



Република България
ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

СТАНОВИЩЕ

на тема

**„ПРИОРИТЕТИ И ПОЛИТИКИ ЗА УСВОЯВАНЕ НА
СРЕДСТВАТА ОТ ФОНДОВЕТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
В БЪЛГАРИЯ ПРЕЗ ПЕРИОДА 2014 – 2020 Г.“**

(разработено по собствена инициатива)

София, 2013 г.

Икономическият и социален съвет включи в Плана за дейността си за 2013 г. разработването по собствена инициатива на становище на тема:
“Приоритети и политики за усвояване на средствата от фондовете на Европейския съюз в България за периода 2014 – 2020 г.”

Разработването на становището бе разпределено на Комисията по бюджет, финанси, застраховане и осигуряване (КБФЗО) и на Комисията по икономическа политика (КИП). За водеща бе определена КБФЗО.

За докладчици по становището бяха определени д-р Милена Ангелова, член на ИСС, главен секретар на Асоциация на индустриалния капитал в България и г-н Пламен Димитров, член на ИСС, президент на Конфедерацията на независимите синдикати в България.

На 08.07.2013 г. беше проведено съвместно заседание на двете комисии и публично изслушване по темата, за участие в което бяха поканени и присъстваха членове на Председателския съвет и председатели на постоянни комисии на ИСС, заместник-министър председателят и министър на правосъдието, заместник - министри и експерти от всички ведомства, отговорни за разработването на Споразумението за партньорство и оперативните програми за програмния период 2014 – 2020 г.

На заседание от 18.07.2013 г. Пленарната сесия на Икономическия и социален съвет обсъди и прие предложеното от Комисията по бюджет, финанси, застраховане и осигуряване и Комисията по икономическа политика становище.

РЕЧНИК НА ПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ

PDI - Защитени географски указания
PDO - Защитени наименования за произход
SGI – Услуги от общ интерес
SMART индикатори – (Specific, Measurable, Achievable, Realistic, TimeDependent) специфични, измерими, постижими, реалистични и съответстващи на етапа индикатори
SWOT анализ – (Strengths Weaknesses Opportunities Threats) Анализ на плюсове, минуси, възможности, опасности
TEN-T – Трансевропейската транспортна мрежа
TSI – Гарантирани традиционни специалитети
БВП – Брутен вътрешен продукт
БДЖ – Български държавни железници
БДС – Български държавен стандарт
ВиК – Водоснабдяване и канализация
ДП НКЖИ – Държавно предприятие Национална компания "Железопътна инфраструктура"
ДО – Договарящ орган
ЕК – Европейска комисия
ЕС – Европейски съюз
ЕСКФ – Европейски структурни и кохезионни фондове
ЕСФ – Европейски социален фонд
ЕФРР – Европейски фонд за регионално развитие
ЕФМДР – Европейски фонд за морско дело и рибарство
ЗЕУ – Закон за електронното управление
ЗОП – Закон за обществените поръчки
ЗУСЕС – Закон за управление на средствата от Европейския съюз
ИСС – Икономически и социален съвет
ИСУН – Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС за България
ИТИ – Интегрирани териториални инвестиции
КН – Комитет за наблюдение
МС – Министерски съвет
МСП – Малки и средни предприятия
МТСП – Министерство на труда и социалната политика
НИРД – Научно – изследователска и развойна дейност
ОП – Оперативна програма
ОП ИК – Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“
ОП НОИР – Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“
ОПОС – Оперативна програма „Околна среда“
ПИК – Политика по измененията на климата
ПМС – Постановление на Министерски съвет
ПОС – Политика по околната среда
ПРСР – Програма за развитие на селските райони
ОПРЧР – Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“
СП – Споразумение за партньорство

ТОЛ такси – Пътни такси за изминато разстояние
УО – Управляващ орган
УЦЖ – Учене през целия живот

1. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

- 1.1. Икономическият и социален съвет призовава за ясен политически ангажимент към ускореното изготвяне на Споразумението за партньорство за периода 2014 – 2020 г. и програмите към него¹, при диалог и консенсус със социалните партньори и структурите на организираното гражданско общество, при отчитане на икономическите реалности в България и предизвикателствата в бъдещото развитие на страната, както и при ползване на натрупания опит през настоящия финансов период.
- 1.2. ИСС изразява задоволство, че в рамките на проведеното изслушване по проекта на становище компетентните органи декларираха подкрепа за голяма част от предложенията и обявиха, че вече работят по тяхното прилагане на практика. ИСС декларира своята готовност да продължава активния диалог и да оказва експертна подкрепа при изготвяне на всички документи, свързани с подготовката на СП и програмите към него.
- 1.3. ИСС настойчиво припомня, че за активизиране на целия потенциал на нацията е необходимо утвърждаването на механизъм за постоянно участие на социалните партньори и на организираното гражданско общество в цялостния процес - от реалистичното програмиране до формирането, съгласуването и осъществяването на приоритетни икономически и социални политики. За реализирането на това, ИСС:
 - 1.3.1. Предлага при програмирането на период 2014 – 2020 г. да бъдат предвидени минимални квоти за усвояване от страна на частно-правните бенефициенти във всяка програма, които да не могат да бъдат нарушавани без съгласието на социалните партньори. Тези квоти да бъдат обект на повишено внимание от страна на комитетите за наблюдение, като на всяко тяхно заседание Договарящите / Управляващите органи да внасят доклад за напредъка по тяхното изпълнение. При установяване на евентуални проблеми, средствата да бъдат своевременно алокирани към други операции, но задължително отново насочени към частно - правни бенефициенти, освен при изрично съгласие от страна на социалните партньори за други действия.
 - 1.3.2. Настоява представителите на социалните партньори и на организираното гражданско общество да имат блокиращо малцинство при взимането на важни решения на комитетите за наблюдение (а преди това – на Работните групи за подготовка на програмите), за да се гарантира, че консенсусните виждания на тези групи няма да бъдат negliжирани.
- 1.4. Новият подход, приет от европейските институции при дефинирането и администрирането на Многогодишната финансова рамка 2014 – 2020 г.

¹ По техните варианти към 01.07.2013 г.

предпоства множество предизвикателства към всички участници в процеса. За да бъдат адресирани те правилно, ИСС:

1.4.1. Препоръчва в Споразумението за партньорство да се зложат измерими и изпълними финансови показатели и показатели за резултат. Преглед на тяхното изпълнение да се прави на всяко заседание на комитетите за наблюдение, като броят на заседанията да бъде увеличен от две на четири годишно, включително и по отношение на програмите.

1.4.2. Напомня, че променените правила не следва да доведат до увеличаването на административните тежести за бенефициентите.

1.5. ИСС призовава за максимално опростяване и стандартизиране на процедурите по изготвяне, подаване, оценяване на проектите и отчитане на тяхното изпълнение. Всички тези процеси трябва да се извършват по електронен път, при ясни правила и единни електронни форми. В процеса на кандидатстване да се изисква минимално количество информация от бенефициента (основно на декларативен принцип), а удостоверяването на необходимите обстоятелства да става при подписване на договорите, при спазване на всички разпоредби на ЗЕУ.

2. СПОРАЗУМЕНИЕ ЗА ПАРТНЬОРСТВО

2.1. Изключително тежката икономическа ситуация в страната, съчетана с нарастващо социално напрежение, очакван относително слаб икономически растеж и недостатъчни вътрешни и чуждестранни инвестиции, допълнително повишават ролята и значението на средствата от фондовете на ЕС. В същото време, въвеждането на задължителни предварителни условия за постигането на конкретни цели за национално развитие, единствено при изпълнението, на които страната ни ще получи реално финансиране, усложнява чувствително процеса на програмиране и предполага ключовата роля на правилното залагане на инвестиционните приоритети.

2.2. ИСС обръща внимание на няколко групи предизвикателства, произтичащи от спецификата на социално – икономическата среда в България, които да бъдат ясно адресирани и задълбочено анализирани от гледна точка на пораждащите ги причини в контекста на препоръките на Европейския съвет². ИСС предлага, след ранжиране, водещите предизвикателства да бъдат включени в процеса на програмиране:

- Икономически: неефективно използване на ресурси и енергия, ниска иновативност и дял на инвестициите, недостатъчна конкурентоспособност, ниска покупателна способност и свит вътрешен пазар;

² ИСС припомня по този повод своето Становище на тема „Стратегически приоритети на българската икономика в контекста на стратегия „Европа 2020““.

- Социални: ниска икономическа активност, висока и нарастваща безработица, особено младежка, орязани и неефективно управлявани публични разходи, водещи до влошени образователни и квалификационни характеристики на работната сила, които не отговарят на изискванията на пазара на труда, нуждаещо се от дълбока реформа здравеопазване и редица други предизвикателства, засегнати в анализа, които задълбочават бедността, включително сред „работещите бедни“ и водят до увеличаване на социалното напрежение;
- Екологични: занижено качество на водите и въздуха, лошо състояние на ВиК системата, застрашено биоразнообразие и др., които се отразяват негативно на качеството на живот;
- Административно - правни: често променящи се правни норми; огромен брой подзаконови нормативни актове с нееднозначни текстове, водещи до несигурност и нарастваща административна и регулаторна тежест.

