

ФОНДОВЕТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА БЪЛГАРИЯ

гл. ас. д-р Ирена Николова, Нов български университет

FUNDS OF THE EUROPEAN UNION FOR BULGARIA

Chief Assist. Prof. Irena Nikolova, PhD, New Bulgarian University

Abstract: *The funds of the European Union are the tool for the implementation of the EU policies in the priority areas for the programming period 2014-2020. The purpose of the report is to review the priorities of the European Union for the present programming period and to analyze the opportunities for the successful EU funds absorption for Bulgaria. The EU funds presented in the report are the European Social Fund, the European Fund for Regional Development, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund.*

Key words: *funds of the European Union, programming period, Europe 2020, EU funds absorption*

Всяка държава-членка има достъп до средствата от фондовете на Европейския съюз, които имат за цел да реализират неговите общи политики, следвайки конкретните приоритети за действащия шестгодишен програмен период. Така конкретното финансиране по програми и проекти обвързва постигането на крайните резултати в държавите-членки с общите принципи и цели на европейската идея.

След пълноправното членство в Европейския съюз през 2007 г., България за първи път имаше възможността да участва в процеса по усвояване на средствата от фондовете¹ и така да следва общите европейски политики и да се включи пълноценно в европейското семейство. Едновременно с това важно условие за успешното финансиране бе съобразяването с приоритетите на четвъртата многогодишна финансова рамка на Европейската комисия за периода 2007-2013 година, представени в документа „Да изградим нашето общо бъдеще: политически предизвикателства и бюджетни средства на разширения Съюз 2007-2013“^{2, 3}.

При планиране на шестгодишната рамка за периода 2007-2013 г. световна икономика и тази на Европейския съюз се намираше в състояние на растеж. Но предвидените приоритетни области за развитие като устойчив растеж, политика на сближаване, мястото на Обединена Европа в света и др., бяха засегнати от развилата се дългова и финансова криза в Евророната. Въпреки това, институциите на Европейския съюз продължиха своята работа по изпълнение на планираните дейности за всеки от европейските фондове. Освен това приоритетите и целите от тази финансова рамка намериха отражение и при изготвянето на следващата многогодишна програма.

За настоящия програмен период 2014-2020 г. приоритетите на Европейския съюз също дават насоката за финансиране чрез средствата от фондовете, като те са представени в друг стратегически документ „Европа 2020: стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“⁴. Именно чрез тази стратегия Европейският съюз се стреми да осигури последователност при изпълнението на своите общи политики и след възстановяването от рецесията да продължи с икономическото си развитие.

В настоящия доклад се разглеждат два основни въпроса. Единият от тях е свързан с представянето на основните приоритети за програмния период 2014-2020 г. в контекста на възможностите за финансиране от фондовете на Европейския съюз.

¹ България участва в предприєдинителните програми на ЕС преди пълноправното членство, но няма достъп до средствата от структурните фондове и останалите финансови инструменти на ЕС.

² European Parliament. Report on building our common future: policy challenges and budgetary means of the enlarged Union 2007-2013, April 2004, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A5-2004-0268&language=EN>.

³ Шикова, И. Политики на Европейския съюз, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, С. 2011, с. 75-77.

⁴ Европейска комисия. „Европа 2020: стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:BG:PDF>.

Вторият анализиран въпрос е насочен към усвояването на средствата по фондовете на Европейския съюз конкретно от България. Дискутирани са степента на усвояемост на средствата, предвидени за България през програмния период 2007-2013 г., както и слабостите и предимствата по отношение на фондовете и политиките за страната. На тази основа са представени и възможностите за новия програмен период 2014-2020 година.

Финансирането на програми и проекти от Европейския съюз може да се осъществи чрез директно плащане от бюджета на Европейската комисия (около 20% от целия бюджет), което е възможно само за някои области (научни изследвания, образование, транспорт, енергетика). Останалата част от финансирането се реализира чрез действащите фондове на Европейския съюз, след което средствата се предоставят чрез програми и проекти във всяка една държава-членка.

Обектът на разглеждане на настоящия доклад са фондовете на Европейския съюз, които са насочени към изпълнение на общите политики и чрез които основно се изпълняват приоритетите за периода 2014-2020 г. – Европейски социален фонд, Европейски фонд за регионално развитие, Кохезионен фонд, както и двата фонда в областта на селскостопанската политика.

