



Република България
ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

С Т А Н О В И Щ Е
на
ИКОНОМИЧЕСКИЯ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ
по
„ПОЛИТИКАТА НА ИКОНОМИЧЕСКО, СОЦИАЛНО
И ТЕРИТОРИАЛНО СЪБИЖАВАНЕ В ЕС”
(ПЕТИ КОХЕЗИОНЕН ДОКЛАД)
(разработено по собствена инициатива)

София, 2011 г.

В Плана за дейността на Икономическия и социален съвет /ИСС/ за 2011 година е заложено разработване на становище по

**“ПОЛИТИКАТА НА ИКОНОМИЧЕСКО, СОЦИАЛНО И
ТЕРИТОРИАЛНО СБЛИЖАВАНЕ В ЕС”**

(ПЕТИ КОХЕЗИОНЕН ДОКЛАД)

Разработването на проекта на становището бе разпределено на Комисията по регионална политика, устойчиво развитие и околна среда и Комисията по международно сътрудничество и европейска интеграция

За докладчик по становището двете комисии определиха проф. Катя Владимирова.

За разработване на проекта бяха привлечени като външни експерти доц. Миланка Славова и д-р Светла Бонева от катедра “Международни икономически отношения и бизнес” към Университета за национално и световно стопанство.

Проектът на становище беше обсъден и приет от двете комисии на заседание на 01.02.2011 г. и внесен за приемане от Пленарната сесия.

На своя пленарна сесия, проведена на 21.02.2011г. Икономическият и социален съвет прие настоящото становище.

СЪДЪРЖАНИЕ

| | |
|---|-----------|
| I. Заключение и препоръки | 5 |
| II. Въведение и общ контекст на политиката на сближаване на ЕС... | 9 |
| III. Основни идеи за реформа на политиката на сближаване..... | 16 |
| 1. Увеличаване на добавената стойност за Европа на политиката на сближаване | 17 |
| 2. Укрепване на управлението..... | 19 |
| 3. Рационализиране и опростяване на ситемата за управление..... | 21 |
| 4. Обща структура на политиката на сближаване..... | 22 |
| IV. Проблеми на участието на България във формирането и провеждането на политиката на сближаване..... | 24 |
| V. Отговори на въпросника към «Заключения от петия доклад за икономическото, социалното и териториалното сближаване: бъдещето на политиката на сближаване» | 27 |

Използвани съкращения

| | |
|----------|---|
| БРСЕ | Банката за развитие на Съвета на Европа |
| ЕИДП | Европейския инструмент за добросъседство и партньорство |
| ЕМФС | Европейски механизъм за финансова стабилност |
| ЕС | Европейски съюз |
| ЕК | Европейска комиссия |
| ЕИБ | Европейска инвестиционна банка |
| ЕБВР | Европейската банка за възстановяване и развитие |
| ЕФРР | Европейски фонд за регионално развитие |
| ЕСФ | Европейски социален фонд |
| ИСС | Икономически и социален съвет |
| ИПП | Инструмент за предприсъединителна помощ |
| КФ | Кохезионен фонд |
| НПР | Национален план за развитие |
| КП | Конвергентна програма |
| НСРР | Национална стратегическа референтна рамка |
| АИАП | Агенция за икономически анализи и прогнози |
| ESPON | European spatial planning organisational network |
| INTERREG | Interregional cooperation programme |
| INTERACT | Good governance of European territorial cooperation programme 2007 - 2013 |
| JASMINE | Съвместно действие в подкрепа на институциите за микрофинансиране в ЕС |
| JASPERS | Съвместна помощ за подкрепа на проекти в европейските региони |
| JESSICA | Съвместна европейска подкрепа за устойчиви инвестиции в градските райони |
| URBACT | Urban Development Integrated programme |

I. Заключение и препоръки

Икономическият и социален съвет (ИСС) счита, че политиката на сближаване създава ползи за всички региони чрез преки инвестиции и непреки търговски ползи, както и чрез подкрепата за общоевропейски приоритети като опазването на околната среда, научноизследователската дейност и иновациите, образованието.

ИСС подкрепя вижданията за ключовото значение на европейската политика на сближаване за преодоляването на негативните последици от икономическата и финансовата криза за европейската икономика и за осъществяването на целите на Стратегия „Европа 2020“ за постигане на „интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“. Политиката на сближаване на ЕС създава възможности за инвестиции в конкурентоспособността на всички европейски региони и финансира засилено развитието на изоставащите.

Промените в политиката на сближаване са обективна необходимост и са свързани с дългосрочните последици от кризата, изоставането на ЕС в областта на иновациите и по-ефективното използване на публичните разходи в Съюза. Реформата на политиката на сближаване, обаче, не би трябвало да доведе до условия за съществено намаляване на европейското финансиране за по-слабо развитите региони, тъй като това ще задълбочи регионалните различия и в крайна сметка реализацията на общоевропейските цели за устойчив и приобщаващ растеж.

По отношение на промяната на политиката на сближаване ИСС подкрепя:

1. *Усъвършенстването на циклите на планиране и управление на политиката на сближаване* така, че да се гарантира стратегическите цели да намират израз в инвестиционните приоритети. Създаването от Европейската комисия на обща стратегическа рамка, в която целите на кохезионната политика да се обвържат с инвестиционните приоритети на Кохезионния фонд, Европейския фонд за регионално развитие, Европейският социален фонд, Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейският фонд за рибарство, ще увеличи въздействието на финансирането върху тази политика.
2. *Определянето на стратегическите приоритети в съответствие с целите на „Европа 2020“ във всеобхватната стратегическа рамка* и конкретизирането на

5

тези цели, начините за тяхното постигане, националното координиране на средствата от различни фондове на ЕС в договорите за партньорство за развитие и инвестиции.