2.3. Икономическият и социален съвет подчертава, че от изключително значение за просперитета на България е Споразумението за партньорство да бъде разработено в тясно сътрудничество и при отчитане на позициите на социалните партньори и структурите на организираното гражданско общество. Това би позволило оптимизиране на процеса на усвояване на средства на основа на разкритите предизвикателства през програмния период 2007 – 2013 г. ИСС предлага да се увеличи броят на заседанията на комитетите за наблюдение от две на четири годишно, с оглед по-ефективен текущ мониторинг на изпълнението на програмите и навременно предприемане на корективни действия при необходимост.

2.4. ИСС настойчиво припомня, че за активизиране на целия потенциал на нацията е необходимо утвърждаването на механизъм за постоянно участие на социалните партньори и на организираното гражданско общество в цялостния процес - от реалистичното програмиране до формирането, съгласуването и осъществяването на приоритетни икономически и социални политики. Социалните партньори имат капацитет и готовност да подпомогнат реализирането на четирите стратегически приоритети за финансиране³ и стратегическото териториално измерение, както и на хоризонталните принципи.

2.5. Икономическият и социален съвет обръща специално внимание на необходимостта от залагане на измерими и изпълними финансови показатели и показатели за резултати в рамките на изпълнението на всяка от програмите. Преглед на тяхното постигане да се прави на всяко заседание на комитетите за наблюдение. ИСС акцентира и върху необходимостта от залагане в СП на механизми, чрез които да се

³ Образование, квалификация и заетост за приобщаващ растеж; иновации и инвестиции за интелигентен растеж; свързаност и зелена икономика за зелен растеж; добро управление и достъп до качествени обществени услуги.

гарантира, че тези показатели позволяват обективно и коректно отчитане на напредъка в изпълнението на програмите. По този начин ще се предотврати налагането на финансови корекции за неизпълнение на договорените цели, в резултат на евентуална негативна оценка при редовните прегледи на напредъка по изпълнението им.

- 2.6. ИСС изразява своето съмнение доколко са реалистични поставените цели за осигуряване на 76 % заетост сред населението на възраст 20 - 64 г. и за дял от 36 % на 30 - 34 годишните със завършено висше образование до 2020 г⁴. ИСС напомня, че целта по отношение на дела на завършилите висше образование лица трябва да бъде съобразена с прогнозата за потребностите от човешки ресурси по професии и квалификационни профили.
- 2.7. ИСС напомня, че предвидените изисквания по отношение на Споразумението за партньорство, механизмите за тематична концентрация, предварителните условия и годишното изчистване на сметките не трябва да водят до увеличаване на административните тежести за бенефициентите.
- 2.8. Икономическият и социален съвет смята, че ключов момент в планирането на ангажиментите, които България приема да изпълни със Споразумението за партньорство, е изпълнението на всички общи предварителни условия и особено на тематичните предварителни условия на национално ниво, да бъде реално възможно до 31.12.2016 г. ИСС препоръчва да се направи задълбочен анализ на всички условия и ако има такива, които бъдат оценени като трудно изпълними или неизпълними в този срок, да се ревизира изборът на тематичните цели, като отпаднат тези, които са обвързани с изпълнението на нереалистични предварителни условия. По този начин, още на етап планиране ще бъде избегната хипотезата за бъдещи финансови корекции или спиране на програми, поради неизпълнение на предварителни условия.
- 2.9. Икономическият и социален съвет настоява за правилно финансово планиране на разходването на ресурсите от ЕСКФ⁵, за да се избегне риска от отменяне плащането на суми, които не са включени в предварително финансиране или в искане за плащане в рамките на периода N+3. При планирането трябва да се има предвид, че ЕС няма да възстановява сертифицирани разходи, преди разглеждане и потвърждаване на изпълнението на предварителните условия (т.е. през 2017 г.).
- 2.10. Всичко това предопределя затруднения при финансирането на авансови,

⁴ В светлината на 61,7 % заетост сред населението на възраст 20 - 64 г. и при 27,3 % дял на 30 - 34 годишните със завършено висше образование през първото тримесечие на 2013 г.

⁵ За програмния период 2014 – 2020 се предвижда намаляване на процента на предварително финансиране от ЕС по съответните програми, описано в Общата стратегическа рамка, както следва: през 2014 г.: 1,5 %; през 2015 г.: 1,5 % и през 2016 г.: 1 % от размера на подкрепата от фондовете за целия програмнен период за всяка програма.

междинни и финални плащания за сключени през периода 2014 - 2016 година договори с бенефициенти. ИСС призовава още на този етап да се мисли за възможности за национално финансиране, осигурено от бюджета или чрез заем. Добре е да се активизира ползването на държавни инвестиционни заеми, особено при финансирането на по-големи проекти.

- 2.11. Споразумението за партньорство се нуждае от сериозно доработване във всички негови части. В сегашния му вид то съдържа твърде много факти, констатации и статистически данни. В същото време те са представени сами за себе си, без да са направени в логическа обвързаност съответните изводи и очертани насоките за политики и интервенции на национално, секторно и регионално равнище. Аналитичната част следва да се съкрати, като при това се открият приоритетите и целите, които се преследват и се очаква да бъдат постигнати с помощта на допълняемо национално и европейско съфинансиране в периода до 2020 година.
- 2.12. Икономическият и социален съвет предлага да се добави една неголяма по обем част към факторите, условията и предпоставките за социално - икономическо развитие на България, която да бъде посветена на особеностите и глобалните тенденции в икономически, социален и екологичен план за съответния период. България следва да базира приоритетите на бъдещото си развитие върху отчитане и на важни бъдещи тенденции - например повишено търсене на храни и вода в глобален мащаб, промени в климата и енергийните източници, ускорено социално - икономическо развитие в огромни територии и страни от Третия свят и произтичащите от тях последици за нашата страна.
- 2.13. Аналитичната част на СП следва да бъде синтезирана, но и допълнена с прогнозни стойности в средносрочен период при оптимистичен, реалистичен и песимистичен сценарий. Текстовете, свързани с екстраполиране на данните, са доста непрецизни, а някъде и противоречиви. Те се тълкуват от гледна точка на различни национални, европейски и световни данни, които са несравними и нееднорангови, ползващи доста различни методики и синтетични показатели за различни години.
- 2.14. Ключов е въпросът за правилното определяне на целите и приоритетите на Споразумението за партньорство и заложената в него стратегия. Към момента е ясно, че България има да решава множество социално - икономически проблеми. Направен е опит в рамките на споразумението да бъдат адресирани колкото може повече от тези проблеми, без да е ясна логиката за избора на приоритетите и свързаните с тях интервенции. Документът страда от липса на фокус и обяснение на връзката между отделните цели, приоритети и области на въздействие. Този дисбаланс налага преразглеждане на приоритетите и тематичните цели, така че да се постави фокус върху тези от тях, които гарантират устойчиви резултати и ефективност, при възможно комбинирано разходване на средства от ЕСКФ.

- 2.15. ИСС препоръчва еднозначни текстове, които ясно посочват кои приоритетни политики по тематичните цели предопределят конкретни постижими резултати (особено по предварителните условия), поетапно до края на 2016 г. Следва да се оцени и посочи какво въздействие на тези резултати се очаква в средносрочен и дългосрочен план за преодоляване на избраните за европейско финансиране предизвикателства и за превенция на потенциални неблагоприятни тенденции въз основа на анализ на риска.
- 2.16. ИСС настоява да бъдат заложили изпълними SMART индикатори за предварителните задължителни условия, напредъкът по които да се отчита тримесечно, за да се гарантира финансиране за постигането на заложените национални и европейски инвестиционни приоритети и нуждаещите се от концентрация 11 тематични цели за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. За целта, наред с Плана за действие и механизма за координация и проследяване на постигнатите резултати, ИСС настоява за своевременна подготовка на рамката за оценка на изпълнението по политиката за сближаване за целите на междинния преглед през 2016 и 2019 г.
- 2.17. ИСС изразява загриженост от непрецизното разписване на политиките и интервенциите, адресиращи значителните териториални различия в социално - икономическото развитие на България. Това е много важен раздел от документа, който изисква съществено доработване, аргументиране и по-конкретно формулиране на политиките и очакваните въздействия. Регионалният преглед би следвало да открие водещи отрасли, като се ползва разгънатия класификатор на икономическите дейности за по-задълбочено представяне на специализацията на отрасловата структура. От особено значение е поставянето на акцент върху секторните политики, особено в секторите, предоставящи услуги от общ икономически интерес и в секторите с висока добавена стойност.
- 2.18. ИСС предлага да се доработи, актуализира и прецизира аналитичната част в Споразумението във връзка с очакваната динамика на социално - икономическото развитие на България през периода 2014 – 2020 г. Разделът за факторите на икономически растеж не е убедителен и следва да се напише отново, като се изясни съотношението между различните фактори и аргументите за избор на една или друга политика за насърчаване на икономическия растеж. Той следва да съдържа реалистични оценки за факторите за икономически растеж и перспективите за развитие във всяка една тематична област.
- 2.19. В Споразумението за партньорство липсва концептуално решение за секторите „електронно управление” и „здравеопазване”, които са сред ключовите задължителни условия. Едновременно с това, те имат потенциала да допринесат съществено за повишаване на възможностите за постигане на инвестиционните приоритети.