Освен разглежданите в доклада фондове, Европейският съюз разполага и с други финансови инструменти за изпълнение на конкретни дейности, които не са засегнати в настоящия доклад – фонд „Солидарност“, специални финансови инструменти за помощ заедно с Европейската инвестиционна банка, инструмент за предприсъединителна помощ.

Необходимо е да се посочи, че освен финансирането чрез различните финансови инструменти на Европейския съюз е възможно и предоставянето на безвъзмездни средства по програми. Тези средства също се предоставят чрез фондовете на Европейския съюз, но се отпускат при изпълнението на определени условия.

За изготвянето на доклада са ползвани данни на европейските институции, предимно на Европейската комисия и на някои от генералните дирекции, както и официалните страници на Европейския съюз. Информацията за България е от официалните страници на институциите.

1. Фондовете на Европейския съюз

През настоящия програмен период Европейската комисия „унифицира“ действието на своите основни фондове чрез Общата стратегическа рамка⁵, като така се стреми към по-ефективното усвояване на средствата от държавите-членки.

Европейският съюз има пет действащи фонда, чиято цел е да подпомогнат дейността на европейските институции за постигане на общ растеж на европейската икономика в определен програмен период. Това е съобразено с политиките на Европейския съюз и приоритетите, заложи в бюджета на Европейската комисия (фиг.1).

Разбира се, освен за постигането на икономически растеж, Европейският съюз се стреми и за запазване на този растеж, като приоритетно се финансират области, които биха допринесли за това⁶.

За новия програмен период 2014-2020 се акцентира на няколко области:

- създаване и прилагане на иновациите в икономиката (интелигентен растеж);
- ефективно използване на наличните ресурси за по-екологична и конкурентна икономика (устойчив растеж);
- увеличаване на заетостта и продължаване на политиката на сближаване (приобщаващ растеж).

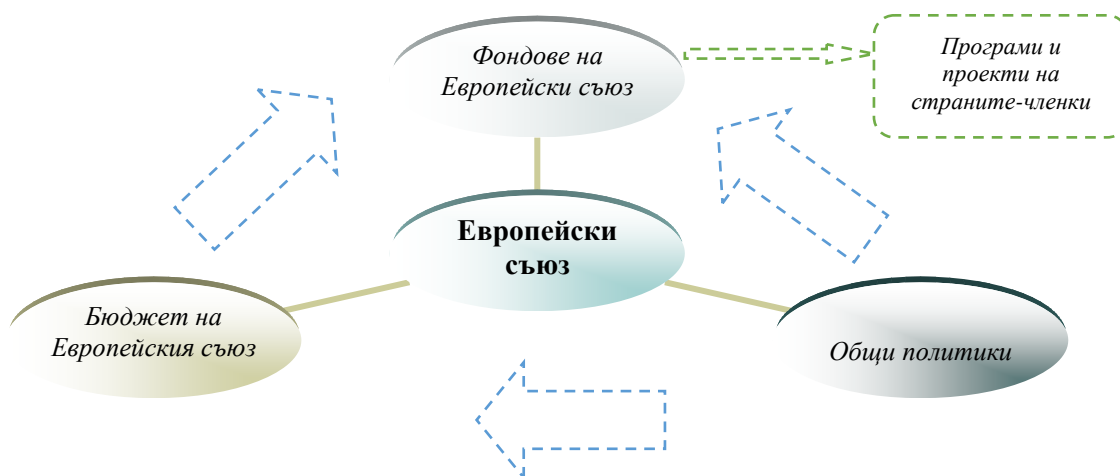
Именно тези области са в основата на финансирането на програмите и проектите за отделните страни-членки за шестгодишния период чрез фондовете на Европейския съюз. Така изпълнението на общите политики (фиг.1) се гарантира чрез последователност в

⁵ Commission Staff Working Paper. Elements for Common Strategic Framework 2014 to 2020, Part I, 2012, pp. 3-4.

⁶ Европейска комисия. „Европа 2020: стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:BG:PDF>, с. 5-7.

