



Европейски икономически и социален комитет

ЕСО/287
Регионална политика и
интелигентен растеж

Брюксел, 14 юли 2011 г.

СТАНОВИЩЕ

на

Европейския икономически и социален комитет

относно

**„Приносът на регионалната политика за интелигентен растеж в рамките на
стратегия „Европа 2020“
СОМ(2010) 553 окончателен**

Докладчик: г-н **Cedrone**

На 22 октомври 2010 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Приносът на регионалната политика за интелигентен растеж в рамките на стратегията „Европа 2020“
СОМ(2010) 553 окончателен.

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 24 юни 2011 г.

На 473-ата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли 2011 г. (заседание от 14 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 114 гласа „за“, 6 гласа „против“ и 9 гласа „въздържал се“.

*

* *

1. **Заклучения**

- 1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) изразява съгласие, че ЕС се нуждае от интелигентен растеж в рамките на стратегията „Европа 2020“, за да отговори на настоящите и бъдещите предизвикателства. Голяма част от ЕС има не само проблеми с бавния растеж, липсата на научноизследователска и развойна дейност и иновации, но е изправена и пред други трудности като висока безработица, особено сред младите хора, социални проблеми, бедност и интеграция, младежи, които напускат училищата без необходимите знания, за да си намерят работа, демографски предизвикателства и бюджетни ограничения.
- 1.2 Политиката на сближаване възниква с намерението да се защити европейският модел на обществено устройство, при който елементите на свободна конкуренция и социална пазарна икономика са съпътствани от цели, свързани със солидарността и насърчаването на специфични приоритети за икономическо, социално и териториално развитие, в съответствие с член 174 от Договора за функционирането на Европейския съюз.
- 1.3 Комитетът изразява съгласие, че регионалната политика е ключов инструмент за осъществяване на стратегията „Европа 2020“, тъй като – както заяви европейският комисар Johannes Hahn¹ – успехът при постигането на целите ѝ ще зависи до голяма степен от решенията, които ще бъдат взети на местно и регионално равнище.

¹

Изказване на комисаря през януари при представянето на съобщението „Приносът на регионалната политика за устойчив растеж в рамките на стратегията „Европа 2020“ – този растеж трябва да се разглежда и като „интелигентен“.

- 1.4 ЕИСК счита, че една от най-важните цели на политиката за икономическо, социално и териториално сближаване – това е „правилният“ израз, който Комисията трябва да използва, когато говори за интелигентен растеж в рамките на стратегията „Европа 2020“² – трябва да остане насърчаването на хармонично развитие в целия Съюз, по-специално чрез намаляване на различията между равнищата на развитие на отделните региони, така че те да бъдат интегрирани напълно в ЕС.
- 1.5 ЕИСК оценява положително и приветства намерението на Комисията да насърчава „иновациите във всички региони, без да се пилеят ресурси, като същевременно гарантира взаимното допълване на подпомагането за иновации и НИРД на равнище ЕС, на национално и на регионално равнище“, но смята, че би било подходящо изследователската дейност да се финансира от всички останали фондове, а не само чрез средствата, предназначени за политиката на сближаване.
- 1.6 Съобщението на Комисията относно приноса на регионалната политика за интелигентен растеж би трябвало да се разглежда като допълнение към водещата инициатива „Съюз за иновации“ и като призив за ускоряване на инвестициите в иновации, вместо да се чака следващият финансов период, през който „Европа 2020“ без съмнение ще бъде основна тема за кохезионните фондове³.
- 1.7 ЕИСК изразява загриженост поради факта, че политиката на сближаване е откъсната и отклонена от своите първоначални цели, които бяха потвърдени и в Договора от Лисабон, а именно финансиране за преодоляването на регионалните дисбаланси посредством секторните политики. Трябва да се гарантира, че при този подход се вземат предвид предизвикателствата, потребностите и потенциалът, т.е. изходните позиции, на всеки регион и всяка държава-членка и че не се вреди на сближаването, разбирано не само от икономическа, социална и териториална гледна точка, а преди всичко от политическа и културна.
- 1.8 ЕИСК отдава първостепенно значение на предложената от Комисията политика за насърчаване на научните изследвания и иновациите, но при разглеждането на тези въпроси следва да се обръща голямо внимание на специфичните особености на съответните територии. Възможно е иновацията в даден производствен процес да е резултат от научноизследователска дейност, извършена на друга територия и от други лица, различни от тези, сред които е намерила приложение. Следователно трябва да се обърне внимание и на въпросите, свързани с трансфера и възпроизводимостта на иновационните процеси и с тяхното разпространение на териториално равнище. Все пак опитът да се създаде синергия между политиката на сближаване и другите политики на ЕС и да се подобри използването на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) е положително явление.

