

НОВИЯТ ПРОГРАМЕН ПЕРИОД НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОХЕЗИОННА ПОЛИТИКА – ПРОМЕНИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

гл. ас. д-р Юлияна Гълъбинова
Нов Български университет

THE NEW EUROPEAN COHESION POLICY – CHANGES AND CHALLENGES

Assistant Professor Yuliyana Galabinova, Ph.D.

Анотация: докладът анализира Кохезионната политика на Европейския съюз, насочена към предоставянето на равни възможности на гражданите за достъп до качествено образование, за получаване на подходяща работа, за чиста околна среда, за осигуряване на благоприятна бизнес-среда в Съюза като цяло и на неговите най-слаби региони. Основен акцент е поставен върху предстоящия програмен период 2014-2020 год. и необходимостта от реформиране на политиката, която следва да отрази новите предизвикателства в икономически, демографски и екологичен план, заключенията от Петия доклад за сближаване, и приоритетите на стратегия „Европа 2020“.

Ключови думи: Кохезионна политика, региони, програмен период 2014-2020, стратегия „Европа 2020“, Структурни фондове.

Annotation: The report analyzes the Cohesion Policy of the European Union, aimed at providing equal opportunities for citizens to access quality education, to obtain suitable employment, to ensure a favorable business environment in the Union as a whole and its weakest regions. Major emphasis is placed on the forthcoming programming period 2014-2020 years, and the need for reform of the Cohesion policy, which should reflect the new challenges of the economic, demographic and environmental perspective, the conclusions of the Fifth report on economic and social cohesion and the priorities of "Europe 2020".

Keywords: Cohesion policy, regions, programming period 2014-2020, Strategy "Europe 2020", Structural Funds.

Увод:

Европейският съюз (ЕС) се състои от 27 държави-членки, представляващи общност и единен пазар от 493 милиона граждани. Независимо от факта, че ЕС е просперираща икономическа общност, налице са разлики в състоянието и развитието на отделните региони. Между тези страни и техните 271 региона продължават да съществуват големи икономически и социални различия.

В чл. 158 от Договора за създаване на Европейската общност се заявява, че за да засили своето икономическо и социално сближаване, Общността ще се стреми към намаляване на различията между равнищата на развитие на различните региони и на изостаналостта на най-необлагодетелстваните региони или области, включително селските области. В този смисъл Кохезионната политика на Европейския съюз се осно-

вава на принципа на солидарността, доколкото част от бюджета на Общността се насочва към по-слабо развитите региони и социални групи. За нейното провеждане ЕС отделя около една трета от своя бюджет.

С бюджет, възлизаш на 336 млрд. евро за периода 2007–2013 г. Кохезионната политиката е най-големият източник на финансови ресурси за инвестиции в растеж и работни места, предназначени да позволят на европейските региони ефективно да се конкурират на вътрешния пазар. Предизвикателствата, пред които са изправени регионите на Европа, обаче се променят с времето, а това налага определени изменения и в приоритетите на политиката. На фона на мащабната промяна в Съюза вследствие разширяването му и растящата глобализация, на загрижеността във връзка с доставките на енергия, демографския спад, промените в климата и в последно време световната рецесия, политиката се променя в отговор на тези нови реалности.

Като допълнение към необходимостта от реформиране на Кохезионната политика през предстоящия програмен период – 2014-2020, следва да отбележим, че въпреки огромния финансов ресурс и постиженията, различията в икономическото състояние на регионите остават значителни.

Въз основа на наученото от текущия и предходните програмни периоди, както и на интензивните дискусии през последните години относно архитектурата на Кохезионната политика на ЕС за периода 2014-2020, докладът си поставя за цел да анализира:

- Основните заключения от Петия доклад за икономическо и социално сближаване, които очертават рамката за наложителните промени на политиката на сближаване така, че финансовите средства от Структурните фондове да се използват по-ефективно, като се постави по-силен акцент върху постигането на резултати;
- Необходимостта от корекции на настоящото стратегическо програмиране, за да се повиши добавената стойност чрез по-тясна координация между Кохезионната политика и Стратегия „Европа 2020“, насочена към „интелигентен, приобщаващ и устойчив растеж“;
- Законодателния пакет за 2014-2020 год.;
- Приоритетите на бъдещата Кохезионна политика; критериите за отпускането на ресурс от фондовете; видовете региони, които ще имат достъп до финансиране;
- Многогодишната финансова рамка за периода 2014-2020 год. и дебатите относно паричните средства, предвидени за Кохезионна политика;
- Предложенията относно въвеждането на стимули, за да може изпълнението на програмите по политиката на сближаване да е възможно най-ефективно и амбициозно и съответно санкции за държавите-членки, които не изпълняват договорените с Европейската комисия условия.