2.20. При разписване на финансовата рамка по Споразумението за партньорство и програмите към него, следва да се отчете времето, в което реално се очаква подписване и изпълнение на договори с бенефициенти. Ако се зложат прекомерно големи плащания в началото на програмния период, те едва ли биха се осъществили, тъй като за всяка програма ще е необходимо технологично време за конституиране на комитети за наблюдение, изработване и приемане на схеми за финансиране и фактическото им изпълнение.

2.21. Икономическият и социален съвет настоява при изготвянето на Националното споразумение за партньорство и програмите към него да бъдат намерени ефективни решения на някои основни проблеми:

2.21.1. Икономическият и социален съвет е силно загрижен от множеството случаи на прехвърляния на средства между осите на много оперативни програми в края на миналата и през тази година, повечето от които могат да бъдат оценени като неуместни. Социалните партньори се обявиха против тези действия, тъй като те водят до пренасочване на средства от операции за частно - правни към общински и публични бенефициенти; или от операции, които са насочени към директно реализиране на целите на съответната програма към постигането на относително несвързани с нея цели. Ето защо, ИСС предлага при програмирането на периода 2014 – 2020 г. да има минимална квота за усвояване от страна на частно - правните бенефициенти за всяка програма, която да не може да бъде нарушавана без съгласието на социалните партньори. Тази квота да бъде обект на повишено внимание от страна на комитетите за наблюдение, като на всяко заседание Договарящите / Управляващите органи да внасят доклад за напредъка по тяхното изпълнение. При установяване на евентуални проблеми, средствата да бъдат своевременно алокирани към други операции, но задължително отново насочвани към частно - правни бенефициенти, освен при изрично съгласие от страна на социалните партньори за други действия.

2.21.2. През период 2014 – 2020 г. да се отдели сериозно внимание, включително посредством определянето на квоти, средствата в които не могат да бъдат алокирани (или намалявани) без съгласието на социалните партньори, на:

- Създаването на базова инфраструктура;
- Грантови схеми, насочени към частно - правни бенефициенти (като се положат усилия да се избягва регламента за държавна помощ „de minimis“ посредством блокови изключения, както и да се работи за повишаване на максималната му граница).

2.21.3. Сериозни предизвикателства са: опростяването на формите за

кандидатстване, на отчетните форми, както и изработването и разпространяването на еднозначни тълкувания на нормативните уредби, особено по отношение на правилата за избор на подизпълнители, регламентите за държавна помощ, механизмите за отчитане и верифициране на разходи и др. Често неяснотите и липсата на практика, включително съдебна, по тези въпроси, създават сериозни затруднения не само за бенефициентите, но и за Управляващите органи и Междинните звена.

2.21.4. Сериозна възможност за подобряване на усвояването на средствата е и оптимизирането на усложнените системи за одит и контрол на национално и на европейско равнище, които водят до ненужни административни тежести за всички участници в процеса. В много случаи липсват възможности за адекватно представяне и защита на интересите на бенефициентите.

2.21.5. Икономическият и социален съвет изразява силната си загриженост от продължаващата практика бенефициентите да бъдат санкционирани за грешки на държавната администрация, посредством налагането на финансови корекции, за чието обжалване липсва ясен съдебен ред. ИСС предлага да се предвиди бърз ред за обжалване на подобни актове пред Административния съд.

2.21.6. С оглед насърчаване усвояването на средства, Икономическият и социален съвет призовава да се преразгледа сериозно политиката по отпускането на авансови плащания, особено когато бенефициентите са частно - правни субекти. ИСС счита, че размерът на тези плащания трябва да бъде повишен до поне 40 %, като успоредно с това се предвидят по-разнообразни, гъвкави и свързани с малко разходи инструменти за тяхното гарантиране – като застраховки, записи на заповед и др. ИСС препоръчва да се увеличи прагът, изчислен като сбор от стойността на аванса и междинните плащания, за частно - правни бенефициенти до 95 %, в съответствие с Регламент 1083/2006 г., чл. 79⁶.

2.21.7. Икономическият и социален съвет е загрижен от факта, че процесът на усвояване на средствата от фондовете на ЕС се забавя и затруднява поради несъвършеното законодателство в областта на обществените поръчки и на избора на подизпълнители. Ето защо ИСС препоръчва в ускорен режим да се усъвършенстват ЗОП и процедурите по неговото прилагане, като се създадат за различните програми единни образци по типове обществени поръчки. Следва допълнително да се прецизира и съдържанието, обхвата и начина на

⁶ През месец май тази година беше прието ПМС, с което се увеличи размера на авансовите плащания по проекти, обект на държавна помощ, до 65% от допустимата безвъзмездна финансова помощ. Беше повишен и общият размер на авансовите и междинните плащания за изпълнение на проекти, до 95% от общите допустими разходи, финансирани чрез безвъзмездна финансова помощ.

прилагане на ПМС 69, включително и по отношение на хармонизирането на праговете за обявяване на търгове за големи суми в Официалния вестник на ЕС⁷.

2.21.8. Регистърът на държавните помощи не е актуален и затруднява изключително много участието на частно-правните бенефициенти в процеса на усвояване на средства от фондовете на ЕС, поради липса на актуална информация за статута на достигането на границата по режима за държавна помощ “de minimis”. Икономическият и социален съвет настоява той да бъде прецизно администриран, като се отразяват в реално време верифицираните (а не сертифицираните) разходи. Това може да се гарантира единствено при постигане на пълна функционалност на ИСУН, което също ще доведе до прекратяване вменяването на ненужна отчетност и редица административни тежести на бенефициентите.

2.21.9. За съжаление, през настоящия период се наложи трайно изводът, че държавната администрация не успя да изгради необходимия капацитет за ефективна работа по усвояване на средствата от фондовете на ЕС. Това доведе до забавяне на процеса на усвояване на средства посредством: недопустимо удължаване на процесите на оценка на проектните предложения, неправомерно отхвърляне на качествени проектни предложения (на основа на чисто технически пропуски, а не на основа на липса на качествени проектни идеи), чувствително забавяне в процеса на верифициране и изплащане на разходите, сложни и нееднозначни процедури за кандидатстване, изискване на твърде много дублиращи се документи. Единственото решение на този проблем, според ИСС, е максимално опростяване и стандартизиране на процедурите по изготвяне, подаване, оценяване на проектите и отчитане на тяхното изпълнение. По възможност всички тези процеси трябва да се извършват по електронен път, при ясни правила и единни електронни форми. В процеса на кандидатстване да се изисква минимално количество информация от бенефициента (основно на декларативен принцип), а удостоверяването на необходимите обстоятелства да става при подписване на договорите, при спазване на всички разпоредби на ЗЕУ (държавата да не изисква удостоверяване на обстоятелства, за които вече има информация). При грантовите схеми – при оценяване да се създава списък от резервни проекти, които да заемат мястото на одобрени проекти, при които не е подписан договор, поради невярно декларирано обстоятелство. На всеки етап от процеса да има лесни и ясни процедури за установяване и отстраняване на технически пропуски.

⁷ Директива 2004/18/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 31 март 2004 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки (ОВ ЕС L 134, 30.4.2004 г., стр. 114).

- 2.21.10. ИСС припомня, че задължително условие за успешното изпълнение на СП е ускоряването на процеса на интегрирано доработване, обсъждане и приемане на единна еднозначна нормативна база, особено на ЗОП и очаквания Закон за управление на средствата от Европейския съюз, който да облекчи процедурите и да позволи прилагането на многофондовия подход. За постигане на този ефект трябва да се работи за унифициране на облекчена документация за бенефициентите, пълна електронизация на процеса от кандидатстването до отчитането и подпомагане от страна на администрацията чрез навременни съвместни решения, а не чрез санкции и финансови корекции при утежнената система за одит и контрол.
- 2.21.11. Ниската степен на усвояване на средствата от ЕС за настоящия програмен период и осигуряване на необходимото национално финансиране изисква максимална мобилизация и конструктивно партньорство между институциите през оставащите 30 месеца за ефективно разходване, верифициране и сертифициране на договорените средства, особено в области на наложителни секторни реформи, насърчавани от Европейския семестър, като тези в здравеопазването, образованието, НИРД, които да създадат стабилна база за секторен растеж и териториално сближаване през новия програмен период.
- 2.21.12. Комитетите за наблюдение в момента са структурирани по начин, по който държавната администрация винаги има квалифицирано мнозинство. Това negliжира инкорпорирането на вижданията на социалните партньори и структурите на организираното гражданско общество в решенията за оптималното усвояване на средства, нарушавайки по този начин принципите на партньорство. В повечето случаи това доведе до неефективно усвояване на средствата и тяхното насочване в области, които не добавят особена стойност към подобряване на социално – икономическата среда в страната. Ето защо, ИСС настоява представителите на социалните партньори и на организираното гражданско общество да имат блокиращо малцинство при взимането на важни решения на комитетите за наблюдение (а преди това – на Работните групи за подготовка на програмите).
- 2.21.13. ИСС призовава в следващите месеци да се интензифицира работата на комитетите за наблюдение за ефективно доусвояване на средствата за настоящия програмен период (като целта е поне 2/3 от тези средства да бъдат усвоени). Това ще гарантира обема финансиране за следващия периода 2014 - 2020 г. чрез разумно оптимизиране на програмите. Социалните партньори ще продължат изпълнението на поетия ангажимент за отговорно участие в заседанията на КН и в работните групи, както и в бъдещите комитети за наблюдение към Споразумението за партньорство и

програмите към него. Въз основа на поуките от досегашната практика, те разчитат на реалистично времево планиране на очакваните финансови потоци, според заложените ограничителни параметри в Общата стратегическа рамка, така че да бъде минимизирана административната тежест за специфичните групи бенефициенти и да бъде гарантирано навременно изпълнение на заложените индикатори и цели.