3. *Възможността по-слабо развитите региони да получат средства за повече от два или три приоритета.* Сред задължителните приоритети биха могли да се включат „интелигентната специализация” на региона, високото равнище на образованието, гъвкавата сигурност и опазването на околната среда. Политиката на сближаване трябва да съдейства за компенсиране на изоставането на по-слабо развитите региони от средното равнище в ЕС.
4. *Възможността да се предвидят безвъзмездни средства за регионални иновационни проекти в областта на социалните иновации,* които отчитат спецификата на районите като социалното включване на млади хора без основно и средно образование и инициативите за придобиването на умения, създаването на заетост на малцинствените групи от населението и др. За тези проекти да се приложи принципът на допълнително финансиране при постигането на заложените цели.
5. *Определянето на измерими цели и показатели за резултатите от осъществените инициативи в подкрепа на регионалното сближаване.* Показателите трябва да бъдат интерпретирани еднозначно, да са статистически потвърдими, да могат да отчитат въздействието на политиката на сближаване и информацията за тях да бъде лесно достъпна.
6. *Въвеждането на предварителна оценка на въздействието на програмите за политиката на сближаване.*
7. *Осигуряване на участието на регионалните власти в разработването на Националната програма за реформи, договорите за партньорство и оперативните програми, както и в тяхното изпълнение и мониторинг.*
8. *В преговорите по финансовата рамка на ЕС 2014 – 2020 г. да не се допуска съществено намаляване на разходите за политиката на сближаване.* Независимо от структурата на бъдещата многогодишната финансова рамка за периода 2014-2020 г., ресурсът за политиката на сближаване трябва да бъде осигурен и да запази своето ключово значение за развитието на ЕС. Такава

възможност се съдържа в документа «Преглед на бюджета на ЕС», в който се отбелязва, че “Политиката на сближаване трябва да бъде основният инструмент за постигането на целите на Стратегия “Европа 2020” за интелигентен, включващ и устойчив растеж във всички региони на ЕС. Както и днес, ресурсите на Общността трябва да бъдат насочени към най-бедните региони и страни-членки в съответствие с ангажиментите на ЕС да спазва принципа на солидарност.”¹:

9. *Практиката на Кохезионния фонд да подкрепя държавите – членки, чийто брутен национален доход на глава от населението е по-малък от 90% от средната за Съюза стойност.*
10. *Особеностите на всеки фонд да се отчитат в общата структура на политиката на сближаване чрез обвързването на средствата, предоставяни от тях, с конкретна група цели на Стратегия „Европа 2020”. Например, в Прегледа на бюджета на ЕС е посочена необходимостта от насочване на средствата на Европейския социален фонд за постигане на целта на Стратегия “Европа 2020” за осигуряването на приобщаващ растеж. “Една широкообхватна Европейска инициатива за заетост би могла да повиши уменията на работещите, тяхната мобилност, приспособимост и социално включване чрез съвместни инициативи в областта на образованието, заетостта и социалната интеграция. Важна насока на социалната интеграция е интеграцията на малцинствата (роми и имигранти), при която действията за социално включване и защита на законовите права са тясно свързани с цялостния подход на ЕС към имиграцията.”²*
11. *Разширяването на обхвата на финансовите инструменти и комбинирането на различни методи за финансиране, например чрез използването на публично-частното партньорство, повишаване на публичните инвестиции чрез инструментите на финансовия инженеринг и др.*

¹ Стр. 12-13 от Прегледа на бюджета на ЕС, т. 3.3. Политиката на сближаване и Стратегията “Европа 2020”, СОМ (2010) 700 окончателен, 19.10.2010 г.

² Стр. 15 от Прегледа на бюджета на ЕС, т. 3.3. Политиката на сближаване и Стратегията “Европа 2020”, СОМ (2010) 700 окончателен, 19.10.2010 г.

12. *Използването на оперативните програми като инструменти за провеждането на политиката на сближаване* и годишни доклади за напредъка, опростяването на системата за изпълнение на политиката на сближаване на ЕС чрез намаляването на бюрокрацията и подобряването на целеполагането и оценката на политиката. Опростяване на методите за възстановяване на разходите за получените средства и използването на сходни процедури за изпълнението на оперативните програми.
13. *Разработването на програма за градовете*, която да бъде част от общата стратегическа рамка и да подпомогне териториалното развитие, без да противопоставя развитието на големите, на малките градове и други населени места.
14. *Планиране на средства за изграждането на административен и институционален капацитет* и помощ за ефективното управление на политиката на сближаване на национално и регионално равнище.

Икономическият и социален съвет счита, че *въвеждането на финансови санкции при нарушени основни макроикономически условия*, които да обхванат и останалата част от бюджета на ЕС освен Кохезионния фонд, *ще затрудни изпълнението на инициативи по политиката на сближаване и ще ограничи допълнително достъпа на регионите до финансови средства. Регионалната политика не трябва да се използва като санкция* за осигуряването на финансова стабилност на държавите - членки, тъй като местните власти не носят отговорност за спазването на Пакта за стабилност. Не е възможно въвеждането на такива санкции да не засегне интересите на крайните бенефициенти на средствата на ЕС.

II. Въведение и общ контекст на политиката на сближаване на ЕС

1. Съвременната политика на сближаване³ на ЕС се прилага от 1.01.2007 г. През периода 2007 г. - 2013 г. тя отразява „дневния ред“ от Лисабон и Гьотеборг и е насочена към постигането на три приоритетни цели: *конвергенция, регионална конкурентоспособност и заетост и териториално сътрудничество*. От създаването си до днес, политиката на сближаване е постигнала редица успехи, но в същото време към нея неведнъж са отправяни критики. В момента в ЕС се провежда широк дебат за нейната реформа. Част от параметрите на бъдещата кохезионна политика на ЕС са вече зададени от ЕК с публикуването на Петият доклад на ЕК за икономическото, териториалното и социалното сближаване и в Прегледа на бюджета на ЕС. Друга част от параметрите предстои да бъде уточнена.

2. През периода 2007 -2013 г. целите на кохезионната политика са следните:

2.1. **Целта „Конвергенция“**⁴ е насочена към подкрепа на растежа и създаването на работни места в най-слабо развитите държави - членки и региони чрез подобряването на качеството на инвестициите във физически и човешки капитал, развитието на иновации и на общество, основано на знанието, адаптивност към икономическите и социалните промени, опазване и подобряване на околната среда и административната ефективност. Структурните фондове подпомагат развитието и постигането на реална конвергенция (намаление на различията и изравняване на социално-икономическите показатели на изоставащите и развитите райони в ЕС). Особено внимание се отделя на повишаването на капацитета на институциите и ефективността на публичната администрация, в това число и на управленския капацитет, за планирането и програмирането на фондовете на ЕС.