Същинска част:

Кохезионната политика на Европейския съюз безспорно допринася много за увеличаването на растежа и намаляването на икономическите, социалните и териториалните различия в цяла Европа. Според заключенията в Петия доклад за икономическо, социално и териториално сближаване (ИСС) тази политика подпомага създаването на нови работни места, увеличаване на човешкия капитал, изграждане на основна инфраструктура и опазването на околната среда, особено в по-малко развитите региони.

От извършени оценки е видно, че между 2000 г. и 2006 г. инвестициите по политиката на сближаване са¹:

¹ По данни от Пети кохезионен доклад за икономическо и социално сближаване „Инвестиране в бъдещето на Европа“, Европейска комисия, Главна дирекция за регионална политика, Брюксел, ноември 2010

- спомогнали за създаването на приблизително **1,4 млн. нови работни места**, оказали са подкрепа на малките предприятия и са насърчили научноизследователската дейност,

- създали ценни възможности за обучение на милиони жени, млади хора, лица в уязвимо социално положение и безработни и са помогнали всяка година на около **2 млн. бенефициенти по програми за обучение** да намерят работа,

- модернизирали транспортните връзки, с което е оказана подкрепа за изграждането или подобряването на качеството на хиляди километри от автомобилната и железопътната мрежа, както и модернизирането на пристанища и летища,

- подобрили екологичните условия за милиони европейски граждани, като са привели качеството на питейната вода и пречистването на отпадните води към стандартите на ЕС.

Въпреки тези постижения в доклада се посочват изключителни по мащаб регионални различия между държавите-членки в най-разнообразни области като производителност, конкурентоспособност, заетост, социално приобщаване, здравеопазване, образование, изменения на климата. Въз основа на наученото от текущия и предишните програмни периоди, както и обсъжданията с широк кръг от заинтересовани лица, в доклада се правят редица предложения за промяна на политиката.

Проблемите, които налагат реформа в Кохезионната политика през 2014-2020 год. могат да бъдат сведени до следните²:

- Както бе посочено, оказваната от политиката на сближаване подкрепа за предприятията доведе до значителни резултати (създадени са над един млн. работни места) и въпреки това тя не е достатъчно съсредоточена върху малките и средни предприятия (МСП) и иновациите. Всъщност за МСП достъпът до финансиране представлява сериозен проблем, а инвестициите в големи предприятия, които не се нуждаят от публична интервенция през периода 2000-2006 и през настоящия програмен период, доведе до критики, че се предоставя ресурс на предприятия, които в действителност не се нуждаят от него, поради което финансирането изтласква частните инвестиции, вместо да има добавена стойност;

- Основният проблем във връзка с финансирането на инфраструктурните проекти в настоящата политика на сближаване е липсата на възможност да се осигури съсредоточаване върху приоритетите на ЕС в достатъчна степен;

- Констатираните недостатъци в програмите по цел „Европейското териториално сътрудничество“⁴ са свързани с отсъствието на стратегическа насоченост, което води до широкообхватни стратегии за намеса, затрудняващи постигането на ясно открито въздействие и липсата на ефикасна координация за намирането на компромиси между изискванията на регламентите на ЕС и законодателните рамки на засегнатите държави-членки;

- През текущия период програмите по линия на ЕСФ стартират късно и реалният процент на плащанията е доста по-нисък в сравнение с този в съпоставим момент от предходния период на програмиране. Процентът на грешките е намалял, но все още е над прага на същественост, установен от Европейската сметна палата, което показва, че има още какво да се направи за опростяване и рационализиране на системите за изпълнение;

