарантиране на заем на рисков капитал би позволило да се финансират пет до десет евро инвестиции на едно МСП, например. Предимствата на тази система са тройни:

- би се насърчило едно обществено/частно партньорство при финансирането на инвестиции, считани за рискови от традиционните финансови партньори;
- бенефициентите са с повече отговорности отколкото, когато получават невъзвръщаеми субсидии;
- броят им се увеличава, докато бюджетът остава ограничен.

9.3 Би било интересно да се обмисли и възможността по-скоро за използване на неизползваните кредити на вече оскъдня европейски бюджет, отколкото те да се опрощават на страните-членки. Тези кредити представляват само много малък процент от годишния бюджет. При все това, процедурайки по този начин, би могло, през първия период на Лисабон, да се отпуснат повече от допълнителни EUR 45 милиарда за проекти от общ интерес.

Бюджетни излишъци на ЕС (в милиони еуро)	
2000	11.613
2001	15.003
2002	7.413
2003	5.470
2004	2.737
2005	2.410
Общо 2000-2005	44.646

Забележка: Излишъците включват неизползваните кредити на бюджета (от които специалните резерви), както и допълнителните приходи.

Източник: Европейска комисия, IP/06/494

9.3.1 От предишните параграфи е очевидно, че дори една малка част от тези кредити би могла да ускори реализацията на липсващите звена, истинската ахилесова пета на трансевропейските мрежи, които позволяват държавите-членки да се свържат помежду си, да сложат край на задръстванията, да ускорят европейската интеграция и насърчат още повече интермодалността.

---

<sup>26</sup> Становище на ЕИСК относно “Стратегическите насоки на политиката на сближаване (2007-2013)”, OJ C 185 от 8.08.2006 г.

- 9.3.2 Друга част би могла да разшири обвивката на Европейския фонд за приспособяване към глобализацията (EGF). Този инструмент, който няма собствен бюджет, цели да поддържа работниците, уволнени като “жертви на глобализацията” и да допълни действията на структурните фондове. За разлика от инструментите, които изискват дълги периоди на планиране на проекти, които най-често се вписват в срока, EGF е краткосрочен инструмент. Въпреки, че Съветът го е одобрил, той намали наполовина първоначалните кредити, предложени от Комисията (EGF възлиза на 500 милиона еуро). При тези обстоятелства е трудно да се повярва в ефикасността на това средство, което мнозина обрисуват като “маркетингов инструмент”. Паралелно с това, би било уместно да се преразгледат критериите за съответствие на изискванията, снижавайки броя на уволнените работници, изискван от този фонд (изчислявайки го в съответствие с американската програма Trade Adjustment Assistance Programme от 1962 г., създателите са забравили, че обратно на САЩ, която е икономика на големите предприятия, ЕС е икономика, основана на МСП)<sup>27</sup>.
- 9.3.3 Това преразглеждане е от още по-голяма важност, като се има предвид, че една потясна интеграция на страните на европейското пространство рискува да задълбочи конкуренцията между териториите и да доведе до реструктурирания, и следователно до закриване на работни места, което би могло да създаде впечатление у обществеността, че Европа е враг на заетостта.

Брюксел 7 декември 2006 г.

Председател  
на специализираната секция "Икономически и  
паричен съюз, икономическо и социално  
сближаване"

Генерален секретар  
на Европейския икономически и социален  
комитет

Georges DASSIS

Patrick VENTURINI

---

<sup>27</sup>

Така 100-те най-големи предприятия създават 74 % от БВП в САЩ и само 34 % в Европа. В нефинансовия сектор на пазарната икономика МСП (с по-малко от 250 работници) представляват 99,8 % от предприятията (91,5 % за микропредприятията с персонал под 9 души!) и 67,1 % от общата заетост.