Териториалният обхват на програмите по цел „Конвергенция“ се определя по райони на ниво NUTS 2 от общата статистическа класификация на териториалните

³ Политиката на сближаване и кохезионната политика се използват като синоними

⁴ Седемте оперативни програми в България, които получават подкрепа от Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС за периода 2007-2013 г., са насочени към постигането на цел 1 - „Конвергенция“ на политиката за сближаване на ЕС.

единици в ЕС, отговарящи на определени икономически критерии. Програмите по тази цел могат да обхващат повече от един район, както е случаят с България. Европейският фонд за регионално развитие, Европейският социален фонд и Кохезионният фонд допринасят за постигане на цел „Конвергенция“.

2.2. **Целта „Регионална конкурентоспособност и заетост“** подпомага райони извън тези по Цел 1 чрез засилването на тяхната регионална конкурентоспособност и заетостта в тях. Тази цел се постига чрез инвестиции в иновации и подкрепа за развитието на обществото на знанието, стимулирането на предприемачеството, опазването и подобряването на околната среда, подобряването на достъпността, развитие на трудовия пазар и др. По тази цел се подкрепят регионални програми, които съдържат мерки, насърчаващи икономическите промени в индустриалните, градските и селските области чрез укрепване на конкурентоспособността и атрактивността на районите, като в същото време се отчитат съществуващите икономически, социални и териториални различия. Финансирането на този тип регионални програми се осъществява от ЕФРР. По тази цел се подкрепят и национални програми, предвиждащи мерки за подпомагане на адаптирането на хората към икономическите промени в съответствие с приоритетите на Европейската стратегия за заетостта, които са насочени към осигуряването на пълна заетост, качество и производителност на труда и социално включване. Финансирането на втория тип програми се осъществява от ЕСФ.

2.3. **Целта „Европейско териториално сътрудничество“** е насочена към по-нататъшното хармонично и балансирано интегриране на територията на ЕС чрез подкрепа на неговите региони по важни за ЕС въпроси (иновации, опазване на околната среда и др.). Цели се засилване на трансграничното сътрудничество чрез съвместни местни и регионални инициативи, сътрудничеството между държавите, регионите и създаването на транснационални и трансрегионални мрежи. Действията по програмите за европейско териториално сътрудничество се финансират от ЕФРР.

През периода 2007 г. – 2013 г. България участва в програми за трансгранично сътрудничество с всички съседни страни като: програмите за трансгранично сътрудничество по вътрешните граници на ЕС: България - Гърция и България - Румъния с финансиране от ЕФРР; програмите за трансгранично сътрудничество по външните граници на ЕС: България - Турция, България - Република Македония, България – Сърбия (тези три програми се финансират както от ЕФРР, така и от Инструмента за пред-присъединителна помощ (ИПП) на ЕС); Програмата за Черноморския басейн (финансирана както от ЕФРР, така и от Европейския инструмент за добросъседство и партньорство (ЕИДП)); Програмата за транснационално сътрудничество в Зона „Югоизточна Европа“; Програмата за междурегионално сътрудничество INTERREG IVC; Програмата INTERACT II за оперативно съдействие; Оперативната програма ESPON 2013 (Европейска мрежа за наблюдение на териториалното планиране); Оперативната програма URBACT II.

| РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА БЮДЖЕТА НА ПОЛИТИКАТА НА ЕС ЗА СБЛИЖАВАНЕ ЗА ПЕРИОДА 2007 Г. – 2013 Г. | | | | | | |
|---|--|---|---|--|--|---|
| Цели | Цел 1 СБЛИЖАВАНЕ | Цел 2 РЕГИОНАЛНА КОНКУРЕНТО- СПОСОБНОСТ И ЗАЕТОСТ | Цел 3 ЕВРОПЕЙСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО ТЕРИТОРИАЛНО | | | ОБЩО Цел 1 + Цел 2 + Цел 3 + техническа помощ * |
| | | | Транс-гранично сътрудничество | Транс- национално сътрудничество | Между- регионално сътрудничество | |
| Финансиране (млн. Евро) | 282 855 | 54 965 | 8 723 | | | 347 411 * |
| % от общото финансиране | 81,5 % | 16 % | 2,5% | | | 100 % |
| Финансови инструменти | ЕФРР + ЕСФ + КФ, от които: | | ЕФРР + ЕСФ | | ЕФРР, по програмите: | |
| | ЕФРР+ЕСФ= 213 277 млн. евро = 61,5 % | КФ=69578 млн.евро =20% | | INTERREG IV A | INTERREG IV B | INTERREG IV C URBACT INTERACT II ESPON |

* - по текущи цени. Стойността на техническата помощ е 868 млн. евро (0,2 % от общото финансиране на политиката на сближаване)

Фигура 1. Разпределение на бюджета на политиката на ЕС за сближаване за периода 2007 г. – 2013 г.

Източник: "The Community Strategic Guidelines on Cohesion 2007 – 2013", http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/index_en.htm

3. **Петият доклад на Европейската комисия за икономическото, социалното и териториалното сближаване в ЕС** анализира приноса на европейската политика на сближаване за растежа и балансираното териториално развитие в целия Съюз. Докладът съдържа подробна оценка на икономическото и социалното състояние, опазването на околната среда и тенденциите в развитието на регионите на ЕС и представя няколко възможности за адаптирането на политиката към новите условия след 2013 г.

Политиката на сближаване създава ползи за всички региони. От извършените анализи става ясно, че между 2000 г. и 2006 г. инвестициите в политиката на сближаване:

- са спомогнали за създаването на близо 1,4 млн. нови работни места, оказали са подкрепа на малките и средните предприятия и са насърчили научноизследователската дейност;
- са създали добри възможности за обучение на милиони жени, младежи, лица в уязвимо социално положение и безработни и са помагали ежегодно на близо 2 млн. души да си намерят работа чрез включването им в различни програми за обучение;
- са модернизирани транспортните връзки чрез изграждането или подобряването на качеството на хиляди километри от автомобилната и железопътната мрежа и модернизирани пристанища и летища;
- са подобрили екологичните условия за милиони европейски граждани, привеждайки качеството на питейната вода и пречистването на отпадните води към стандартите на ЕС.