² По данни от SEC(2011) 1139, Брюксел, 06.10.2011, SEC(2011) 1131 Брюксел, 11.10.2011 и Резолюция на Европейския парламент от 14 декември 2010 г. относно добро управление в рамките на регионалната политика на ЕС

- **Процедурите на кандидатстване за финансиране са твърде сложни, а изключително големият брой проверки могат да разубедят потенциалните бенефициенти на политиката на сближаване;**

- **Липса на концентриране върху стратегическите цели, недостатъчната ориентация към изпълнението и липсата на стимули, които да повишават концентрирането върху постигането на резултати. В периода 2007-2013 г. са правени опити за по-голяма концентрация върху стратегическите приоритети и цели, но въздействието им е ограничено;**

- **Недостатъчна координация.** Посочените по-горе два проблема са свързани с друг - този за недостатъчната координация и комплементарност между различните фондове (ЕСФ, ЕФРР и КФ) и други политики и финансови инструменти на ЕС, както и с националните програми за реформи на държавите-членки. Когато става въпрос за координация, заинтересованите страни често посочват усложнената обстановка, до която водят припокриващите се схеми или липсата на координация на стратегическо ниво.

Предложенията, направени в Петия доклад за ИСС са сходни с препоръките, дадени в бюджета за стратегия „Европа 2020“, и акцентират върху необходимостта в бъдеще да бъде постигнат напредък особено в следните области от основно значение³:

- **съсредоточаване на ресурси за постигане на общите и конкретните цели на стратегията „Европа 2020“;**

- **ангажиране на държавите-членки за осъществяване на необходимите реформи, за да бъде политиката ефективна;**

- **подобряване на ефективността на политиката чрез поставяне на по-голям акцент върху постигането на резултати.**

Както е подчертано и в прегледа на бюджета на ЕС⁴, за програмен период 2014 – 2020 са наложителни редица корекции на настоящото стратегическо програмиране, за да се повиши добавената стойност чрез по-тясна координация между „Европа 2020“ и Кохезионната политика.

Приетият на 6 октомври 2011 г. от Европейската комисия проект на законодателен пакет оформя рамката на политиката на сближаване на ЕС за периода 2014-2020 г. и се състои от:

- **Всеобхватен регламент, установяващ общите правила за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, Европейския фонд за морско дело и рибарство и други общи правила за ЕФРР, ЕСФ, КФ;**

- **Три специални регламента за ЕФРР, ЕСФ и КФ;**

- **Два регламента относно целта „Европейско териториално сътрудничество“ и европейските групи за териториално сътрудничество.**

Регламентите се основават на проведени на широка база консултации с държавите-членки, регионите, социалните и икономическите партньори, експерти от академичните среди и международните институции в контекста на подготовката на предложенията за отделните Структурни фондове за периода 2014-2020 г. При подго-

³ COM (2011) 500, Brussels, 29.6.2011,

⁴ COM (2010) 700, Brussels, 19.10.2010

товката на регламентите са използвани резултатите от последващите оценки на програмите за 2000-2006 г., както и много проучвания и експертни становища⁵.

В предложението за Общ регламент Европейската комисия предлага редица общи принципи, приложими за всички фондове. Те включват конкретни разпоредби по отношение на насоките за реформиране на Кохезионната политика – увеличаването на добавената стойност, укрепване на управлението и опростена система на изпълнението.

Първата разпоредба – увеличаване на добавената стойност за Европа чрез провеждането на Кохезионна политика, е насочена към пет мерки:

а) укрепване на стратегическото планиране, като новият подход се състои от:

- приета от Комисията европейска стратегическа рамка, чрез която общите и конкретните цели на стратегията „Европа 2020“ намират израз в инвестиционни приоритети. Такава рамка ще замени настоящия подход, при който се използват отделни групи от стратегически насоки за политиките, и ще осигури по-голяма координация между политиките,

- договор за партньорство, който въз основа на общата стратегическа рамка определя разпределянето на националните ресурси и ресурсите на ЕС между приоритетните области и програми, договорените условия и целите, които трябва да бъдат постигнати. В договорите за партньорство между Комисията и държавите-членки ще бъдат посочени ангажиментите на партньорите на национално и регионално равнище и на Комисията. Те ще бъдат свързани с целите на стратегията „Европа 2020“ и с националните програми за реформи;

- оперативни програми, които както и в текущия период – 2007-13 година, са основното средство за управление и за всеки стратегически документ ще определят конкретни инвестиционни приоритети заедно с ясни и измерими цели, а това би трябвало да допринесе за постигането на националните цели, определени в рамката на стратегията „Европа 2020“.