2.21.14. С оглед насърчаване на разкриването на нови работни места и ускоряване на икономическия растеж, Икономическият и социален съвет настоява да се увеличи (или в краен случай поне да се запази непроменен) дялът на средства от Европейския социален фонд в общия размер на средствата от фондовете на ЕС. Мотив за това е сериозният положителен ефект, който финансираните от ЕСФ операции имат за насърчаване на растежа и заетостта. ИСС препоръчва при доразработването на индикативното разпределение на средствата от ЕС по тематични цели, основни резултати и фондове, да се отчете договореността на европейско равнище, а именно - 25 % от средствата от ЕСФ да бъдат насочени към тематични цели 8 (Насърчаване на заетостта и подкрепа за мобилността на работната сила) и 9 (Насърчаване на социалното приобщаване и борба с бедността), особено за насърчаване на заетостта и за подкрепа мобилността на работната сила⁸.

2.21.15. По отношение на евентуалното обособяване на нова оперативна програма, посветена на управлението на Фонда за предоставяне на храни за нуждаещите се, ИСС счита, че е редно тя да бъде поверена за управление на Агенцията за социално подпомагане.

2.21.16. Заедно с така отправените препоръки, Икономическият и социален съвет изразява своята пълна подкрепа към предложенията в Доклада „Намаляване на административната тежест“, изготвен в изпълнение на договор № МС-92/10.08.2012 г.

2.22. ИСС настоява, предвид тежката икономическа криза, големите разлики в икономическото развитие на отделните райони в България и наличието на няколко големи уязвими групи, които имат нужда от интегрирани мерки, да се планира през 2014 - 2020 г. прилагането на интегрирани териториални инвестиции.

2.22.1. ИСС предлага разработването на поне два пакета ИТИ – един, насочен към младежите и втори, насочен към ромската общност и

⁸ На оперативно заседание на Министерския съвет бе взето решение да се подкрепи предложението на ЕК минималният дял на ЕСФ от Структурните фондове за 2014 - 2020 г. да бъде поне равен на съответния процент от настоящия период. За 2007 - 2013 г. дялът на ЕСФ е 26,9 %, а съгласно националната ни позиция на този етап от преговорите, този процент ще нарасне до близо 29 %. Средствата, които ще се отделят за мерки по тематични цели 8 и 9 се очаква да бъдат поне 50 % от ЕСФ.

други маргинализирани групи, живеещи в бедност и лоши битови условия на ниво „район за планиране”.

2.22.2. Този интегриран подход дава възможност за използване на средства от няколко фонда. Целта, насочена към постигане на по-добри условия на живот, на заетост и преодоляване на границата на бедност, може да бъде постигната само чрез съчетаването на ЕФРР и ЕСФ, за да се обвържат информационно – обучителните мерки с инвестициите във физическа инфраструктура. Чрез ИТИ може да се работи целенасочено в общностите не само за решаването на отделни проблеми, но и за премахване на причините за тях. България в никакъв случай не трябва да пропуска шанса да използва този инструмент.

2.23. ИСС настоятелно препоръчва да бъдат прецизно координирани и съгласувани целите и интервенциите, съдържащи се в Споразумението за партньорство и отделните програми към него.

3. КОНЦЕПЦИЯ ЗА ОП ИНОВАЦИИ И КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ 2014 – 2020 г.

3.1. В Споразумението и Концепцията за новата оперативна програма се поставят акценти върху иновациите, технологичната модернизация, насочена към снижаването на ресурсоемкостта (енергийната интензивност) на производството, покриването на екологични стандарти чрез въвеждане на нисковъглеродни технологии, покриването на стандарти за качество, насърчаването на предприемачеството, насърчаването на износа, привличането на инвестиции, финансовите инструменти за подпомагане дейността на МСП – стартираща и налична.

3.2. Въпреки създаващото се на пръв поглед впечатление, че са обхванати водещите потребности на бизнеса, трябва да се отбележи, че:

- Подготовката на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ чувствително изостава и непременно следва да се ускори;
- Описаните в Споразумението четири водещи насоки за подобряване състоянието на МСП (предприемачество, иновации, интернационализация и околна среда), далеч не покриват основните потребности на фирмите;
- Преекспонира се ролята на иновациите. Без да отричаме голямото значение на този фактор на растежа, смятаме, че има не по-маловажни и базисни стимули на растежа. Например, много слабо е засегната ролята на технологичната модернизация, водеща до ръст на производителността на труда, а не само до снижаване на ресурсоемкостта;
- Не се предвижда нищо за стимулиране разширяването на продуктовата гама на предприятията;
- Не става ясно как са групирани в клъстери съответните производства и дали става въпрос за действителни и функциониращи клъстери или за

намерения за административно формиране на подобни групи от предприятия. Трябва да се има предвид, че прекомерното разчитане на клъстерния подход не винаги е възможно и удачно;

- Сред секторите, които се предвижда да се стимулират, твърде ограничено място заемат индустриалните сектори;
- Не е ясно на основата на какви критерии са подбрани препоръчаните сектори и какви ще бъдат резултатите от тяхното ускорено развитие – тоест какви са мотивите за избора точно на тези сектори;
- Липсват цели за подобряване на управлението на предприятията.

3.3. Икономическият и социален съвет изразява своята огромна загриженост от чувствителното изоставане на подготовката и обсъждането на тази основна за развитието на българския бизнес и конкурентоспособността програма, както и от липсата на диалогичност от страна на държавната администрация при проведените до момента обсъждания⁹.

3.4. Икономическият и социален съвет със съжаление отправя критика към факта, че при подготовката на Концепцията не са отчетени постиженията и пропуските от настоящия програмен период. ИСС изразява загриженост, че за съжаление зад научния стил на документа, не могат да бъдат идентифицирани ясни и конкретни мерки и действия за развитие на конкурентоспособността и иновациите в страната.

3.5. Икономическият и социален съвет е на мнение, че насочването на средствата по бъдещата оперативна програма към изграждане основно на сграден фонд и към финансови инструменти е контра - продуктивно и за съжаление няма да доведе до разкриването на устойчиви работни места. В същото време, грантовите схеми, които доказаха своя изключително положителен ефект за развитието на бизнеса, за повишаване на неговата конкурентоспособност и за създаването на заетост, са планирани в доста ограничена форма. ИСС разбира желанието на държавната администрация да насочи преобладаващата част от средствата в големи и по-лесни за администриране проекти, но в същото време напомня, че ОП „Иновации и конкурентоспособност“ трябва да бъде строго съобразена с потребностите на българския бизнес. ИСС настоява през следващия програмен период основната част от средствата по ОП да се насочат към грантови схеми в подкрепа на реалния бизнес, като се сведат до минимум средствата, насочени към финансови инструменти и изграждане на сграден фонд.

3.6. Развитието на иновациите в България действително изостава, но построяването на сгради за иновационни инкубатори и технологични паркове няма да ускори този процес. Вместо това, ИСС предлага да се предвидят „иновационни ваучери“, с които предприятията да могат да заплащат на избрани от тях екипи за развитието на иновации. Необходимо

⁹ По вариантите до 01.07.2013 г.

е в тази връзка да се прецизира какво ще се разбира под термина „иновация“.

3.7. Икономическият и социален съвет е притеснен, че в Концепцията не са намерили решение дефинираните през настоящия програмен период проблеми, най-важните от които са:

3.7.1. Приоритетните сектори (продукти) са силно ограничени и са неточно определени. Не са включени редица сектори с експортен потенциал, генериращи добавена стойност и предлагащи конкурентни предимства на страната ни, като машиностроене, производство на метали, производство на мебели и др.

3.7.2. Необходимо е чувствително съкращаване на продължителния период от време от момента на подаване на проектното предложение до сключване на договора и практическото изпълнение на самите проекти. Трябва да се намалят и опростят изискваните пакети отчетни документи по някои от схемите и да се съкрати времето за верифициране на разходи по исканията за междинни/окончателни плащания. За целта, ИСС настоява максимално да се оптимизират пакетите документи и да се минимизират сроковете за оценка и одобрение на проекти и искания за плащания и за верифициране и сертифициране на изразходваните средства. Процесът следва да бъде цифровизиран.

3.7.3. Липсва достатъчен капацитет за разработване, изпълнение, управление, мониторинг и отчитане на проекти, както при кандидатите, така и в съответните администрации, особено в началото на периода. Такъв очевидно се формира в движение. ИСС препоръчва:

- При стартиране изпълнението на договори по дадена схема (особено тези, към които интересът е голям) да се провеждат обучения от съответния ДО/УО относно практическото изпълнение и отчитане на договорите: промени в техническото изпълнение и бюджета на проекта; изисквания, документи и начин на провеждане на процедури за избор на изпълнители; отчитане на техническото и финансовото изпълнение на проекта; мониторинг и одит и други подобни, които са от определящо значение за успешната му реализация;
- Да се провеждат съвместни обучения и на: експертите – оценители, на служителите при бенефициентите, отговорни за изпълнението на съответния договор и на служителите на ДО и УО с цел уеднаквяване на подхода на работа и ясно дефиниране на правата и отговорностите на всички участници в процеса, за да не се допуска субективизъм.