Докладът посочва също така изключителните по мащаб регионални различия в определени области (производителност на труда, детска смъртност и уязвимост при промяна на климата и др.) и дава предложения за промяна на политиката.

Петият доклад на Европейската комисия за икономическото, социалното и териториалното сближаване в ЕС формулира и новите предизвикателства пред тази европейска политика, с които и българските райони трябва да се съобразят. Те произтичат от очертаните проблеми и насоките за тяхното решаване в Стратегия „Европа 2020”, Прегледът на бюджета на ЕС от октомври 2010 г., водещите инициативи за изпълнението на Стратегия „Европа 2020”, съобщението на ЕК за Приноса на регионалната политика за устойчивия растеж в ЕС от 26 януари 2011 г. и др.⁵.

4. *Необходимите промени в политиката на сближаване* могат да се обобщат както следва:

- целите на стратегическото планиране в областта на сближаването да съответстват на целите за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж на Стратегия „Европа 2020”;
- бъдещите разходи за политиката на сближаване на ЕС да бъдат съсредоточени върху по-малък брой приоритети, които да са в съответствие с тези цели и всеки фонд да допринася ефективно за постигането им;
- по-добри условия и стимули, за да се гарантира, че заделените за политиката на сближаване средства се използват ефективно и са свързани с постигането на конкретни резултати⁶. Възможен стимул за това е част от финансирането да се задели и предложи на

⁵ COM(2011) 17 final, Приносът на регионалната политика за устойчивия растеж в ЕС и Стратегията „Европа 2020”, Брюксел, 26 януари 2011 г.

⁶ „За да гарантираме по-голяма възвращаемост на нашите инвестиции, е необходимо да направим политиката още по-ефективна при постигането на конкретни и измерими резултати.” заявява **Комисарят** по регионалната политика на ЕС Йоханес Хаан при представянето на доклада. „Повече от всякога е необходимо Европейският социален фонд да послужи за целите на европейската инициатива за заетост, която да помага на хората да си намират работа по-бързо. Политиката на сближаване ще способства за постигане на целите на ЕС в областта на заетостта и социалните въпроси като част от новата **Стратегия** „Европа 2020”.” заявява Ласло Андор, комисар на ЕС по заетостта, социалните въпроси и социалното приобщаване.

регионалните органи в зависимост от постигнатите от тях качество и напредък по съответните програми.

5. Европейската политика на сближаване има също така ключово значение за преодоляването на негативните последици от икономическата и финансова криза за европейската икономика като инвеститор в конкурентоспособността на всички европейски региони и важен финансов източник за развитието на изоставащите региони. По този начин тя се превръща във фактор за осигуряването на стабилна макроикономическа среда и би могла да допринесе за повишаването на ефекта от действието на *Европейския фонд за финансова стабилност*⁷ в отделните страни - членки. Този фонд има за цел да гарантира финансовата стабилност на Евророната и се състои от три основни отделни механизма⁸, които възлизат на общо 750 милиарда евро:

- кризисен фонд за стабилност на стойност 60 милиарда евро, контролиран от Европейската комисия (Фондът е създаден по модела на вече съществуващия механизъм за финансова подкрепа за платежния баланс на държавите - членки извън Евророната и позволява на ЕК да заема средства на световните пазари, използвайки като обезпечение общият европейски бюджет. Страните - членки ще бъдат колективно отговорни за тези заеми);

- дружество със специална инвестиционна цел – т.нар. Европейски механизъм за финансова стабилност на стойност 440 милиарда евро⁹;

⁷ На 10-ти май 2010 г. финансовите министри на 27-те страни от ЕС договориха пакет, който ще гарантира финансовата стабилност на Евророната.

⁸ Решението на Европейската Централна Банка да изкупува държавни облигации на финансовите пазари допълва Европейския фонд за финансова стабилност.

⁹ Европейският механизъм за финансова стабилност (ЕМФС) е дружество, учредено от 16-те страни от Евророната на 9 май 2010 г. и регистрирано в Люксембург на 7 юни 2010 г. по Люксембургското законодателство. Целта на ЕМФС е да съхрани финансовата стабилност на Европейския паричен съюз като предоставя временна финансова помощ на страните-членки от Евророната, изпитващи затруднения. За да постигне тази цел, ЕМФС може, с помощта на Службата за управление на дълга на Германия, да емитира облигации и други дългови ценни книжа с цел набиране на средства за осигуряване на заеми за страните във финансови затруднения. Емисиите ще бъдат подсиурявани с гаранции на обща стойност 440 милиарда евро от страните от Евророната, изчислени на пропорционална основа, съгласно техния принос към внесения капитала от ЕЦБ.

- принос на Международният валутен фонд, възлизащ на максимум 250 милиарда евро.

6. Петият доклад на Европейската комисия за икономическото, социално и териториално сближаване в ЕС предлага също така идеи за опростяването на системата за изпълнение на политиката на сближаване на ЕС, като се намали бюрокрацията и се подобрят целеполагането и оценката на политиката.

III. Основни идеи за реформа на политиката на сближаване

Тези идеи са изложени подробно в Петия доклад на ЕК за икономическото, социално и териториално сближаване в ЕС, публикуван на 18.11.2010 г. На всеки три години ЕС публикува такива доклади, които подробно описват напредъка в посочените области и начините, по които ЕС, националните и регионалните власти са допринесли за него. Петият доклад за сближаването е документ от 264 страници, който анализира последиците и резултатите от кохезионната политика на ЕС през последните седем години (2000-2006). Той сравнява икономическия растеж и дела на заетост във всеки регион, включително и в 12-те нови страни - членки, които се присъединиха след 2004 г.

Основните идеи за реформа на политиката на сближаване обхващат няколко групи проблеми:

- увеличаване на добавената стойност на тази политика за Европа;
- укрепване на управлението;

ЕМФС може да се задейства само след като е внесено искане за подкрепа от страна-членка на Евроната и е договорена програма за действие с Европейската комисия и МВФ. Това е възможно само когато страната не е в състояние да получи заем на световните пазари при приемливи условия. Всяка финансова помощ, оказана от ЕМФС и МВФ, ще бъде обвързана със стриктни политически условия. Трите главни агенции за кредитен рейтинг присъдиха оценка AAA на ЕМФС.