б) увеличаване на тематичната концентрация на ресурсите

При последващите оценки на политиката на сближаване се стига до заключението, че е необходима по-голяма концентрация на ресурсите, за да се постигне критична маса и да се окаже осезаемо въздействие. Поради това в бъдеще е необходимо да се гарантира, че държавите-членки и регионите концентрират ресурсите върху по-малко на брой приоритети в отговор на конкретните предизвикателства, пред които са изправени. В сравнение с настоящия период 2007-2013 г., в който подкрепата е разпръсната сред голям брой програмни приоритети, за новия период е предвидено концентриране на ресурсите в ограничен брой тематични цели, отговарящи на заложените в стратегията „Европа 2020“⁶:

- засилване на научноизследователската дейност, технологичното развитие и иновациите;
- подобряване на достъпа до информационни и комуникационни технологии;
- повишаване на конкурентоспособността на малките и средните предприятия, на селскостопанския сектор, и на сектора на рибарството и аквакултури;

⁵ COM(2011) 615, Brussels, 6.10.2011

⁶ COM(2011) 615, Brussels, 6.10.2011

- подкрепа за преминаването към нисковъглеродна икономика във всички сектори;
- насърчаване на адаптацията към изменението на климата и превенцията и управлението на риска;
- опазване на околната среда и насърчаване на ресурсната ефективност;
- насърчаване на устойчивия транспорт и премахване на участъците с недостатъчен капацитет във всички ключови мрежови инфраструктури;
- насърчаване на заетостта и подкрепа за мобилността на работната сила;
- насърчаване на социалното приобщаване и борба с бедността;
- инвестиции в образованието, уменията и ученето през целия живот;
- повишаване на институционалния капацитет и ефективна публична администрация.

в) подобряване на ефективността чрез система на условия и стимули

За да се подкрепи новата система на икономическо управление, е предвидено въвеждането на нови разпоредби за „предварителни“ условия, които трябва да бъдат изпълнени преди отпускането на средствата, с което се създават стимули за извършване на реформи. От държавите-членки ще бъде изискано да извършат необходимите реформи, за да се гарантира ефективното използване на финансовите ресурси в пряко свързаните с политиката на сближаване области, например опазването на околната среда, политиките на гъвкава сигурност, образованието или научноизследователската дейност и иновациите.

Финансовите санкции и стимули до сега бяха ограничени до Кохезионния фонд. ЕК предлага обхватът им да бъде разширен, за да попадне в него и останалата част от бюджета на ЕС като допълнително помощно средство за гарантиране на това, че е налице съобразяване с основните макроекономически условия в контекста на корективните мерки по Пакта за стабилност и растеж. В случай на неспазване на правилата (или т.нар. „последващи“ условия, при които отпускането на допълнителни средства ще зависи от изпълнението) или сериозно изоставане в постигането на целите по дадена програма, ще бъдат налагани санкции чрез временно прекратяване или отмяна на плащането на част от текущите или бъдещите ресурси от бюджета на ЕС.

Предлага се също на равнището на ЕС да се създаде резерв във връзка с изпълнението, с който да се насърчава напредъкът по постигането на целите по стратегията „Европа 2020“ и свързаните национални конкретни и общи цели: от бюджета на съответните фондове ще бъдат заделени 5 %, които по време на преглед на изпълнението в средата на периода ще бъдат предоставени на държавите-членки, чиито програми са допринесли най-много за постигане на конкретните и общите цели по стратегията „Европа 2020“ в сравнение с първоначалното им положение.

г) подобряване на оценяването, ефективността и резултатите

Отправната точка за ориентиран към резултатите подход е предварителното определяне на ясни и измерими цели и показатели за резултатите. Показателите трябва лесно да могат да бъдат тълкувани, да са статистически потвърдени, действително да реагират на намеса на ниво политика, да са пряко свързани с тази намеса и бързо да се събират и публикуват.