² СОМ(2010) 553 окончателен.

³ Пак там.

- 1.9 ЕИСК счита, че, както се посочва в съобщението, стремежът към постигане на целта за интелигентен растеж трябва да има своя собствена регионална структура, която да се опира на специфичните изисквания на секторите, на клъстерите, на метаклъстерите или на макрорегионите и да бъде свързана с вече съществуващите и/или подлежащи на укрепване научноизследователски институти и университети и с местните предприятия и мрежи за комуникация, които могат да улеснят нейното установяване и развитие на дадена територия, като благоприятстват регионалната специализация и управление.
- 1.10 Освен това ЕИСК счита, че политиката на сближаване и стратегията „Европа 2020“ трябва да бъдат предмет на специално свикан за целта Европейски съвет – не може политиката на сближаване да се превръща от стратегическа политика на ЕС в „бедна роднина“, нито пък да се смята, че тя сама по себе си ще бъде движеща сила на стратегията „Европа 2020“.
- 1.11 Лансирането на това предложение от страна на Комисията не трябва да бъде повод за безогледно разпределяне на фондовете, включващо и богатите региони, с обещанието за амбициозна цел, а по-скоро да се използва, за да се потърси обща конвергенция между регионите, така че да се утвърди с помощта на общи показатели европейската концепция за успешно сближаване!
- 1.12 По същия начин е абсолютно необходимо да се гарантира, че всички държави-членки могат да участват в различните програми на ЕС, и да се насърчава създаването на синергии между различните общностни програми посредством опростяване на процедурите и разрушаване на стените, издигнати между различните генерални дирекции, т.е. между Комисията като цяло, държавите-членки и регионите, със съзнанието, че администрациите са в служба на гражданите, на предприятията, на общностите, чийто живот трябва да се облекчава, а не да се затруднява.
- 1.13 ЕИСК счита, че Комисията с право предлага широк подход към иновацията, който не се свежда до технически или технологични въпроси. Въпреки това Комитетът би предпочел Комисията да обърне повече внимание на практическите възможности за използване на програмите за иновация от различните заинтересовани страни. Например МСП, от които само малък брой разполагат с научни изследователи, биха могли да се възползват от програмите за иновация. Много МСП са действително новаторски настроени, но не използват предлаганите им възможности за получаване на подкрепа от програмите на ЕС, въпреки че биха извлекли големи ползи от това. Следва да се подобри достъпът до рисков капитал, като в това отношение е необходимо да се засили програмата „Jeremie“, въпреки че използването на този инструмент не бива да става задължително. Държавите-членки би трябвало да се оставят сами да решават дали да използват субсидии, заеми или комбинация от двете, както и да изберат тематичното приложно поле. Освен това в тази област е необходимо да се започне процес на опростяване.