- 3.7.4. Големият обем документи при кандидатстване и по време на изпълнение и отчитане на договори по схемите изисква значителен човешки и финансов ресурс за изработване и окомплектоване. За да се преодолее този проблем, ИСС предлага да се създаде възможност за он-лайн кандидатстване по всички програми/схеми, както и за проследяване и отчитане изпълнението на договорите по електронен път. Всички форми за кандидатстване да бъдат максимално опростени и стандартизирани.
- 3.7.5. Широко разпространено е мнението за некомпетентност, необективност и непрозрачност в процедурата на оценяване на кандидатите. Във връзка с това, ИСС вярва, че включването в оценката на независими експерти с изграден в обществото авторитет за компетентност и добросъвестност ще допринесе чувствително за преодоляването на този проблем.
- 3.7.6. ИСС настоява за национална позиция на страната ни, така че при реализирането на програмния период 2014 – 2020 г. критериите за МСП да се прилагат единствено кумулативно. Алтернативно, при неизпълнение на критериите кумулативно, водещи за определяне на едно предприятие като голямо да бъдат оборотът и активите, а не броят на заетите лица.

4. ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА РЕГИОНИ В РАСТЕЖ 2014 – 2020 Г.

4.1. Икономическият и социален съвет счита за особено важна приоритетна ос 1. „Градско развитие“, подточка 1.1. „Енергийна ефективност в административни и жилищни сгради“, тъй като тя е пряко насочена към подобряване на жизнения стандарт на българските граждани. ИСС отправя следните препоръки към нейното програмиране:

- 4.1.1. Да се заложи поне 50 % от стойността на проектното финансиране да е грант, финансиран от програмата. По-ниско от 50 % безвъзмездно финансиране прави мерките непривлекателни, а оттам и неефективни. Това предполага риск от липса на кандидати и неусвояване на средствата. Следва да се помисли за осигуряване на финансиране на социално слаби членове на етажната собственост. Финансирането да бъде съгласно предварително уточнени критерии. Обезпечаването със средства на социално слабите членове ще премахне риска от неизпълнение на проекти по енергийна ефективност заради невъзможността на някои от членовете на етажната собственост да обезпечат парично дела си.
- 4.1.2. Задължително да се предвиди финансиране и на конструктивното обновяване, ако след обследване такова е необходимо. Да се гарантира, че мерките по енергийна ефективност се прилагат върху годни и с адекватни експлоатационни характеристики сгради.

4.1.3. При изготвяне на проектите за „Енергийна ефективност в административни и жилищни сгради“ най – голяма тежест и приоритет да се дава на термоизолацията и хидроизолацията на ограждащите конструкции. Енергийна ефективност на първо място се постига, когато се минимизират топлинните загуби от ограждащите конструкции и едва след това може да се мисли за енергоносители и консуматори. Изолирането на ограждащите конструкции предполага гарантиране на тяхната надеждност в дългосрочен период, надхвърлящ живота на енергоносителите и консуматорите.

5. ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА ТРАНСПОРТ 2014 – 2020 г.

5.1. Икономическият и социален съвет настоява основна част от средствата по ОП да бъдат насочени към изграждането на базова инфраструктура, като се работи за изпълнение на поетия от България ангажимент за интегрирани транспортни мрежи с интермодални връзки и високо ниво на външна и вътрешна достъпност. В тази връзка да се алокират преимуществено средства за изграждане на интермодални връзки между воден, железопътен, автомобилен и въздушен транспорт. В допълнение, ИСС счита за особено важно оздравяването на БДЖ „Пътнически превози“ и включването му като бенефициент по ОП.

5.2. ИСС изразява своите притеснения, свързани с неблагоприятните влияния, които би оказало намаляването на заявения бюджет на програмата. Подобно намаление би компрометирало изпълнението на заложените цели в пълен обем и изисква детайлен анализ и преразпределяне на ключовите обекти по отделните приоритети. Най-голямата заплаха е свързана с възможността за механично орязване на предвиденото финансиране за всички обекти, без оглед на тяхната стратегическа важност¹⁰. Развитието на базовата пътна и железопътна инфраструктура е задача, останала нерешена още от последната четвърт на миналия век. Инструментите на предприсъединителните и европейските фондове имаха за цел да преодолеят исторически наследеното изоставане. За съжаление, известните на всички неблагоприятия с усвояването на тези средства в началния етап вече намалиха общия обем разполагаеми средства. Едно ново намаление крие риск от провал с дълготрайни труднопреодолими последствия. България рискува в обозримо бъдеще да загуби статута си на евразийска транзитна транспортна дестинация или да преодолее това за сметка на свръхусилия и преразход на собствени средства. Ето защо, ИСС препоръчва намалението на средства да се осъществява за сметка на проектите, които не са в пълно съзвучие с главните цели на оперативната програма или са с по-нисък стратегически приоритет. Следва внимателно да се анализират възможностите за намиране на допълнителни компенсиращи източници на инвестиционни средства в т. ч. по линия на

¹⁰ Поради коментирания на равнище ЕС възможности за приоритетно насочване на средства към трансевропейски проекти, както и създаването на финансовия инструмент Connecting Europe.

публично-частното партньорство или по линия на други международни програми и грантови схеми.

- 5.3. ИСС е силно притеснен от факта, че вече втори програмен период не са предвидени никакви средства за развитие на прилежащата летищна инфраструктура, което е пречка за развитието на въздушния транспорт. Лишаването от финансиране за периода 2007 – 2020 г. на този сектор, който е от изключително стратегическо значение за страната, го поставя в неравностойно положение спрямо останалите видове транспорт.
- 5.4. ИСС изразява безпокойство от факта, че до този момент България не е осигурила жизнено важния ресурс в размер на 47 млн. лв. за подготовка на проекти в областта на железопътния транспорт. Закъснението започва да става фатално, а представителите на ЕК са категорични, че при провал неусвоените средства ще могат единствено да бъдат пренасочени към други оперативни програми, но не и да бъдат преразпределени в рамките на ОП Транспорт. Това ще е тежка загуба за транспортната инфраструктура на страната, тъй като средствата няма да могат да бъдат пренасочени от железопътен транспорт към пътна инфраструктура или метро.

6. ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА ОКОЛНА СРЕДА 2014 – 2020 Г.

- 6.1. Устойчивото развитие е ключов приоритет за България, който придобива още по-голяма значимост в контекста на Стратегия „Европа 2020“. Ефективното използване на ограничените природни ресурси, опазването на околната среда от антропогенно влияние и постигането на специфичните цели във връзка с околната среда са в основата на този приоритет. ИСС смята, че приоритетите, заложи в оперативна програма „Околна среда“ са изключително важни и ще допринесат за осъществяването на заложените цели¹¹.
- 6.2. ИСС подчертава, че подобряването на системата за мониторинг на водите, правилното използване на органични и минерални торове, както и правилното им съхранение, е необходимо условие за подобряване на оценката на състоянието на водите. Наложително е прилагането на правилата за добра земеделска практика от страна на земеделските производители, чието стопанство попада в обхвата на уязвимите зони.
- 6.3. ИСС смята, че е необходимо изграждане на нови пунктове за мониторинг на водите и приветства включването им в ОПОС 2014 – 2020 г. Сравнително ниска е и степента на пречистване на отпадъчните води от населените места. Затова е необходимо изграждане на нови пречиствателни станции за отпадъчни води.

¹¹ МОСВ разработи в сътрудничество с компетентните ведомства „Насоки за интеграция на политиката по околна среда и политиката по изменение на климата,.. Документът предлага приоритетни мерки, които да се финансират от оперативните програми през новия програмен период с цел ПОС и ПИК да бъдат интегрирани в стопанските отрасли още в процеса на самото им програмиране. Предстои разработване на втора фаза на Насоките за етапа на изпълнение на програмите.