- опростяване на системата за управление и общата структура на политиката.

1. Увеличаване на добавената стойност за Европа на политиката на сближаване

Необходимостта да се търсят пътища за повишаване на ефективността и добавената стойност на европейската политика на сближаване произтича от увеличените предизвикателства пред ЕС в общоевропейски и международен план, включително негативните социални последици от световната икономическа и финансова криза.

Петият доклад за икономическо и социално сближаване заключава, че европейската политика на сближаване е допринесла за икономическото и социалното развитие на регионите и благополучието на европейските граждани. Въпреки това, добавената стойност и ефективността на тази политика са обект на чести критики, най-често поради тяхната трудна измеримост. Налага се малкото налични за финансирането на тази политика ресурси да се разпределят между широк кръг от важни за развитието на ЕС дейности.

Новата стратегическа рамка на европейската кохезионна политика се определя от прегледа на бюджета на ЕС¹⁰. Съобщението на Европейската комисия „Преглед на бюджета на ЕС” е документ, който стои в основата на дебата за бъдещата финансова рамка на ЕС след 2014 г. Той формулира и обосновава важността на основните разходни политики на Съюза в средносрочен и дългосрочен период, както и търси оптимален механизъм за финансирането на приходната част на бюджета на ЕС. Основните разходни политики трябва да осигуряват изпълнението на най-важните приоритети на Съюза както и висока добавена стойност на разходите и да подчертават солидарността като основен принцип на ЕС. За сегашния програмен период 2007 – 2013 г. близо $\frac{3}{4}$ от общия

¹⁰Преглед на бюджета на ЕС, COM (2010) 700, 19.10.2010

бюджет на ЕС са насочени към две европейски политики: политиката на сближаване и общата селскостопанска политика. Те ще бъдат реформирани след 2014 г., а голяма част от идеите за реформи се съдържат в Петия доклад за икономическо, социално и териториално сближаване от 10 ноември 2010 г. и в Съобщението на Европейската комисия за бъдещето на общата селскостопанска политика, публикувано на 18 ноември 2010 г.¹¹

Политиката на сближаване ще се осъществява чрез прилагането на финансовите инструменти в нови области и комбинирането на различни методи за финансиране - *използването на публично-частното партньорство, например*. Стабилното финансово управление на инструментите на политиката на сближаване може да доведе до повишаване на публичните инвестиции. За постигането на тази цел Европейската комисия е разработила *инструменти* съвместно с Европейската инвестиционна банка, Европейската банка за възстановяване и развитие и Банката за развитие на Съвета на Европа. Те подпомагат страните - членки и регионите в прилагането на схеми за финансов инженеринг.¹²

¹¹ COM(2010) 672 окончателен, Брюксел, 18.11.2010, The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future

¹² Към тези схеми се отнасят:

- **JEREMIE (Съвместни европейски ресурси за микро, малки и средни предприятия)** е инициатива на ЕК, ЕИБ и Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ) за подобряване на достъпа на малките и средните предприятия (МСП) до финансиране. Сред продуктите са ценни книжа, рисков капитал, гаранции, заеми и техническа помощ, *които водят до мултиплициращ ефект от средствата на ЕС чрез използването на револвиращи финансови продукти вместо безвъзмездни помощи*. ЕИФ и националните и регионалните власти създават съобразени с конкретните обстоятелства схеми за МСП във всички сектори. Очаква се чрез JEREMIE в около 20 страни членки да се подобри съществено достъпът на МСП до финансиране, включително до ресурси на ЕФРР в размер на около 2,5 млрд. евро.

- **JESSICA (Съвместна европейска подкрепа за устойчиви инвестиции в градските райони)** е инициатива на ЕК в сътрудничество с ЕИБ и БРСЕ за насърчаване на устойчивите инвестиции в проекти и програми за развитие на градовете. Тя свързва страните членки, регионите и градовете с европейския банков и финансов сектор за постигане на повече и по-добри инвестиции в градовете. Ресурси по линия на оперативни програми, които ще се инвестират в рамките на JESSICA, могат да бъдат прехвърляни във *фондове за градско развитие*, а съфинансирането може да бъде осигурено от общини, банки, пенсионни или инвестиционни фондове.

- **JASPERS (Съвместна помощ за подкрепа на проекти в европейските региони)** е *съвместен механизъм за техническа помощ на ЕК, ЕИБ и ЕБВР за подготовка на големи проекти* в дванайсетте страни членки, които се присъединиха към ЕС през 2004 г. и 2007 г. Той бе създаден

2. Укрепване на управлението

Прегледът на бюджета на ЕС предлага *нов стратегически програмен подход* за политиката на сближаване. Съгласно този подход, Европейската комисия приема *обща стратегическа рамка*, чрез която общите и конкретните цели на Стратегия „Европа 2020“ намират израз в инвестиционните приоритети. Общата стратегическа рамка ще се отнася за всички програми на ЕС с пряко и споделено управление¹³ и има ясни цели: по-добра координация между европейските политики, по-висока ефективност на инвестираните средства и по-ясна целева ориентация на разходите на ЕС (т.е. разходите да бъдат насочени към някои от стратегическите приоритети на ЕС).