Повтаряща се констатация при оценките във всички области на инвестициите за предходните програмни периоди на Кохезионната политика⁷ е изразената склонност към "усвояване" т.е. изразходване на пари вместо фокусиране върху това, което програмите реално трябва да постигнат. И докато първото очевидно е предпоставка за успех, то последното буди притеснение. Така например, системите за наблюдение обикновено дават приоритет на разходите и непосредствените резултати (като брой обучени или километри новопостроени пътища), отколкото на крайните резултати (като брой на хората, получили работа след обучение или спестено време при пътуване). Последното налага новата Кохезионна политика да развие в обществото стремеж към фокусиране върху осъществяването. Това трябва да започне от програмите, определящи ограничен брой политически приоритети (концентрация) с ясно виждане как те ще бъдат постигнати и как тяхното постигане ще допринесе за икономическото, социалното и териториално развитие на съответните региони или държави-членки.

д) Оказване на подкрепа за използването на нови финансови инструменти

В програмния период 2007-2013 г. са разработени нови форми за финансиране на инвестициите, при които традиционното финансиране, основано на безвъзмездни средства, се застъпва в по-малка степен за сметка на иновационни методи, съчетаващи безвъзмездни средства и заеми. ЕК препоръчва в бъдеще държавите-членки и регионите да използват в по-голяма степен тези инструменти. Това също е начин да се помогне на Европа да увеличи ресурсите за инвестиции, особено по време на рецесия. С него се отварят нови пазари за различни форми на публично-частно партньорство и се привличат експертни становища от международни финансови институции.

Втората разпоредба, на която се основава Кохезионната политика през предстоящия период е свързана с укрепване на управлението и е концентрирана върху териториалното сближаване. Според проекто-регламентите на Европейската комисия за следващия програмен период е необходимо да бъде поставен особен акцент върху ролята на градовете, функционалната диференциация в географски план, областите със специфични географски или демографски проблеми и макрорегионалните стратегии. Градските райони могат да бъдат двигатели на растеж и центрове за творчество и иновации. Градските проблеми, свързани както с влошаването на качеството на околната среда, така и със социалното изключване, изискват изработването на специфични решения и пряката намеса на съответното ниво на управление.

Подобряването на управлението през следващия програмен период налага също укрепване на принципа на партньорство и привличането на регионалните и местни общности в проекти от етапа на планирането до етапа на тяхното осъществяване, което е и един от основните източници на добавена стойност за политиката на сближаване, мобилизиращ уменията и знанията на участниците, за да станат програмите по-ефективни и приобщаващи. Според констатациите на Европейската комисия⁸ за ефективното прилагане на стратегията „Европа 2020“ е необходима система на управление, която свързва администрацията на равнището на ЕС и администрацията на национално, регионално и местно равнище. Необходими са постоянни усилия, за да се гарантира, че всички равнища на управление в ЕС разполагат с необходимия административен капацитет за ефективно осъществяване на политиката на сближаване, поради което партньорството ще продължава да бъде във фокуса на тази политика и в следващия програмен период.

⁷ Пети кохезионен доклад за икономическо и социално сближаване „Инвестиране в бъдещето на Европа“, Европейска комисия, Главна дирекция за регионална политика, Брюксел, ноември 2010

⁸ COM(2010) 642/3, Брюксел, ноември 2010,

Третата разпоредба за програмен период 2014-20 година е свързана със създаването на опростена система за изпълнение. Опростяването е определено като ключова цел в Съобщението относно прегледа на бюджета на ЕС⁹ и програмата за действие за разумно регулиране¹⁰.

Опитът сочи, че през сегашния програмен период поради своето изобилие и разпокъсаност правилата, уреждащи предоставящите средства програми, често се възприемат като ненужно усложнени и трудни за изпълнение и контролиране. Оттук произтича и голямата административна тежест за бенефициентите и за Комисията и държавите-членки, нежелано следствие от която може да бъде отблъскването на участниците, по-високият процент на грешките и забавянията в изпълнението. Това означава, че потенциалните ползи от програмите на ЕС не се постигат в пълна степен, поради което през новият програмен период една от основните цели и на ЕСФ е опростяване на изпълнението, като са избрани следните показатели, изразяващи степента на опростяване: усвояване (цел: 100 %); процент на грешките (цел: под 2 %) и използване на опростените варианти по отношение на разходите¹¹.