- 6.4. ИСС оценява като много важно значението на отрасъла водоснабдяване и канализация за качеството на живот и приветства включването им в ОПОС 2014 – 2020 г. Питейната вода отговаря на критериите за качеството, но трябва да продължи изграждането на ВиК инсталации, както и подмяната им, където е необходимо.
- 6.5. ИСС споделя предизвикателствата за в бъдеще, които са свързани основно с постигане на изискванията за третиране на отпадъци, във връзка с което е и приоритетно изграждането на необходимите инсталации. Доизграждане и оптимизиране на системите за разделно събиране, подобряване на системата за измерване на количествата отпадъци чрез монтиране на кантари на депата и засилен контрол от страна на заинтересованите лица също са важни. ИСС приветства поставянето на акцент върху дейности, свързани с предотвратяване образуването на отпадъци и рециклиране на образуваните такива, които предполагат участие на бизнеса.
- 6.6. По отношение на биологичното разнообразие и европейската екологична мрежа „Натура 2000” ИСС подчертава, че в България трябва да завърши и процесът по картиране и определяне на природозащитния статус на видовете и местообитанията на акваторията на Черно море. Тази дейност е започната, но трябва да се завърши в следващия програмен период на оперативна програма „Околна среда 2014 – 2020 г.”.
- 6.7. ИСС настоява за мониторинг на качеството на атмосферния въздух и приветства включването им в ОПОС 2014 - 2020. Той е необходим, защото:
- В България все още има замърсяване и превишаване нормите на фини прахови частици над допустимите концентрации, както и замърсяване с азотен диоксид. В тази насока трябва да се работи към подобряване качеството на атмосферния въздух;
 - В България от 1990 г. е налице трайна тенденция към намаляване на емисиите на парникови газове, които към 2010 г. са почти двойно по-малко (47,8 %, при базисна 1988 г. = 100 %), при 85 % за ЕС - 27 през същата година. Общата цел към 2020 г. е емисиите на парникови газове да достигнат средни равнища от 80 % за ЕС 27.
- Най-висок е делът на емисиите на въглероден двуокис, който варира през годините между 94,69 % през 2000 г. до 96,26 % през 2010 г., следван от делът на емисиите метан (1,39 % за 2010 г.) и серни оксиди (0,75 % за 2010 г.). За продължаващото редуциране на емисиите от амоняк (74 % от общото количество) и метан (27 % от общите емисии) от биологичната ферментация в животновъдството са необходими мерки за подобряване съхраняването на оборския тор и техниките за използването му, както и мерки за залесяване, целящи намаляване на емисиите на въглероден двуокис.

- 6.8. ИСС установява, на основа на анализа на изпълнението на целите за намаляване на вредните емисии, че на страната ни трябва да се предостави необходимата дерогация, която да позволи фирмите да заплащат само една трета от стойността на въглеродните емисии, а останалите средства от покупната цена да инвестират в изграждане на очистващи инсталации.
- 6.9. ИСС препоръчва опазване на околната среда и природното богатство на селските райони. Следва да се преустанови унищожаването на ценни полуестествени местообитания заради изграждането на дренажни системи, прекомерната употреба на торове и пестициди; замърсяването на почвата и подпочвените води; деградацията на почвената структура на обработваемите земи; високия риск от увреждане на горите при природни бедствия; незачитането от страна на собствениците на земя на високата природна стойност на земята и ползите от въвеждане на устойчивото земеползване.
- 6.10. ИСС настоява да се изясни по каква тематична цел ще бъдат включени мерки, свързани с подобряването на качеството на въздуха.
- 6.11. Икономическият и социален съвет подновява предложението си частно - правни бенефициенти да имат право да кандидатстват по Оперативната програма¹². ИСС счита, че обособяването на операции, насочени към инвестиции в екология от страна на фирми, които имат подобни предписания в комплексните си разрешителни, безспорно ще допринесе за подобряване на качеството на околната среда (въздух, почви, води и т.н.).
- 6.12. Икономическият и социален съвет дефинира някои слабости при изпълнението на ОП през настоящия период (включително, но не само - забавянето и ниската степен на усвояване на европейските средства, ненадвишаваща 35 %), като призовава те да бъдат коригирани, както следва:
- 6.12.1. Основна част от средствата по програмата са насочени към еднотипни проекти – изграждане на пречиствателни съоръжения и депа за отпадъци на общините. В момента всяка община подготвя проект и на конкурентен принцип го представя, за да получи евентуално финансиране. Това прави процеса хаотичен и възпрепятства планираното, организирано и ефективно усвояване на средствата. ИСС предлага процесът по подготовката на общински проекти да се централизира, като се въведе график на финансирането (започвайки от най-големите населени места). Това би довело до оптимизиране на усвояването на средства. Надяваме се активна роля в този процес да играе и министър на инвестиционното проектиране.

¹²Становище на ИСС по „Предизвикателства при усвояването на средствата от фондовете на ЕС, финансова перспектива 2007 – 2013 г.“ от 2008 г.

6.12.2. Процесът на усвояване на средствата се забавя от проблемите по възлагане и администриране на обществените поръчки, свързани с нарушаване на свободната конкуренция, което води до множеството обжалвания. Не е тайна, че в много търгове се поставят условия за влаганите материали, които насочват към конкретни производители и доставчици¹³. Критериите за оценка на изпълнителите също много често дават възможност за нелоялна конкуренция¹⁴. ИСС предлага да се стандартизират условията по търговете така, че да се минимизират основанията за обжалване на процедурите по повод ограничителни условия. Следва да се потърсят законодателни и/или административни промени, които да гарантират бърз процес на разглеждане на преписките при обжалване. Стандартизирането на процедурите би намалило значително броя на жалбите и ИСС приветства факта, че в проекта на СП е идентифицирана тази необходимост.

6.12.3. Основната част от интервенциите в ОП до момента са насочени към подобряване на околната среда, но това не адресира проблемите във водопреносната мрежа¹⁵. Предвид намаляващия воден ресурс, ИСС предлага този проблем да бъде адекватно адресиран през следващия програмен период, като ВиК операторите следва също да бъдат конституирани като бенефициенти по оперативната програма (а не както е в момента – да имат статут само на асоциирани партньори).

7. ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА РАЗВИТИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ 2014 – 2020 Г.

7.1. Икономическият и социален съвет отбелязва, че работата по изготвяне на новата оперативна програма върви по план. Основните елементи на програмата са съобразени с очакванията на социалните партньори и структурите на организираното гражданско общество, благодарение и на опита и диалогичността на управляващия орган.

7.2. В същото време, има няколко момента, които ИСС вижда като ключови и трябва да бъдат съобразени още в периода на планиране:

7.2.1. Да бъде алокиран достатъчен финансов ресурс за заети лица с цел повишаване на качеството на човешките ресурси, устойчива заетост и кариерно развитие на базата на придобити и признати компетентности.

¹³ Така например, в не една тръжна процедура вместо да се посочва, че стъклопластовите тръби трябва да отговарят на стандарти БДС EN 1796 и БДС EN 14364, се посочва уточнението, че тръбите трябва да са произведени по конкретна технология, което очевидно ограничава конкуренцията и увеличава цената на доставените материали. Подобни примери могат да бъдат дадени и с други суровини и материали

¹⁴ Например, прави се оценка на бъдещите разходи за експлоатация на съоръженията, като всеки участник е свободен да заложи, освен разходните норми на доставяното от него оборудване, и параметрите на независещи от него разходи, напр. цената на тока. Редно е тя да бъде фиксирана - така всички ще са равнопоставени.

¹⁵ Загубите при пренос на вода са около 60 %; 70 % от водопроводите в България са етернитови, а 65 % от тях са на възраст над 35 г.

7.2.2. Отчитайки мащабните многообразни и новаторски партньорски политики, дейности и резултати, считаме, че през новия програмен период средствата за интервенции на социалните партньори в качеството им на директен бенефициент като абсолютни стойности следва да са в размер не по-малък от заложените за настоящия програмен период.

7.2.2.1. Следвайки препоръките на Европейската комисия и положителния опит от настоящия програмен период, ИСС препоръчва да се отдели конкретна част от средствата на бъдещата оперативна програма за съвместни действия на социалните партньори. ИСС предлага размерът на това финансиране да бъде минимум 3 %, така че те заедно да могат да провеждат координирани политики за развитие и повишаване на ефективността на пазара на труда.

7.2.2.2. ИСС настоява приоритетно да се планират мерки, интервенции и средства, насочени към създаването на устойчива заетост. Помощите следва да са тясно обвързани с повишаване на образованието и квалификацията и развитие на трудовите навици. Усилията да се концентрират към осигуряване на заетост на младите хора. Не бива да се допуска младежите да остават безработни, при това – за дълъг период от време, тъй като това не само натоварва системите за социална защита, но лишава икономиката от квалифициран човешки ресурс и намалява нейната конкурентоспособност.

7.2.2.3. Полезен инструмент е събирането и разпространяването на добри практики в сферата на корпоративната социална отговорност и на етичното поведение на бизнеса – области, които моделират отношенията на бизнеса с човешките ресурси и с обществото и влияят върху насърчаването на заетостта.

7.2.2.4. Ограничаването на неформалната икономика и недекларирания труд е друга препоръка на ЕК, по която и в момента социалните партньори изпълняват успешно съвместни дейности. За по-нататъшна резултатна работа в това направление и самата Комисия посочва, че трябва да бъдат оптимизирани размерите на социално – осигурителните плащания, което би било възможно единствено, ако разходите станат по-ефективни. В това отношение, съвместните дейности на социалните партньори и изграждането на капацитет у тях ще има силен положителен ефект и през следващия програмен период, предвид на сериозния им потенциал да подкрепят

реализацията на ефективни и ефикасни действия в посочените направления.