- 1.14 В тази насока като инструмент, съпътстващ стратегията за иновации, биха могли да се използват новите форми на „ефективно партньорство“ – ПЛАТФОРМА НА КОНСЕНСУСА, в които да участват и да си сътрудничат всички заинтересовани страни, публични и частни, включително банките, и които да имат прости, ясни и ефективни правила, прилагани през целия период на изпълнение на проектите и определящи сроковете, отговорностите и евентуалните санкции.
- 1.15 Освен това ЕИСК счита, че трябва да се промени радикално настоящият подход на Комисията, която е загрижена повече за формалните аспекти на програмите отколкото за тяхното съдържание и по-специално за постигнатите резултати – приоритетна цел, към която трябва да се стремим.
- 1.15.1 По-скоро би било от полза въз основа на териториални анализи да се оказва успоредна и съгласувана подкрепа на двата противоположни полюса – преодоляването на изоставането и иновациите.
- 1.16 ЕИСК изразява съжаление поради факта, че съществуват значителни разлики не само между регионите в ЕС, но и в рамките на отделните държави-членки. Тези разлики личат също и в областта на НИРД и иновациите, като извеждат на преден план необходимостта от укрепване на политиката на икономическо, социално и териториално сближаване в периода до 2020 г.
- 1.17 Същевременно ЕИСК отбелязва, че държавите-членки на ЕС са изправени и пред нарастваща световна конкуренция от страна на новите индустриализирани страни, в които НИРД и иновациите се развиват много силно и които вече вземат преднина, по-специално в секторите, свързани с високите технологии.
- 1.18 Ето защо ЕИСК приветства факта, че със своята инициатива „Съюз за иновации“ в рамките на стратегията „Европа 2020“ и със своето съобщение относно интелигентния растеж Европейската комисия поставя акцент върху някои проблеми и привежда в действие регионалната политика, тъй като именно децентрализираните мерки насърчават до голяма степен обновяването. Този процес обаче не може да се извърши без предоставяне на помощи, които, също както политиките, трябва да бъдат еднакви в целия ЕС.
- 1.19 ЕИСК споделя схващането, според което трябва да се възползваме от съществуващите различия между регионите, а това изисква въвеждането на изцяло нови форми на сътрудничество с всички налични сили на национално, регионално и местно равнище.

- 1.20 ЕИСК смята, че по-силният акцент върху иновационните работни места съответства на политиката за интелигентен растеж и разработването на стратегии за интелигентна специализация. Комитетът подчертава в становището си SC/034 **„Иновационни работни места: източници на производителност и качествена заетост“**, че иновационните работни места са в основата на стратегията „Европа 2020“. ЕИСК препоръчва на Комисията да лансира пилотен проект относно иновационните работни места като част от водещата инициатива „Съюз за иновации“.
- 1.21 Комитетът изразява задоволство от факта, че Комисията е запланувала за следващата година по-широка научноизследователска програма в областта на обществения сектор и социалните иновации. ЕИСК е съгласен с въвеждането на индекс за иновациите в обществения сектор и едновременно с това да се предприемат пилотни проекти за европейски социални иновации в помощ на социалните новатори и да се представят предложения за социални иновации в рамките на програми по Европейския социален фонд. Комитетът смята също така, че трябва да бъдат включени и организациите на гражданското общество. Тези инициативи могат да се разглеждат като средство за интелигентен растеж.
- 1.22 ЕИСК подкрепя идеята за разработване на стратегии за интелигентна специализация, които регионалните и местните единици трябва да разработят сами въз основа на специфичните си изисквания и като вземат предвид степента си на развитие. Интелигентният растеж в някои региони все още се състои в развитието на основната инфраструктура като телекомуникации, енергетика или пречистване на водите.
- 1.23 Регионалната политика и по-специално регионалното финансиране от страна на ЕС са от съществено значение за постигане на интелигентен растеж и за насърчаване и подпомагане на националните и регионалните правителства при изготвянето на стратегии за интелигентна специализация, помагачи на регионите да определят своите най-силни активи.
- 1.24 Както отбелязва Комисията в съобщението си, съсредоточаването на ресурси върху ограничен брой дейности ще гарантира по-ефективно и по-ефикасно използване на фондовете и ще допринесе за увеличаване на частните инвестиции, при положение че приоритетните области на дейностите и инвестициите са определени от съответните местни власти съвместно с партньорите им – представители на икономиката и гражданското общество.

4

Нови сведения от Дания показват, че болниците са повишили своята ефективност, което се изразява в увеличаване на броя на операциите, и едновременно с това служителите са по-доволни от своята работа, въпреки бюджетните съкращения и въпреки факта, че болниците имат по-малко служители. Методите на работа бяха променени, беше забранено в някои случаи лекарите да работят и на друго място, а на пациентите започнаха да се предоставят повече грижи. Данните показват, че пациентите също са по-доволни (заключението е: необходими са не само бюджетни съкращения, но и промяна в методите и организацията на работата).