Представените по-горе разпоредби отразяват: дискусиите относно архитектурата на новата Кохезионна политика, стартирали с публикувания на 30 май 2007 четвърти доклад за икономическо и социално сближаване; последващите оценки на различните програми за 2000-2006 г. и проведените публични консултации на широка основа през изминалите пет години; констатациите на „Доклад Барка — програма за реформа на политиката на сближаване“ от април 2009 г.; Резолюцията на Европейския парламент от 7 октомври 2010 г. относно политиката на сближаване и регионалната политика на ЕС след 2013 г.; позитивите и недостатъците на настоящата Кохезионна политика, представени в Петия доклад за сближаването; препоръките отправени в Бялата книга за бъдещето на Кохезионната политика „Сближаване в Европа: Предизвикателства за регионите“ на Асамблеята на европейските региони¹².

Географски обхват на подкрепата за следващия програмен период е съсредоточен върху 3 вида региони: по-слабо развити, региони в преход и по-силно развити региони:

- **По-слабо развити региони:** В съответствие с Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) подкрепата за по-слабо развитите региони ще продължи да бъде важен приоритет за политиката на сближаване. Догонването от страна на регионите, които изостават в икономическо и социално отношение, изисква дългосрочни и трайни усилия в условията на все по-голяма несигурност. Тази категория се отнася до онези региони, чийто БВП на глава от населението е под 75 % от средния за ЕС—27.

Региони в преход: въвежда се нова категория региони — „региони в преход“, която заменя действащата система на постепенно премахване и въвеждане на финансирането (phasing-out, phasing-in). Тази категория ще включва всички региони с БВП на глава от населението между 75 % и 90 % от средния за ЕС—27. Според Европейската Комисия¹³ втората категория региони ще обхване 51 региона и повече от 72

⁹ COM(2010) 700, Brussels, 19.10.2010,

¹⁰ COM(2010) 543, Brussels, 8.10.2010,

¹¹ SEC(2011) 1131 Брюксел, 11.10.2011

¹² White Paper on the future of Cohesion Policy: Towards a territorially-based policy for all Europeans, Assembly of European Regions, Strasbourg, December 2010

¹³ European Commission - Q&A on the legislative package of EU regional, employment and social policy for 2014-2020, Brussels, 06 October 2011

милиона души, включително 20 региона, за които се очаква, че от 2014 г., ще напуснат от сегашната цел "Сближаване" (по-слабо развитите региони), което отразява успеха на политиката. Целта на новата категория е да се улесни преходът на тези региони, които са станали по-конкурентни през последните години, но все още се нуждаят от целенасочена подкрепа. Като пример, ако се запази сегашната система, полският регион Мазовия (БВП на глава от населението 86% от средния за ЕС) и Вътрешен Лондон (БВП на глава от населението 338% от средния за ЕС) ще бъдат предмет на еднакви правила. Новия географски обхват на подкрепата, въвеждащ региони с БВП на глава от населението между 75% и 90% позволява по-голяма гъвкавост и прави разлика между тези два региона, по отношение на нивото на финансиране от фондовете и приоритетните области за инвестиции.

- **По-силно развити региони:** Въпреки че интервенциите в по-слабо развитите региони ще продължат да бъдат приоритетни за Кохезионната политика, някои големи предизвикателства засягат всички държави-членки, например глобалната конкуренция в икономиката на знанието, преминаването към нисковъглеродна икономика, социалната поляризация, която сегашният икономически климат обостри. Тази категория се отнася до онези региони, чийто БВП на глава от населението е над 90 % от средния за ЕС—27.