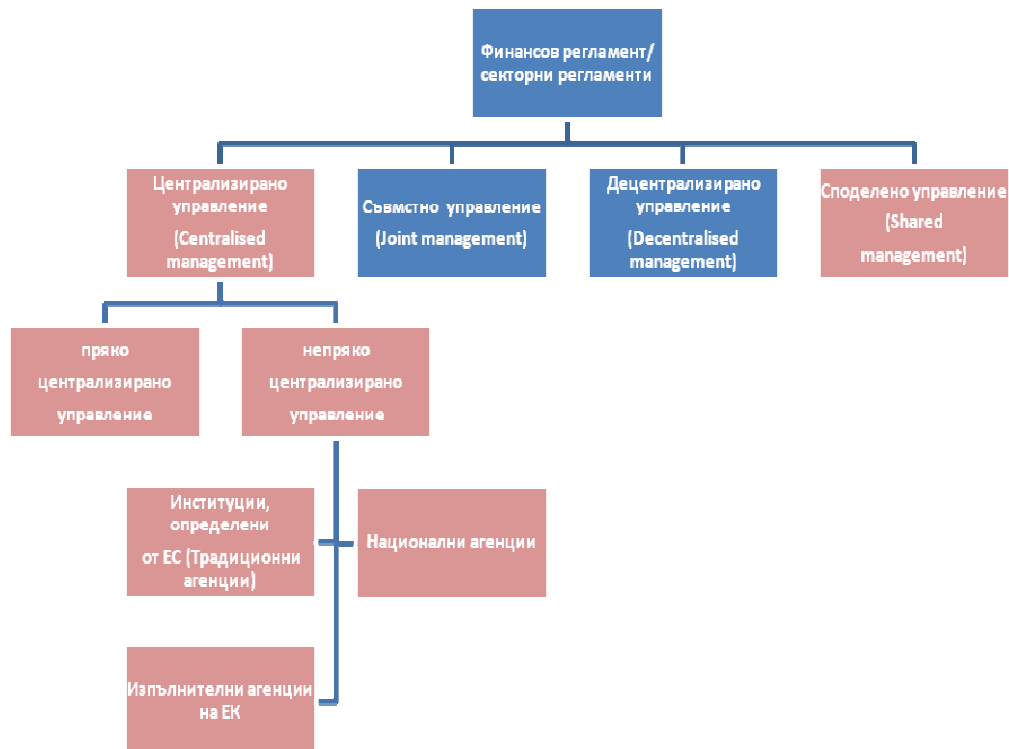
Фиг.2. Методи на управление на изпълнението на бюджета

поради липсата на опит и институционален капацитет в „новите“ държави-членки. JASPERS започна да функционира през есента на 2006 г. и в момента работи успешно на почти пълни обороти във всички дванайсет страни бенефициенти. Дейностите в рамките на механизма се осъществяват от 3 оперативни бюра във Варшава, Виена и Букурещ, в които в момента 54 специалисти работят по 227 проекта.

- **JASMINE (Съвместно действие в подкрепа на институциите за микрофинансиране в Европа)** е инициатива, чрез която се цели *подобряване на достъпа до финансиране за малки предприятия и социално изключени хора (включително от етническите малцинства), които искат да станат самонаети лица*. Тази инициатива, в съответствие с Лисабонската стратегия за растеж и заетост, цели да направи малките заеми, или микрокредитирането, по-широкостъпни в Европа, за да се отговори на търсене, което е останало неудовлетворено.

¹³ При **прякото централизирано управление** бюджетът се изпълнява от ЕК (такива са напр. бюджетите за административните разходи, части от бюджетите за изследвания, енергетика и транспорт). При **непрякото централизирано управление** бюджетът се изпълнява от изпълнителните агенции на ЕК. Тя носи цялата отговорност за изпълнението на бюджета при прякото и при непрякото централизирано управление. При **децентрализираното управление** бюджетът се изпълнява от трети страни. При **съвместно управление**, управлението на фондовете и програмите е делегирано на международни организации. **Споделено управление** се прилага в областите на селското стопанство и *политиката на сближаване*. При него бюджетните средства се управляват съвместно със страните-членки, но отговорността за правилното изпълнение на бюджета пада предимно върху държавите-членки.

19



Източник: Годишни доклади за финансовата 2007 г., Приложение 1. Финансова информация за общия бюджет, с. 341, 10.2008 г.

Общата стратегическа рамка ще обхваща КФ, ЕФРР, ЕСФ, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за рибарство. На базата на инвестиционните приоритети, посочени в нея, ЕК ще сключва с всяка страна - членка *Договор за партньорство за развитие и инвестиции*. Тези договори ще бъдат съобразявани с националните програми за реформи на всяка държава-членка, ще описват координацията на средствата от ЕС на национално равнище, ще дефинират националните инвестиционни приоритети и цели и ще определят съотношението между националното и европейското финансиране за всяка от поставените цели. Една от най-важните политики в обхвата на Договора за партньорство за развитие и инвестиции е именно европейската политика на сближаване.

3. Рационализиране и опростяване на ситемата за управление

Сегашната рамка на политиката на сближаване на ЕС се дефинира от *Стратегическите насоки на Общността*¹⁴ в областта на сближаването, които задават принципите и приоритетите на кохезионната политика и очертават начините за усвояването от европейските региони на 308 млрд. евро, предоставени им чрез програмите за регионално развитие през периода 2007 г. – 2013 г. Насоките имат за цел да осигурят баланс между целите на Програмата за растеж и заетост и териториалното сближаване. Страните-членки са използвали тези насоки като основа за разработването на своите национални стратегически приоритети и Национални стратегически референтни рамки за този период. Тези насоки са съобразени с ревизираната Лисабонска стратегия. Съгласно насоките, програмите, съфинансирани по кохезионната политика, трябва да бъдат насочени към три приоритета:

- подобряване на привлекателността на държавите - членки, регионите и градовете посредством повишаване на достъпността, осигуряване на адекватно качество на услугите и защитаване на околната им среда;
- насърчаване на иновациите, предприемчивостта и растежа на икономиката на знанието чрез научна дейност и иновации, вкл. нови информационни и комуникационни технологии;
- създаване на повече и по-добри работни места чрез привличане на повече хора в предприемачески дейности, подобряване на приспособимостта на работещите и увеличаване на инвестициите в човешки капитал.

Целта на реформата на европейската политика на сближаване след 2014 г. е да се постигне по-голямо въздействие от направените инвестиции. *Същността* на тази реформа, както беше посочено по-горе, ще се състои в две неща – увеличаване

¹⁴ Решение на Съвета 2006/702/ЕС от 6.10.2006 за Стратегически насоки на Общността в областта на сближаването, Официален вестник на ЕС, 29. 10. 2006 г.

на концентрацията на финансовите ресурси (европейски и национални) и засилване на акцента върху резултатите. *Провеждането на реформата* ще премине през два последователни етапа: формулиране на задължителни европейски приоритети и избор от всяка страна-членка на два-три приоритета, върху които да се концентрира.