1.25 В заключение целите на стратегията „Европа 2020“ са в унисон с тези на политиката на сближаване. Чрез уникалната си структура на многостепенно управление политиката на сближаване е в състояние да осигури стимули и конкретна помощ, за да се гарантира ангажираността с целите на стратегията „Европа 2020“ на ниво макрорегион, на междурегионално, регионално и местно равнище. В институционалната рамка за тяхното прилагане обаче липсват общите финансови и правни елементи, които чрез своето взаимодействие биха могли да се превърнат във фактори за повишаване на ефективността.

1.25.1 Поради това би било целесъобразно да се установи засилено сътрудничеството за постигане на горепосочените цели.

2. Предложения

2.1 Определения: съществуват много определения за иновации. В инициативата „Съюз за иновации“ те са представени като промяна, която ускорява и подобрява начина, по който замисляме, разработваме, произвеждаме и използваме нови продукти, индустриални процеси и услуги. Тези промени създават повече работни места, подобряват живота на хората и изграждат по-природосъобразни и по-добри общества. ЕИСК одобрява това определение, защото на първо място то обхваща редица области на политиката.

2.1.1 В същото време това определение предполага, че много генерални дирекции на Европейската комисия трябва да се включат в иновациите и в социалното, икономическото и териториалното сближаване и че всички фондове на ЕС трябва да допринесат за развитието на тази сфера.

2.2 **Обединяване на ресурсите:** ЕИСК е на мнение, че за да се постигне целта за регионална иновация като инструмент за „освобождаване на потенциала за растеж на ЕС“, трябва да се използват и други ресурси на Общността като например ОСП – поне по отношение на инвестициите в областта на иновациите и интелигентния растеж в селскостопанския сектор – и Европейският социален фонд. Освен това общностните финансови инструменти трябва да се координират и използват в синергия с националните и регионалните. Всички държави-членки трябва да могат да получават пълен достъп до възможностите, предлагани от финансовите инструменти на ЕС, и в тази област е необходимо да се предприеме процес на опростяване.

- 2.3 **Избор на приоритетите:** ЕИСК счита, че би било целесъобразно да се уточнят типологиите на иновациите, като се запазят регионалните иновации, и да се изберат програми, заинтересовани сектори (например устойчиво развитие, енергетика, околна среда, транспорт ...) и региони, които да се включат, като се отчитат предизвикателствата, пред които са изправени, потребностите и потенциалът им (т.е. изходните позиции), както и предприемаческата им насоченост, условията за научна дейност и способността им за модернизиране на оборудването или пренасочване на производството. Трябва да се насърчава свързването на макрорегионите и да се изостави политиката на „хиляди цветя“. Приоритетите следва да се избират в сътрудничество между публичните власти, частните организации и организираното гражданско общество на различните равнища.
- 2.4 **Знания, комуникация и информация:** разпространението и споделянето на положителния опит между заинтересованите сектори и територии е от основно значение, затова е необходимо в самите програми на Комисията да се предвиди подходяща стратегия за комуникация и информация.
- 2.5 **Обучение:** обучението е друг основен инструмент, който трябва да се използва за постигане на целите, които си поставя Комисията с настоящото съобщение. Много полезно би било, особено за младите хора, да се насърчава разпространението на иновационната култура. Освен това ЕИСК счита, че по този начин ще се насърчи използването на фондовете, ще се намалят неусвоените бюджетни кредити и ще се избегне пилеенето на средства; с това се цели постигане на оптимално използване на фондовете като същевременно се подпомага управляемостта на територията.
- 2.6 **Консолидиране на партньорството:** според ЕИСК би трябвало да се отдаде предпочитание на програмите и проектите, изготвени от самите сдружения на МСП или от вече съществуващите научноизследователски центрове съвместно с представители на работниците и заинтересованото гражданско общество и с участието на местните власти. Партньорството, практикувано като метод на всички равнища, представлява много важна добавена стойност, поради което би следвало да се дава приоритет на проектите, изготвени по тази процедура. Това би било и от голяма полза за **управляемостта на територията.**
- 2.7 **Оценяване на резултатите:** то трябва да бъде задължително и Комисията трябва да го подкрепя без всякакви колебания. Това следва да се прави с общи параметри и системи за оценяване на резултатите както за иновациите, така и за научноизследователската дейност, приоритетна цел на Комисията и на ЕС. За регионите или областите, които не съответстват на тези параметри и системи или не използват фондовете, трябва да се предвидят алтернативни форми на намеса от страна на държавите и/или Комисията, която би трябвало да ръководи този процес.