Предложените три категории региони дефинират максималните ставки на съфинансиране по следния начин¹⁴: за новата категория на регионите в преход, максималният процент на съфинансиране ще бъде 60% от страна на ЕС. Другите тавани за процентите на съфинансиране остават непроменени, т.е. максимум 50% за най-развитите региони, максимум 85% за по-малко развитите региони и максимум 85% за Кохезионния фонд. Категориите на регионите също до известна степен определят секторите, които ще получат подкрепа: за да се гарантира, че инвестициите на ЕС са концентрирани върху тези приоритети, които осигуряват максимална европейска добавена стойност и допринасят за икономическия растеж, Европейската Комисия възнамерява да определи точните сфери, в които следва да се разпредели финансовия ресурс от фондовете. Например, в по-развити и преходни региони, най-малко 80% от ресурсите на ЕФРР на национално ниво ще бъдат разпределени за енергийна ефективност и възобновяеми енергийни източници, за иновации и подкрепа за малките и средни предприятия. Процентът за посочените сфери на инвестиции в по-слабо развитите региони възлиза на 50% от ресурсите, отразявайки по-разнообразните им потребности за развитие. В съответствие с ангажимента на ЕС за приобщаващ растеж, най-малко 20% от ЕСФ следва да се разпределят за насърчаване на социалното включване и борбата с бедността.

Както е подчертано в Прегледа на бюджета на ЕС¹⁵, „бюджетът на ЕС следва да се използва за финансиране на обществените блага на ЕС, на дейности, които държавите-членки и регионите не могат да финансират сами, или в областите, в които бюджетът на ЕС може да постигне по-добри резултати“.

Предложението на Комисията за многогодишна финансова рамка предвижда сума в размер на 376 млрд. EUR за икономическо, социално и териториално сближаване за периода 2014-2020 г., разпределена както следва¹⁶:

- По-слабо развити региони – 162,6 млрд. евро,
- Региони в преход – 38,9 млрд. евро

¹⁴ ibid

¹⁵ COM(2010)700, Brussels, 19.10.2010,

¹⁶ COM(2011) 614, Brussels, 6.10.2011

- По-силно развити региони – 53,1 млрд. евро,
- Териториално сътрудничество – 11,7 млрд. евро,
- Кохезионен фонд – 68,7 млрд. евро,
- Допълнителни средства за най-отдалечените и слабо населените региони – 0,926 млрд. евро,
- Механизъм за свързване на Европа за транспорта, енергетиката и ИКТ – 40 млрд. евро (и допълнителни 10 млрд. EUR, заделени в рамките на Кохезионния фонд).

Предложената сума за новия програмен период в абсолютни стойности представлява увеличение в сравнение с бюджета на Кохезионната политика за 2007-2013 г. (€ 347 млрд.). Тази сума включва, обаче, 40 милиарда евро, заделени за механизма за свързване на Европа, който ще работи по напълно различен начин от програмите, финансирани от Структурните фондове. Следователно, 336 милиарда евро ще бъдат пряко разпределени за подкрепа на развитието и конкурентоспособността на 271 региона. В крайна сметка, политиката на сближаване ще разполага с малко над 32% от бъдещия бюджет на ЕС (в сравнение с малко над 35% за периода 2007-2013 г.).

В рамките на предложения бюджет Европейската комисия¹⁷ настоява да се увеличат сумите, предназначени за научни изследвания и иновации, образование и развитие на МСП, да се разгърне в по-голяма степен потенциалът на единния пазар, като му се предостави инфраструктурата, от която се нуждае, за да функционира през 21 век, както и да се подобри ефективността на използването на ресурсите в рамките на общата селскостопанска политика, така че не само да се произвеждат висококачествени храни, но и да се съдейства за управлението на околната среда и борбата с изменението на климата.

Изводи

Обществото в Европа е изправено пред многобройни предизвикателства, произтичащи от засилената конкуренция в световен мащаб, бързия темп на технологичния напредък, демографските тенденции и изменението на климата.

Много държави-членки и региони срещат затруднения при завършване на прехода към по-конкурентни дейности и все още съществуват значителни различия в областта на заетостта, социалното приобщаване, равнищата на здравето, както и наличието и достъпа до образование.

Разпределянето на разходите за сближаване през периода 2007-2013 г. показва ползите от използването на различни финансови инструменти за постигане на основните цели на политиката, но разкрива и недостатъците на досегашната политика. За следващия период стратегията „Европа 2020“ предоставя както ясен набор от общи приоритети, така и ясна рамка за определяне на приоритетите, свързани с финансирането.