- 7.3. ИСС предлага в допустимите дейности на Приоритетна ос 1, Инвестиционен приоритет 4, Специфична цел: Подобряване достъпа до учене през целия живот и съответствието на уменията на заетите спрямо търсените на пазара на труда да бъдат включени:
Създаване и функциониране на бипартитни Секторни фондове за обучение и квалификация, особено в сектори с висока добавена стойност, приоритизирани в Споразумението за партньорство. Секторните фондове могат да допринесат за: улесняване на достъпа до обучение / квалификация; разширяване на участието в УЦЖ; повишаване качеството на доставяното обучение (публично и частно); повишаване пригодността за достойна заетост; разширяване на възможностите за повишаване на квалификацията и преквалификация при реструктуриране; укрепване на социалния диалог в областта на УЦЖ чрез засилената споделена отговорност.
- 7.4. ИСС предлага схемите по Приоритетна ос 1, Инвестиционен приоритет 2 Устойчива интеграция на пазара на труда на младите хора между 15 и 24 г., които не са нито в заетост, нито в образование или обучение, и в частност в контекста на Гаранцията за младежите, да бъдат дефинирани като блокови изключения от регламента за държавна помощ «de minimis». Такъв подход ИСС очаква да се прилага по-широко, особено за грантови схеми.

8. ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА НАУКА И ОБРАЗОВАНИЕ ЗА ИНТЕЛИГЕНТЕН РАСТЕЖ 2014 – 2020 Г.

- 8.1. Икономическият и социален съвет подкрепя обособяването на самостоятелна оперативна програма, посветена на науката и образованието, тъй като именно те са залог за създаването на траен икономически растеж и качествени работни места. ИСС напомня, че необходимо и задължително условие за разработването ѝ е приемането на Стратегия в областта на образованието, и то с консенсус от страна на социалните партньори и всички заинтересовани страни, както и приемането на нови Закони за висшето и средното образование. Стратегията трябва да включва основните цели и национални политики в областта, постигането на които да бъде планирано с ясни мерки и финансово обезпечение по приоритетни дейности.
- 8.2. Тъй като едно от важните общи предварителни условия за България през следващия програмен период е извършването на реформа в образованието, Икономическият и социален съвет ще следи с особено внимание и интерес изготвянето на тази оперативна програма.
- 8.3. Според ИСС е необходима устойчива и трайна политика на държавата в науката и образованието, изразяваща се в осъвременяване на нормативната рамка, контрол върху образователните системи,

осигуряване на адекватно финансиране и привличане на частни инвестиции в образователните институции чрез осигуряване на съответните стимули.

- 8.4. Като оценява положително работата по изготвянето на новата оперативна програма, ИСС предлага да бъде чувствително засилен акцентът върху насърчаването на приложните изследвания и разработки, тъй като именно те са инструмент, чрез който науката дава тласък на развитието на икономиката. Реализирането на тази препоръка е възможно само при тясно сътрудничество с бизнеса.
- 8.5. ИСС предлага, доколкото е възможно, да се обърне специално внимание на фундаменталната наука, тъй като именно този тип наука стои в основата не само на развитието на значителна част от научно - изследователската дейност, но и на множество образователни програми на всички нива от образователната система.
- 8.6. Според ИСС наложително е облекчаването на административните процедури, свързани с патентоването и с цялостна ревизия на законодателството в областта на авторското право и сродните му права.
- 8.7. ИСС отбелязва също, че насърчаването на младежката заетост и гарантирането на работа на младите хора е възможно единствено при привеждане на образователните профили и приеми по тях в тясно съответствие с потребностите на бизнеса. Ролята на социалните партньори в този процес е от изключителна важност.
 - 8.7.1. Ако младите хора не могат да намерят работа по специалността си, а бъдат принудени да приемат ниско квалифицирана заетост, това обезсмисля вложените в тяхното образование време и средства и похабява гравивния им потенциал. Абсолютно необходимо условие за успешното осигуряване на първа работа е профилите по специалности и приемът в тях да са съобразени с икономическата среда в страната, с потребностите на бизнеса от кадри по професии.
 - 8.7.2 Специалностите, които бъдат определени като стратегически за развитието на икономиката и на определени сектори, както и онези, в които България има конкурентни предимства, или е определила като приоритетни, да получат статут на защитени. Препоръчително е да се осигурят средства чрез промяна на нормативната уредба за системно недофинансираните специалности във водещи направления като педагогически, инженерни, аграрни, ветеринарна медицина и изкуства, съобразно критериите по рейтинговата система на висшите училища, включително и от фондовете на ЕС.
- 8.8. ИСС настоява за изготвяне на обективни критерии за оценяване и акредитация на висшите училища, които да бъдат съобразени с тяхната специфика, ресурсно обезпечаване и териториална разположеност.

Същото важи и за критериите по рейтинговата система. Тези дейности да се извършат в тясно сътрудничество със социалните партньори и съответните структури на организираното гражданско общество.

- 8.9. ИСС настоява за изготвяне на обективни критерии за оценяване и акредитация на висшите училища, които да бъдат съобразени с тяхната специфика, ресурсно обезпечаване и териториална разположеност. Същото важи и за критериите по рейтинговата система. Тези дейности да се извършат в тясно сътрудничество със социалните партньори и съответните структури на организираното гражданско общество.
- 8.10. ИСС подчертава, че привличането на млади хора и хора от практиката към преподавателска и научна дейност е сериозно предизвикателство. Фактори за постигането на тази цел са: облекчаването на нормативните изисквания, без това да се отрази на качеството на образованието, повишаването на възнаграждението и размера на стипендиите за докторанти ¹⁶, утвърждаването на минимален стандарт за възнаграждението на хоноруваните преподаватели.
- 8.11. ИСС вярва, че е необходимо засилване на следакредитационния контрол на висшите училища с оглед подобряване на качеството на учебния и научен процес.
- 8.12. ИСС препоръчва държавата и социалните партньори заедно да изработят механизъм за прогнозиране на тенденциите в потребностите от човешки ресурси в България и за удовлетворяването на тези потребности. В момента се разчита тези процеси да бъдат регулирани естествено от механизмите на пазара на труда. Те, обаче, действат ефективно единствено в дългосрочен план и не могат да отговорят на предизвикателствата на бързо променящата се икономическа среда, съпътствана от постоянни процеси на реструктуриране. В резултат, са налице големи групи безработни младежи с висше образование – например финанси, банково дело, моден дизайн, обществени комуникации и недостиг на кадри с медицинско, техническо, инженерно и селскостопанско образование. Ситуацията допълнително се усложнява от глобализацията на пазара на труда, даваща възможност за адекватна реализация в европейски и световен план.
- 8.13. ИСС подчертава важността на провеждането на мотивационни кампании, за да се управляват правилно очакванията на младежите, още на етапа на началното образование. Позитивното утвърждаване на средното специално образование сред учениците и стимулирането им да се насочват към професии с дефицит на кадри ще има сериозен принос за ограничаване на младежката безработица.

¹⁶ Последно са актуализирани през 2008 г.

- 8.14. ИСС препоръчва насърчаването на действия по превенция на ранното отпадане от училище, тъй като отпадналите ученици формират един особено устойчив контингент от „клиенти“ на системите за социална закрила – млади безработни, без образование, които се превръщат в трайно безработни и обезкуражени лица. Голяма част от тези младежи са и от малцинствени групи, с нарушени семейна и социална среда, които разчитат на системите за социална защита, както и на полулегални дейности за своята издръжка.
- 8.15. Поради пряката им връзка с икономическото и духовно развитие на нацията, ИСС подкрепя инвестициите в образователната и младежката инфраструктура, за да бъде увеличен достъпът до качествено образование и младежки услуги, с особено ударение към по-изостаналите региони на страната (например Северозападния).
- 8.16. Във връзка с това и предвид развиващата се глобализация и възможностите, предлагани от пълноправното членство на България в ЕС, ИСС предлага да се отдели по-голяма роля на предоставянето на положителни стимули за активизиране на международното сътрудничество на висшите учебни заведения.
- 8.17. По отношение на демаркацията с останалите оперативни програми, ИСС предлага професионалното обучение да остане към ОП РЧР, докато професионалното образование се концентрира в ОП НОИР. Това ще позволи насочването на повече средства към реформиране на образователната система, като в същото време позволи да се обвърже по-тясно професионалното обучение с потребностите на пазара на труда.
- 8.18. ИСС отбелязва със съжаление, че липсва комуникация между Министерство на образованието и Министерство на икономиката за определяне на демаркацията и съгласуване на приоритетите на ОП НОИР и ОП ИК.

9. ПРОГРАМА ЗА РАЗВИТИЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ 2014 – 2020 Г.

- 9.1 ИСС настоява да се обсъди необходимостта от разработване на тематични подпрограми; да се уточнят финансовите параметри, да се обсъдят мерките в бъдещата програма. Съгласно проекторегламента на ЕК за развитие на селските райони се предлага пакет от мерки, от които държавите - членки трябва да изберат най-удачните за постигане на заложените цели.
- 9.2. ИСС настоява за и подкрепя предложението на Европейския парламент за насочване на 15 % от директните плащания към специфични сектори. По този начин България ще може да подкрепи приоритетните за нея сектори и да адресира специфичните си регионални проблеми за обвързана подкрепа на зеленчукопроизводство, животновъдство, трайни насаждения, създаващи традиционна заетост и постоянни работни места.

9.3. С оглед огромния размер на финансиране по тази програма (общо колкото всички останали програми заедно), Икономическият и социален съвет настоява България да заеме активна позиция в преговорите по Общата селскостопанска политика за периода 2014 - 2020 г. и да отстоява:

9.3.1. При изготвянето на програмните документи да се заложи гъвкавост при усвояването на средствата, като се позволи прехвърлянето на средства между първи и втори стълб.