- 2.8 Насърчаване на **публично-частните партньорства**, включително посредством смесена система за финансиране на особено важните или интересни програми както в областта на научните изследвания, така и в тази на иновациите.
- 2.9 **Стимулиране на държавите-членки**, за да могат заедно с Комисията и ЕС да предприемат по-решителни действия – те не бива да абдикират от своята роля по причини, които са многократно повтаряни; трябва да се дава приоритет на междурегионалните проекти, които се подчиняват на европейска логика и рамки, като същевременно Комисията трябва да се върне към своята ръководна роля, включително на етапа на изготвяне, изпълнение и по-специално оценка на резултатите.
- 2.10 **Насърчаване на предоставянето на подкрепа и консултации:** според ЕИСК, за да компенсират липсата на собствени изследователи и експерти, МСП и особено микропредприятията се нуждаят от лесен достъп до ефективни и подходящи услуги, свързани с предоставяне на подкрепа и консултации. Ето защо Комитетът призовава за политика в подкрепа на дейностите на посредническите организации, за да се подпомагат техните помощни и консултантски услуги, особено чрез договори за регионални цели и финансиране на работните места на консултантите в областта на иновациите в тези посреднически организации.
- 2.11 **Внасяне на по-голяма яснота** в комуникацията – според ЕИСК комуникацията трябва да се опрости и да стане по-ясна по отношение на поставените цели. Подходът би трябвало да се промени радикално, като се търсят предложения отдолу-нагоре с убеждението, че парите трябва да следват идеите, а не обратното.
- 2.12 **Опростяване** – опростяването на всички равнища е предварителна цел. Трябва непрестанно да се следва *стратегия за опростяване*, за да се намалят сроковете и разходите, като се създаде единен формуляр и се следва принципът на „обслужване на едно гише“. Освен това е необходимо да се ускорят плащанията и да се улесни предварителното финансиране на предприятията, по-специално на МСП. Накрая, следва да се хармонизират финансовите разпоредби и да се извършва един единствен одит, който да е валиден пред всички инстанции.
3. **Преразглеждане на бюджета на ЕС, сближаване и интелигентен растеж**
- 3.1 В своето съобщение относно преразглеждането на бюджета Комисията е посветила дълга глава на политиката на сближаване и много по-малко, например, на ОСП, която все още представлява 43% от разходите на Общността. Частта, посветена на сближаването, е озаглавена „приобщаващ растеж“: обещаващо заглавие, което обаче трябва да се приложи на практика.