Главните характеристики на Кохезионната политика за 2014-2020 се свеждат до:

- акцент върху резултатите – резултатите трябва да бъдат ясно обвързани с изпълнението на стратегията „Европа 2020“ и с постигането на нейните цели. Това означава програмите да бъдат съсредоточени върху ограничен брой първостепенни приоритети и действия,

¹⁷ Com (2011) 500, Brussels, 29.6.2011

- Стратегическият диалог между Комисията и държавите-членки следва да се подобри и да се основава на нова стратегическа рамка за развитие, в която са изложени ясни принципи, индикатори и целеви резултати за оценяване на постигнатото,

- Настоящите правила за финансиране са разнообразни и сложни, което затруднява изпълнението и контрола. Последното създава голяма административна тежест за бенефициентите, както и за Европейската комисия и държавите-членки, която може да предизвика нежелано отказване от участие и забавяне на изпълнението. Всичко това налага необходимост от опростяване през следващия програмен период,

- За да се постави по-силен акцент върху резултатите, а не толкова върху ресурсите, в рамките на програмите и инструментите е заложено по-голямо обвързване с условия. Предвидена е съгласуваност между цялостната европейска икономическа политика и бюджета на ЕС с цел да се избегнат ситуации, в които нестабилни макробюджетни политики намаляват ефективността на финансирането от ЕС. Друга представена идея са стимулите, за да може изпълнението на програмите по политиката на сближаване да е възможно най-ефективно и амбициозно.

Кохезионната политика е един от най-успешните начини за Съюза да докаже ангажираността си към солидарността, като същевременно допринася за икономическия растеж и просперитета в целия ЕС. Политиката има положителни последици за всички — инвестирането в икономиките на ЕС носи ползи за всички държави-членки. Съчетана със структурна реформа и макроикономическа стабилност, тя може да допринесе много за икономическия растеж. При все това обаче, за да се гарантират тези ползи, финансирането с цел сближаване през предстоящия програмен период – 2014-2020 год., трябва да бъде насочвано точно, за да се максимизира добавената стойност от него.

Литература

1. Пети кохезионен доклад за икономическо и социално сближаване „Инвестиране в бъдещето на Европа“, Европейска комисия, Главна дирекция за регионална политика, Брюксел, ноември 2010
2. Резолюция на Европейския парламент от 14 декември 2010 г. относно добро управление в рамките на регионалната политика на ЕС: процедури за оказване на съдействие и контрол от страна на Европейската комисия (2009/2231(INI)),
3. COM (2010) 700, The EU Budget Review, Brussels, 19.10.2010,
4. COM (2011) 500, A Budget for Europe 2020 - Part II: Policy fiches, Brussels, 29.6.2011,
5. COM(2010) 543, Smart Regulation in the European Union, Brussels, 8.10.2010,
6. COM(2010) 642/3, Заключение от петия доклад за икономическото, социалното и териториалното сближаване: бъдещето на политиката на сближаване, Брюксел, ноември 2010,
7. COM(2011) 615, Proposal, laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1083/2006, Brussels, 6.10.2011,

8. COM(2011) 614 Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно специални разпоредби по отношение на Европейския фонд за регионално развитие и целта „Инвестиции за растеж и работни места“ и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1080/2006,
9. European Commission - Q&A on the legislative package of EU regional, employment and social policy for 2014-2020, Brussels, 06 October 2011,
10. SEC(2011) 1131 Брюксел, 11.10.2011, Оценка на въздействието, придружаваща предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския социален фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1081/2006,
11. SEC(2011) 1139, Брюксел, 06.10.2011, Оценка на въздействието на Регламента за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство, обхванати от общата стратегическа рамка, и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 (Регламент за общоприложимите разпоредби), както и оценката на въздействието на Регламента относно ЕСФ,
12. White Paper on the future of Cohesion Policy: Towards a territorially-based policy for all Europeans, Assembly of European Regions, Strasbourg, December 2010

Данни за автора:

Юлияна Чавдарова Гълъбинова
главен асистент, доктор, Нов Български университет
Център по публична администрация
тел.: 02/ 811 0282, факс: 02/ 811 0381
jgalabinova@nbu.bg