изпълнението на конкретни цели и обвързването им с водещи инициативи, разписани в стратегията, валидна до 2020 година.

Фигура 1. Общи политики и финансиране в Европейския съюз



Фондовете на Европейския съюз, които са уточнени за програмния период 2014-2020 година, са:

- Европейски социален фонд (European Social Fund);
- Европейски фонд за регионално развитие (European Fund for Regional Development);
- Кохезионен фонд (Cohesion Fund);
- Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони (European Agricultural Fund for Rural Development);
- Европейски фонд за морско дело и рибарство (European Maritime and Fisheries Fund).

Общият размер на финансирането чрез посочените пет фонда за шестгодишния период е в размер от 1 082 млрд. евро. Предвид разликите в икономическото развитие между страните-членки, при планиране на изпълнението на целите в областта на политиката на сближаване (икономическо, социално) и регионалната политика се отделят около 352 млрд. евро или 32.5% от общия размер на бюджета за петте фонда. Най-голям е дялът на средствата за т.нар. слаборазвити региони в Европа и той е 182 млрд. евро⁷. Политиката на сближаване се финансира от три фонда – Европейски социален фонд, Европейски фонд за регионално развитие и Кохезионен фонд.

Останалите средства от бюджета на Европейския съюз до 2020 г. (730.2 млрд. евро или 67.5% от общия бюджет) се отделят за селскостопанската политика и други политики, незасегнати в политиката на сближаване – външна политика, научно-изследователска дейност и др.

Европейският социален фонд е фондът, който се занимава с финансирането на програми и проекти в областите на образованието и социалната политика, като значително място се отделя за дейностите и мерките по създаването на заетост и намаляване на младежката безработица. Конкретните цели, приоритетно финансирани в периода 2014-2020 година са: 1. Насърчаване на заетостта и мобилността на работната сила; 2. Борба с бедността; 3. Инвестиции в областта на образованието и ученето през целия живот; 4. Инвестиции за ефективна публична администрация. Общият размер на средствата, с които разполага този фонд са около 83 млрд. евро.

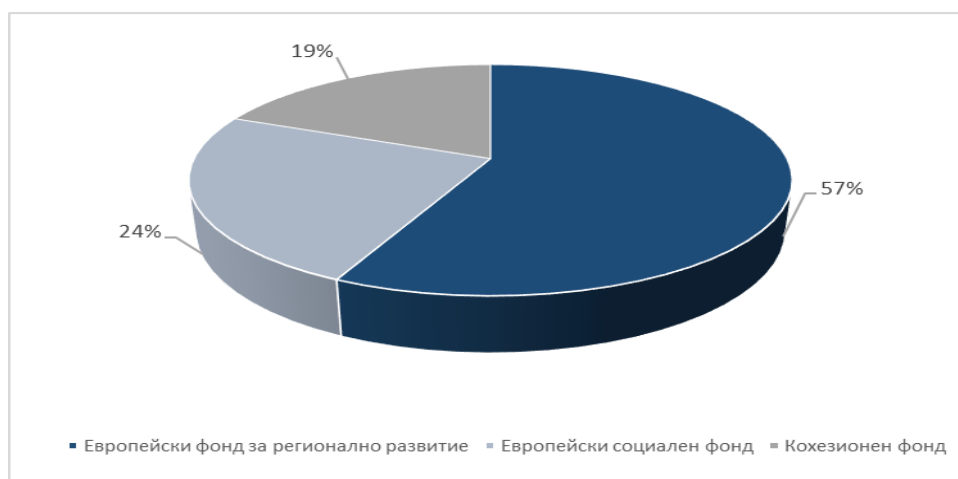
Европейският фонд за регионално развитие има за цел да финансира основно няколко ключови области: 1. Иновации и научни изследвания; 2. Цифрови технологии; 3. Малки и средни предприятия; 4. Изграждане на икономика с ниска въглеродна интензивност. За справедливото разпределение на средствата от този фонд, Европейската комисия въвежда и

⁷ European Commission, Regional Policy, http://ec.europa.eu/regional_policy/the_funds/funding/index_en.cfm, April 2014.

допълнително разграничение на отделните региони в Европейския съюз на три категории – по-слабо развити региони, региони в преход и силно развити региони. Така приоритетно финансиране получават регионите, които са в категорията „по-слабо развити“, като техните програми и проекти е необходимо да покриват поне две от ключовите области.