9.3.2. България и Румъния да достигнат 100 % от разчетите си за директни плащания не през 2016 г., а през 2014 г.

9.3.3. Да се определи разумен "таван" на преките плащания и „угари" или възможност страната да ги определя в някакви предварително зададени от ЕК рамки. Това ще наложи промяна в структурната диспропорция на производствените структури в отрасъла и социалните подобрения. ИСС приветства въвеждането на прогресивната скала за тавана на плащанията с приспадане на реално платените заплати и осигуровки и данъци за предходната година, което ще доведе до извеждане на наетата работна ръка в сектора на светло. Освен това, намаляването на таваните на плащанията с размера на платените работни заплати и осигуровки е стимул за стопаните, които наемат повече работна сила (предимно в овощарството, производството на плодове, животновъдството), които поддържат и жизнеността на регионите, в частност на селските райони.

9.3.4. Да се подкрепи отказът от „осевия" подход и да се възприеме тематичен подход в политиката на развитие на селските райони.

9.4. Сред приоритетите на ПРСР 2014 – 2020 г. да се зложат:

9.4.1. В инвестиционното направление:

- Преодоляване на технологичното изоставане в земеделското производство;
- Повишаване на производителността на труда чрез подобряване енерговъоръжеността на производството;
- Създаване на предпоставки за възраждане на животновъдството, зеленчукопроизводството и отглеждането на трайни насаждения, без това да става за сметка на ограничаване подкрепата за производство на зърнени и технически култури, включително посредством планирането на мерки, посветени на:
 - Създаване и оборудване на млечни ферми в планинските региони, запазване на късорогото родопско говедо и др.;
 - Запазване и насърчаване производството на овче, козе и биволско мляко;

- Защита на географски указания, наименования за произход и традиционни специалитети (PDI, PDO, TSI), с бенефициенти браншови асоциации на хранителни продукти, каквато е практиката в други държави - членки;
- По-добра организация на хранителната верига (включително напояване) и управлението на риска в сектора;
- Ферми и преработватели на биопродукти;
- Създаване на инфраструктура за напояване;
- Методи и технологии за добавяне стойност към земеделската продукция;
- Подпомагане връщането в обработваемия земеделски фонд на изоставени и самонасадили се стари лозя и овощни градини.

9.4.2. В иновационно отношение:

- Създаване и внедряване на сортове и оптимизация на сортовата структура от гледна точка на тенденциите в промените на климата;
- Разработване на нови продукти в резултат на допълнителна или дълбочинна преработка на земеделска продукция;
- Стимули за пилотни иновативни проекти в растениевъдството, животновъдството и хранително - вкусовата промишленост.

Приоритетите за финансиране трябва да бъдат ясно обвързани със заслугите и приноса на българската аграрна наука и по-специално на Селскостопанска академия, като се визират и заложат мерки за обвързване на науката и производството и се насърчава българска наука за българско производство, а не за износ.

9.4.3. ИСС настоява за планиране на инвестиции в човешки капитал и за повишаване на квалификацията на заетите и наетите в сектора лица, като се включат мерки за:

- Професионално обучение, квалификация и преквалификация на работниците, за да се гарантира по-добро постигане на целите на политиката;
- Превенция здравето на работниците и повишаване на безопасността на работа посредством насърчаване предоставянето на обучения и информация относно предотвратяване на трудовите злополуки и професионални заболявания.

9.4.4. В областта на доходите на заетите в земеделското производство: страната ни изцяло да се възползва от предвидените в документите на ЕС възможности да предоставя национални доплащания на площ в максимално разрешения за България размер за 2014 г. и 2015 г. и това да бъде заложено в ПРСР 2014 – 2020 г.

- 9.5. ИСС предлага в част „Селско и горско стопанство“ да се добави като възможност създаването на условия за изграждане на социални ферми. Понастоящем, поради демаркацията между ОПРЧР и ПРСР, включително демаркацията на ниво национални мерки, са силно ограничени възможностите за стартиране на собствен земеделски бизнес на социално слаби и уязвими лица. ИСС предлага в ПРСР да бъдат включени мерки, насърчаващи женското предприемачество като една от възможностите за справяне с бедността в селските региони. Социалните ферми, като утвърден инструмент в редица други страни - членки на ЕС, са доказали своя ефект и следва да намерят място като иновативен инструмент в ПРСР 2014 – 2020 г.
- 9.6. ИСС настоява да не се финансира техническа помощ по първи стълб за новия програмен период 2014 - 2020 година.
- 9.7. ИСС настоятелно предлага да се включи в текста на програмата възможността за „ранно оттегляне“ на фермерите като нова и неприлагана досега у нас мярка. В тази връзка ИСС предлага в най-кратък срок да стартира разработването на Регистъра на фермерите.
- 9.8. ИСС настоява ПРСР да бъде координирана с другите политики на общността и особено с политиката по заетост и образование и иновации, за да може да бъде двигател на развиване на „зелени политики“ в ЕС, да поощрява „зелените работни места“, но най-вече да задържа хората в селските райони, като им предоставя качествен живот и възможности за развитие. ИСС настоява в ПРСР да се прилага интегрирания подход „земеделие - преработка - туризъм“, което ще съхрани традиции, обичаи, иновации и ще създаде работни места.
- 9.9. ИСС настоява публичните средства по ПРСР да бъдат само за стопанства и фермери, които спазват най-строго българското и европейското законодателство. ИСС предупреждава, че е необходимо да се обърне сериозно внимание на ограничаването и превенцията на недекларирания труд и сивите практики в сектора¹⁷.
- 9.10. ИСС предлага при изготвянето на ПРСР да се оцени въздействието върху заетостта в сектора на всички прилагани до момента програми и проекти.

10. ПРОГРАМА ЗА РАЗВИТИЕ НА РИБАРСТВО И АКВАКУЛТУРИ 2014 – 2020 г.

- 10.1. Изхождайки от получените негативни резултати при изпълнението на оперативната програма през настоящия програмен период (очаквана

¹⁷ Едва 11,1% от общо заетите в отрасъла (738 634 души) участват в осигурителната система у нас. Минималният праг за осигуряване на земеделските производители и тютюнопроизводители в момента е 240 лв. Независимо от ниският праг на осигуряване през 2012 г. осигурените земеделски производители и тютюнопроизводители са едва 26 780.

усвояемост на отпускнатите средства до 40 % в края на периода), ИСС предлага в новата програма да бъдат предприети следните мерки:

- 10.1.1. Да се създаде адекватна Национална стратегия за приоритетно, ускорено и устойчиво развитие на рибовъдството (аквакултурите). Риболовът и рибовъдството да бъдат обособени в отделни приоритети, като над 70 % от предвидените средства по ЕФМДР да бъдат предоставени по ос Рибовъдство (аквакултури).
 - 10.1.2. Да се направи спешен преглед и преработка, с участие на специалисти от бранша, на цялата специализирана в тази област нормативна уредба, с цел премахване на проблемите и препятствията пред бизнеса, заложен в нея. Процедурите и документите за кандидатстване да се опростят максимално, като вместо система от наредби се премине към директно прилагане на Европейския регламент.
 - 10.1.3. Да се въведе опростено електронно кандидатстване, с ясни и точни критерии за допустимост на предложенията за инвестиции.
- 10.2. ИСС предлага специално внимание да бъде отделено на подобряването на условията на риболов. Българският риболовен флот е застаряващ, с преобладаващи малки кораби, чието състояние е лошо по отношение безопасността на плавателните съдове, работните условия, качеството на продуктите, енергийната ефективност, селективността на уредите и въздействието върху околната среда и т.н. Поради това и поради факта, че следва да се вземат мерки, за да се подпомогне и запази дори и малкия риболовен флот и да се подобри състоянието на корабите, в бъдещия програмен период следва да бъдат включени следните мерки:
- 10.2.1. Запазване на мярката „Подпомагане за започване на дейност от млади рибари“ и в програмния период 2014 - 2020 г., в светлината на насърчаване на младежката заетост.
 - 10.2.2. Мерките, насочени към повишаване на конкурентоспособността и жизнеспособността на предприятията от сектора да бъдат обогатени, за да се насърчат:
 - Инвестициите за: подобряване на безопасността; намаляване на емисиите на замърсители или парникови газове и увеличаване на енергийната ефективност на борда на корабите, с оглед подобряване на условията на труд и на екологичната пригодност;
 - Диверсификацията на доходите на рибарите чрез развиване на допълнителни дейности извън сектора на рибарството, като например предоставяне на екологични услуги, образователни дейности или туризъм;

- Разработването или въвеждането на нови технически или организационни знания, включително по-добри риболовни техники и по-висока избирателност на риболовните уреди, които водят до намаляване на въздействието от риболовните дейности върху околната среда или спомагат за по-устойчиво използване на морските биологични ресурси;
- Мерките за опазване и възстановяване на морското биологично разнообразие и екосистеми в рамките на устойчивите риболовни дейности.

10.3. ИСС предлага България да има активна позиция, като настоява пред ЕК да преразгледа възможностите за предоставяне на директни плащания на фермерите, отглеждащи аквакултури, както това се прави в момента за всички животновъди.

Проф. д-р Лалко Дулевски
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИЯ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