Тематичната концентрация на финансирането на политиката на сближаване, която ще се извърши в процеса на избор на национални приоритети, няма да попречи на финансирането на специфични нужди на конкретни целеви групи или на развитието на различни иновативни подходи на местно равнище – за гарантиране на тези два аспекта на политиката на сближаване са предвидени общи безвъзмездни средства.

4. Обща структура на политиката на сближаване

Основните документи, които България разработва като страна-членка на ЕС в рамките на сегашния програмен период са: Национален план за развитие¹⁵ на Република България за периода 2007 -2013 г., Национална програма за реформи¹⁶,

¹⁵ Национален план за развитие на Република България за периода 2007 -2013 г., Агенция за икономически анализи и прогнози (АИАП), София, 2006 г. (От 01.07.2010 г. АИАП и прогнози е закрыта съгласно чл. 5 от ПМС 117/10 юни 2010г. Неин приемник е Министерство на финансите, дирекция „Икономическо планиране и анализи“.) Националният план за развитие (НПР) е национален стратегически документ, който *формулира дългосрочната публична инвестиционна програма на страната*. НПР дефинира визията, стратегическите цели и националните приоритети на развитие, както и необходимите финансови ресурси и институционална рамка за тяхното осъществяване. За да подпомогне програмирането на фондовете на ЕС за България за 2007 г. – 2013 г., НПР представя стратегическия избор на националната инвестиционна политика, с оглед адекватната координация, обосновка и ресурсно обезпечаване на дейностите, съфинансирани със средства от ЕС.

¹⁶ Национална програма за реформи 2007 - 2009 г., АИАП, София, 2006 г. Националната програма за реформи е основен стратегически документ на правителството, който има за цел да систематизира усилията на държавната администрация, неправителствения сектор и социалните партньори за реформиране на българската икономика с оглед постигане на високи и устойчиви темпове на икономически растеж и увеличаване на заетостта в страната. *Изготвена е съгласно Интегрираните насоки за растеж и заетост* на Европейския съвет за формулиране на политики и мерки за постигането на целите на обновената Лисабонска стратегия. Основните области на реформи са: макроикономическа среда, микроикономически проблеми, създаване на заетост.

Конвергентна програма¹⁷, Национална стратегическа референтна рамка (НСРР)¹⁸. Тези документи определят националните цели и политики в контекста на европейските и оказват пряко въздействие върху изпълнението на отделните мерки в областта на политиката на сближаване.

През следващия програмен период *Договорът за партньорство за развитие и инвестиции* ще замени Националната стратегическа референтна рамка. Както през настоящия програмен период, така и през следващия, оперативните програми ще бъдат основното средство за изпълнение на инвестиционните приоритети и постигането на националните цели на отделните страни - членки в рамките на водещите стратегически цели на Стратегия „Европа 2020” (Фиг. 3).

Фиг. 3. Водещи стратегически цели и водещи инициативи, предложени от Европейската комисия за стимулиране на икономическия растеж в ЕС през следващите 10 години

| Водещи стратегически цели |
|--|
| 1. Увеличаване равнището на заетост на населението на възраст 20 - 64 години от сегашните 69 % на поне 75 %. |
| 2. Достигане на поставената цел за инвестиции от 3 % от БВП в НРД, и по-специално чрез |

¹⁷ Конвергентна програма (КП) на Република България за периода 2006 – 2009 г., КП 2007 – 2010 г., КП 2008 – 2011 г., АИАП, София. Тази програма се изготвя по изискванията на Пакта за стабилност и растеж на ЕС. Тя е част от процеса на координиране и наблюдение на икономическите политики на страните-членки и следи изпълнението на критериите за членство в Икономическия и паричен съюз на ЕС. Основната ѝ цел е постигане на конвергенция на икономическите показатели на страната към тези на най-напредналите страни-членки. Програмата се изготвя ежегодно и съдържа информация за предходната, текущата, и прогнози за следващите три години. След приемането на България в еврозоната, Конвергентната програма ще бъде заменена от Програма за стабилност.

¹⁸ НСРР е стратегически програмен документ, който описва подкрепата на Структурните фондове през периода 2007 - 2013 г. за развитието на България. *Визията* за развитието на страната, заложена в НСРР, е: *Към 2015 г. България да стане конкурентоспособна страна-членка на ЕС с високи качество на живот, доходи и социална чувствителност на обществото*. Тази визия обединява две средносрочни цели, формулирани в съответствие със Стратегическите насоки на ЕС: а) Засилване на конкурентоспособността на икономиката с оглед на постигането на висок и устойчив растеж; б) Развитие на човешкия капитал с цел осигуряване на по-висока заетост, доходи и социална интеграция. За да постигне тези средносрочни цели, България трябва да се фокусира върху *четири стратегически приоритета* – три тематични и един териториален: а) Подобряване на базисната инфраструктура; б) Повишаване качеството на човешкия капитал с акцент върху заетостта; в) Насърчаване на предприемачеството, благоприятната бизнес среда и доброто управление; г) Подкрепа на балансираното териториално развитие.

| | | |
|---|--|---|
| <p>подобряване на условията за инвестиции в НИРД от страна на частния сектор и разработване на нов индикатор за следене на иновациите.</p> <p>3. Намаляване на емисиите на въглероден двуокис с поне 20 % в сравнение с нивата от 1990 г. или, при наличието на подходящи условия - с 30 %, увеличаване на дела на възобновяемата енергия в нашето крайно енергийно потребление на 20 % и постигане на увеличение с 20 % на енергийната ефективност.</p> <p>4. Намаляване дела на преждевременно напусналите училище на 10 % от сегашните 15 % и нарастване на дела на населението на възраст 30-34 години със завършено висше образование от 31 % на поне 40 %.</p> <p>5. Намаляване на броя на европейските граждани, които живеят под националните прагове на бедността с 25 %, с което над 20 млн. души ще бъдат извадени от бедността.</p> | | |
| 7 водещи инициативи | | |
| Интелигентен растеж | Устойчив растеж | Приобщаващ растеж |
| Иновации: инициативата “Съюз за иновации” | Климат, енергия и мобилност: инициативата “Европа за ефективно използване на ресурсите” | Заетост и умения: инициативата “Програма за нови умения и работни места” |
| Образование: инициативата “Младежта в действие” | Конкурентоспособност: инициативата “Индустриалната политика за ерата на глобализацията” | Борба с бедността: инициативата “Европейска платформа срещу бедността” |
| Цифрово общество: инициативата “Програма в областта на цифровите технологии за Европа” | | |