Третият фонд, който подпомага политиката на сближаване е *Кохезионният фонд*. Той е насочен към две ключови области: 1. Изграждането на трансевропейски транспортни мрежи и 2. Финансиране на области, имащ отражение върху околната среда – енергийна ефективност, транспорт, възобновяема енергия, развитие на обществения транспорт и др. Средствата, предвидени по този фонд са в размер от 66 млрд. евро за период от шест години.

Фигура 2. Разпределение на средствата за провеждане на политиката на сближаване за периода 2014-2020 година



Източник: Европейска комисия, собствени изчисления

На фиг. 2 е представено процентното разпределение на средствата, отделени за политиката на сближаване на Европейския съюз за периода 2014-2020 г. между трите фонда. В сравнение с предходния програмен период 2007-2013 г. се увеличават средствата, предоставени на Европейския социален фонд, като намаляват тези за Кохезионния фонд. Средствата за Европейския фонд за регионално развитие се запазват. В процентно изражение фондът за регионално развитие разполага с най-голям дял от средствата на бюджета и така областите, включени за финансиране от него, ще бъдат подпомогнати значително (около 200 млрд. евро).

Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейският фонд за морско дело и рибарство са двата фонда, които прилагат общата селскостопанска политика. Обикновено програмите и проектите в държавите-членки, финансирани чрез тези два фонда са отделени от останалите и се следят в контекста на общата селскостопанска политика. За рамката 2014-2020 г. правилата за усвояване на средствата по тези два фонда ще се уеднаквят с тези на разглежданите три фонда. Целта е по-ефективното усвояване на средствата от държавите-членки и по-ясни процедури за крайните бенефициенти.

Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони има три основни цели, които се финансират приоритетно⁸: 1. Насърчаване конкурентоспособността на селското стопанство; 2. Устойчиво управление на природните ресурси; 3. Балансирано развитие селските райони в икономиката.

*Европейският фонд за морско дело и рибарство*⁹ се концентрира в следните области¹⁰: 1. Въвеждане на устойчиво рибарство; 2. Подкрепа за крайбрежните общности при

⁸ European Commission. Agricultural and Rural Development. http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index_en.htm, April 2014.

⁹ За периода 2007-2013 г. наименованието на фонда е Европейски фонд за рибарство.

¹⁰ European Commission, Fisheries. http://ec.europa.eu/fisheries/reform/emff/index_en.htm, April 2014.

диверсификацията; 3. Създаване на нови работни места и подобряване на качеството на живот в крайбрежните райони.

Представените фондове на Европейския съюз вече имат одобрени приоритетни области за програмния период 2014-2020 г., които са одобрени от европейските институции. Както бе посочено, те са в ролята на „посредник“ между изпълнението на общите политики на Европейския съюз, от една страна, и държавите-членки, от друга.

Средствата, с които разполагат фондовете се насочват към държавите-членки при представяне на ясна визия за прилагане на тези средства и разпределението им по приоритетни области във всяка страна. Обикновено това е стратегически документ, в който ясно се посочва прилагането на регионално и на местно ниво на общите политики. За България документът за периода 2007-2013 г. е Националната стратегическа референтна рамка, докато за 2014-2020 г. това е Споразумението за партньорство. И двата документа отразяват общите политики на Европейския съюз, както и приоритетите за съответния програмнен период.

2. Възможности за усвояване на средствата от България

Следващата стъпка при усвояването на средствата от фондовете на Европейския съюз е разработването и приемането на оперативните програми на всяка една държава-членка. Тук всъщност всяка една от тях има възможност да представи своите приоритетни области на развитие в шестгодишния програмнен период, съобразявайки се с ключовите области на финансиране от фондовете на Европейския съюз и общите политики.

За да може да се планира програмния период 2014-2020 г. е добре да се представи състоянието на усвоените към момента средства и причините за нивото на усвояване на средствата. Така ще могат да се анализират възможностите за бъдещето по-ефективно усвояване.