- 3.2 Заглавията говорят сами за себе си: а) Политиката на сближаване и стратегията „Европа 2020“; б) По-голяма концентрация и съгласуваност; в) Обща стратегическа рамка; г) Договор за партньорство за развитие и инвестиции; д) Подобряване на качеството на разходите. С изключение на последната важна цел, всички останали вече трябваше да бъдат осъществени.
- 3.3 ЕИСК оценява положително усилието и предложенията на Комисията за създаване на синергии между политиката на сближаване и останалите политики на ЕС и държавите-членки, включително някои приоритети, посочени в „Европа 2020“, но смята, че е необходимо да се използват всички ресурси, за да се осъществят целите на „интелигентния растеж“.
- 3.4 Преразглеждането на бюджета би трябвало да бъде повод за постигане на съответствие между политиката на сближаване, ОСП и стратегията „Европа 2020“, като се вземе предвид преразглежданият понастоящем пакт за стабилност, с цел повторно обсъждане и преразпределяне на бюджета на ЕС и на държавите от еврозоната (например образованието и научните изследвания не би трябвало да се разглеждат като текущ разход).
- 3.5 **Помощта за МСП** е приоритетен проблем за успеха на предложението. Това следва да се направи посредством опростяване и улесняване на финансирането, включително чрез застраховане срещу рисковете, свързани с отпускането на кредити – в съзвучие с принципите, потвърдени при преразглеждането на „Small Business Act“ (SBA) – или на пряко финансиране на иновациите, успоредно с провеждането на политика за подкрепа и наблюдение. Това може да се улесни също и посредством консолидиране и използване на сдруженията на МСП и на микропредприятията. Държавите-членки следва сами да решават, на съответното равнище, дали да използват субсидии, заеми или комбинация от двете.
4. **Бележки**
- 4.1 ЕИСК оценява като положителни дейностите, които Комисията би трябвало да изпълни, за да насърчи постигането на целите, по-специално по отношение на анализа и информацията за постигнатите резултати, предоставянето на рисков капитал и гаранции за МСП, които се занимават с иновации, предоставяйки на разположение финансиране, адаптирано към действителността на МСП и на микропредприятията.
- 4.2 Посочените в съобщението на Комисията пет области на интелигентна специализация изглеждат малко общи и спадат към твърде различни сектори и области, не са адаптирани към специфичните особености на регионалните територии, не разглеждат възможните синергии, произтичащи от политиките за стимулиране на иновациите, предвидени в други области на общностна намеса (конкуренция, селско стопанство, вътрешен пазар, околна среда и енергетика, образование и др.) или в други общностни програми. Например нито веднъж не се споменава социалната икономика. Също така не е предвидено участието на социалните партньори или на други заинтересовани страни от организираното гражданско общество в разработването и прилагането на политиките по отношение на интелигентното специализиране.

- 4.3 Не се споменава нито веднъж и изискването за координиране на общностната инициатива в областта на иновациите с политиките в областта на иновациите на държавите-членки, за които е очевидно, че разполагат с повече ресурси и вече са определили и пристъпили към изпълнение на програмите за научни изследвания и намеса в секторите, в които трябва да се насърчи научноизследователската и развойната дейност. По същия начин не се анализират в достатъчна степен мотивите, които са попречили или не са дали възможност за използване на фондовете, а това е **най-сериозният въпрос**. И това при положение че ЕК прави толкова много анализи!
- 4.4 Въпреки това Комисията се интересува в голяма степен от регионите, в които има най-добри условия, като посочва, например, че някои региони участват в конкуренцията на световно равнище, докато други се борят, за да достигнат до това ниво. Това обаче не означава, че някои региони са напълно изостанали. За да може тази разлика да се преодолее, е необходимо регионалната политика да се организира така, че основната ѝ цел да бъде все повече насочена към развитието на слабите региони – точно по същия начин, както цялата политика на сближаване преследва тази цел.
- 4.5 Все пак ЕИСК изразява безпокойство поради факта, че пропастта, която разделя богатите от бедните региони в ЕС, се увеличава непрекъснато и че държавите-членки, които са икономически най-слаби, са и най-слабо развитите в областта на НИРД и иновациите. Комитетът обаче отбелязва, че, както показва новата рамка за оценка, именно НИРД предлага най-голям потенциал за растеж в по-слабо развитите страни и региони.
- 4.6 В тази насока е необходимо Европейската комисия да си сътрудничи с различните държави-членки с оглед разпространението на политиката в областта на НИРД и иновациите така, че богатите региони на държавите-членки да не монополизират всички ресурси, което би довело до още повече разлики в разпределянето на ресурсите на национално равнище.
- 4.7 Съобщението подготвя почвата, така че различните технически инструменти в подкрепа на изследванията да могат по-пълноценно да подпомагат иновациите. Става въпрос за нисколихвени заеми, кредитни гаранции и рисков капитал. Групата на ЕИБ е също една от институциите, които следва да получат допълнителни средства, предназначени за подпомагане, особено на МСП.

Брюксел, 14 юли 2011 г.

Председател
на
Европейския икономически и социален
комитет

Staffan NILSSON