Общият размер на средствата по фондовете за България за периода 2007-2013 г. е в размер на 9 301 764 579 евро, от които 6 673 328 244 евро се финансират от Структурните и Кохезионния фонд. Европейският фонд за рибарство и Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони осигуряват финансиране в страната за програми и проекти в областта на селското стопанство в размер на 2 628 136 355 евро. Разпределението на средствата по отделните фондове към м. март 2014 г. е представено на фиг. 3, като водещи фондове по отношение на средствата, предоставени за прилагането на общите политики са фондът за регионално развитие и фондът за развитие на селските райони.

Фигура 3. Средства по фондовете на Европейския съюз за България, 2007-2013 г.



Източник: Министерство на финансите

Към 31 март 2014 г. степента на усвояемост¹¹ на средствата по фондовете е следната:
- Европейски социален фонд: 62,06%;

¹¹ В доклада при степен на усвояемост на средствата по фондовете на ЕС се има предвид процентът на изпълнение при получени траншове от Европейската комисия, в частта, финансирана от Европейския съюз. Не се отразява делът на националното съфинансиране.

- Европейски фонд за регионално развитие: 54,44%;
- Кохезионен фонд: 43,87%;
- Европейски фонд за рибарство: 47,00%;
- Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони: 63,21%.

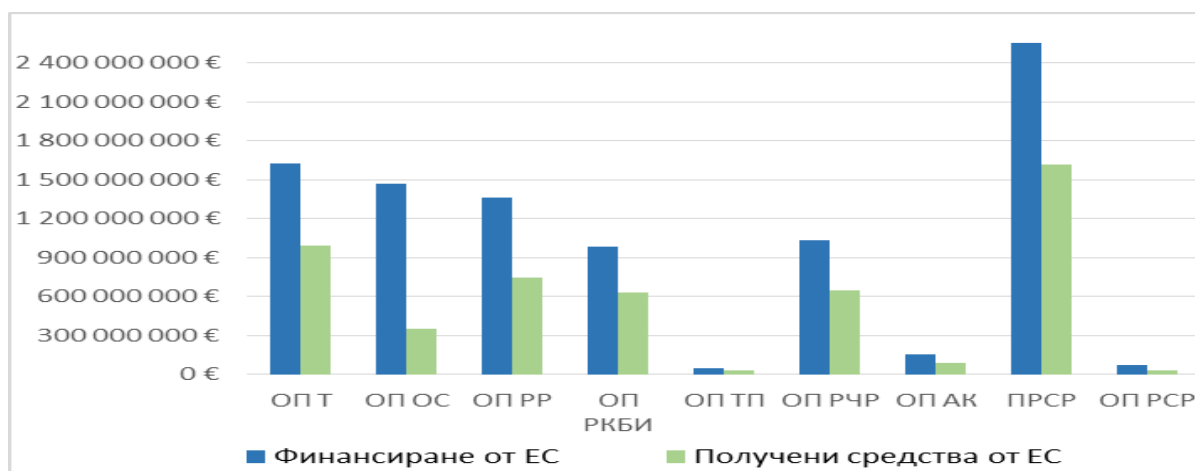
Общият размер на усвоените средства е 5 131 млрд. евро или 55,16% от предназначенията за България средства за периода 2007-2013 година.

В сравнение с останалите държави-членки¹² усвояването на средствата по европейските фондове в България изостава. Напр. към м. юни 2013 г. процентът на усвояване в България е бил 40% (за усвояване на средствата по Структурните фондове и Кохезионния фонд), като след нас е само Румъния с 26,20%. Пред България с близки стойности по процент на усвояване на средства са Италия: 40,27%, Малта: 40,86%, Чехия: 41,95%, Словакия: 45,514%, Унгария: 47,71%. В същото време сред отличниците по този показател са Естония със 70,95%, Литва със 70,83%, Португалия с 68,81%, Ирландия с 67,56% и Швеция с 62,58%.

Процентът на усвояване на средствата от фондовете на Европейския съюз, предвидени за 2007-2013 г., към м. юни 2013 г. общо за всички държави-членки е 53,85%, т.е. около 187 млрд. евро.

Ниският процент на усвоени средства от фондовете на ЕС за България и Румъния в сравнение с останалите страни-членки може да се обясни с липсата на опит с процедурите при управлението на проекти. В началото на програмния период двете държави все още не усвояват ефективно средствата, предназначени за тях. Останалите страни-членки, напр. новоприсъединилите се десет през 2004 г., имаха на разположение период 2004-2007 г., за да се приспособят към правилата за управление на европейските проекти.

Фигура 4. Средства по оперативните програми за България, 2007-2013 г.



Източник: www.eufunds.bg

Както посочва и в свой доклад KPMG¹³ България през 2007 г. и 2008 г. не договаря дори 10 % от предвидените за нея средства, а усвояването на средствата стартира активно едва през 2010 г. Факт е, че още през 2012 г. са договорени 100 % от всички средства, предвидени за страната по Европейския социален фонд, Европейския фонд за регионално развитие и Кохезионния фонд. Средствата, договорени по двата фонда за развитие на селското стопанство към м. март 2014 г. са 93,66%.

Усвояването на средствата по отделните оперативни програми за периода 2007-2013 г. е представено на фиг. 4, като ясно се виждат разликите за всяка една програма по отношение на предвидените средства за финансиране от бюджета на Европейския съюз чрез фондовете и получените средства към м. март 2014 г.

¹² Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit. <http://insideurope.eu/>, April 2014.

¹³ KPMG. EU Funds in Central and Eastern Europe: Progress Report 2007-2012, 2013, pp. 19-20.

Предимство за страната е възможността вече договорените средства по отделните програми и проекти да продължават да се изпълняват до 2015 година включително, т.е. това ще се случва паралелно с усвояването на средствата по новия програмен период.

Важните въпроси по отношение на успешното усвояване на средствата от България са свързани на първо място с причините за по-ниската степен на усвояване и на второ място, възможностите за подобрене до края на периода на изпълнение (2015 г.), както и за следващия програмен период 2014-2020 г.

Причините могат да се обобщят по следния начин:

- Липсата на административен капацитет за управление на средствата по програмите и проектите. Въпреки че предприсъединителните програми за България предвиждаха обучение на експерти от държавната администрация за усвояване на средствата от фондовете на Европейския съюз, изграденият административен капацитет се оказа недостатъчен.
- Световната финансова и икономическа криза, а по-късно и дълговата криза в страните от Евронзоната допълнително се отрази на приоритетите на Европейския съюз, в частност и на България. Необходимо бе пренасочване на ресурс за непредвидени проблеми и области от бюджета на Европейския съюз.
- Доста сектори от икономиката все още не са реформирани, което създава затруднения при включването на приоритетите на Европейския съюз и прилагането им на практика в страната.
- Осигуряването на съфинансиране за крайните бенефициенти е проблем, особено при малките и средни предприятия и при стартиращите фирми.

Възможностите за новия програмен период за страната са чрез анализиране на пропуските по отделните оперативни програми към момента да бъдат избегнати и да се усвоят по-ефективно средствата, договорени за България. Забавянето в усвояването на средствата се дължи и в недостатъчния опит на всички участници в този процес от българска страна. Както бе посочено, това е и един от проблемите, пред които са се изправили и присъединилите се към ЕС през 2004 г. страни.

При планирането и изпълнението на многогодишните финансови рамки на Европейския съюз настъпват разминавания между планирани марки и реални резултати. Разликата несъмнено се дължи на дългия период от планирането до реализацията на поставените приоритети и конкретни цели, както и на непредвидените промени във външната среда.

Литература

Европейска комисия. 2010. „Европа 2020: стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:BG:PDF>, 4, 6.

Шикова, И. 2011. Политики на Европейския съюз, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, С., 3: 75-77.

Commission Staff Working Paper. 2012. Elements for Common Strategic Framework 2014 to 2020, Part I, 5: 3-4.

Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit. April 2014. <http://insideurope.eu/>, 12.

European Commission. Agricultural and Rural Development. April 2014. http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index_en.htm, 8.

European Commission, Fisheries. April 2014, 10.

European Commission, Regional Policy, April 2014, 7.

European Parliament. 2004. Report on building our common future: policy challenges and budgetary means of the enlarged Union 2007-2013, 2.

KPMG. 2013. EU Funds in Central and Eastern Europe, 13: 19-20.

За контакти: гл.ас. д-р Ирена Николова, Нов български университет, e-mail: inikolova@nbu.bg