IV. Проблеми на участието на България във формирането и провеждането на политиката за сближаване

1. Една от стратегическите цели на участието на България в европейския интеграционен процес е икономическото, териториално и социално сближаване с другите държави и региони в ЕС. Въпреки че след пълноправното членство на България в ЕС бяха създадени добри

предпоставки за използване на структурните и кохезионният фонд за развитието на регионите и повишаването на конкурентоспособността на икономиката, постиженията са скромни. Равнището на благосъстоянието на българските региони в ЕС е на едно от последните места. Равнището на усвояване на еврофондовете също така е ниско. Така България пропуска реални възможности да промени икономическото развитие на своите региони.

2. Реформата на политиката на сближаване поставя нови предизвикателства пред българските региони и градове.

Възможни са следните действия:

- 2.1. **Постигане на обществен консенсус за приоритетите на икономическото развитие на България до 2020 г.** Идеята от Петия доклад „да се договарят с всяка страна специфични обвързващи условия в рамките на координиран подход с всички имащи отношение политики на ЕС” налага конкретизиране на националните приоритети и възможностите да бъде финансирано тяхното постигане. Приложението на принципа на „добавената стойност на ЕС” изисква яснота кои проблеми могат да се решават само с национално финансиране и за кои е необходимо европейско финансиране. Подготовката на стратегическите програмни документи за развитието на страната за периода до 2020 г. трябва да се осъществи чрез широкоформатна дискусия, в която да се включат социалните партньори, научноизследователските организации и университети и представителите на нестопанския сектор.

- 2.2. **В процеса на подготовката и подписването на Договора за партньорство и инвестиции да се осигури активното участие на българските общини и области,** които най-добре могат да формулират потребностите на регионалното развитие. В този процес би следвало да се защитава разбирането, че политиката на сближаване е с по-широк

обхват от Стратегия «Европа 2020» и нейна важна цел е намаляването на регионалните различия, като се осигурява подкрепа на най-слабо развитите региони, за да компенсира изоставането от средното равнище в ЕС.

- 2.3. **Да се опростят правилата и процедурите по управление на еврофондовете на национално равнище.** Например, по отношение на мониторинга и верификацията на средствата се изискват редица документи, които често пъти могат да бъдат проверени служебно в рамките на държавната администрация, или да бъдат предоставяни електронни копия на някои документи и т.н. Възможността да се подават проектите и междинните отчети по проектите по електронен път ще бъде важна стъпка в процеса на разработване и изпълнение на проектите.
- 2.4. **Да се увеличи централизацията на управлението на структурните и Кохезионния фонд в България.** Ролята на министъра по управление на средствата от ЕС в процеса на управлението и контрола на изразходването на средствата може да се засили и да му бъдат предоставени механизми за ефективен контрол и координация, без това да обхваща процеса на *децентрализация на някои дейности* (например приемането на проектни предложения от териториалните структури на междинните звена в цялата страна, оценката на проектните предложения и др).
- 2.5. **Да се осигури стриктното спазване на сроковете за оценка на проектите и за изплащането на средствата** по оперативните програми, за да могат бенефициентите да планират по-добре своето бъдеще, а средствата по оперативните програми на национално равнище да се усвояват по-добре. Мерките могат да се изразяват в повишаване на

административния капацитет на междинните звена и управляващите органи на оперативните програми.

За развитието на силни и жизнеспособни региони, които да участват пълноценно в съвместни проекти с други европейски региони, са необходими сериозни усилия европейските фондове да достигнат до тях бързо. Това се отнася особено за най-бедните региони.

V. Отговори на въпросника към «Заключения от петия доклад за икономическото, социалното и териториалното сближаване: бъдещето на политиката на сближаване»

1. Как би могло да се постигне по-голяма тематична концентрация върху приоритетите по Стратегия „Европа 2020“?

Икономическият и социален съвет счита, че в Националната програма за реформи и в оперативните програми трябва да се включат приоритетите на Стратегия "Европа 2020". Интелигентният, устойчив и приобщаващ растеж съответства на потребностите на политиката на сближаване и поради това приоритетите на водещите инициативи могат да бъдат определени като задължителни по отношение на политиката на сближаване и към тях да се насочат основната част от ресурсите на ЕС. Допускането на по-голям брой приоритети за по-слабо развитите райони и особено включването на районите в разработването на Националната програма за реформи и оперативните програми ще намали риска от пренебрегването на важни специфични за районите приоритети

Тематичната концентрация ще се подобри и ефективността от инвестициите на фондовете ще бъде по-видима ако всяка от общите и конкретните цели на Стратегия „Европа 2020“, които намират израз в инвестиционните приоритети, получи финансиране от един европейски фонд .

2. Трябва ли обхватът на Договора за партньорство за развитие и инвестиции да включва и други теми освен политиката на сближаване и ако е така — кои точно?

Икономическият и социален съвет счита, че договарът за партньорство трябва да се фокусира върху целите на Стратегия "Европа 2020", като същевременно за по-слабо развитите региони се даде възможност за включването на инициативи, които съответстват на регионалните потребности. Осъществяването на много от специфичните регионални цели като подобрена инфраструктура в крайна сметка ще допринесат за реализацията на целите на Стратегия „Европа 2020” в тези региони.

Към посочените елементи на Договора за партньорство и инвестиции като определяне на националните инвестиционни приоритети и цели, координация на средствата от ЕС на национално равнище, съотношението между националното и европейското финансиране и др. за всяка от поставените цели, може да се добави изясняване на ролята на политиката на сближаване като фактор за осигуряването на стабилна макроикономическа среда и да се изясни нейното взаимодействие с действието на Европейския фонд за финансова стабилност в отделните страни - членки.

3. Как би могло чрез определяне на условия и стимули и чрез основано на резултати управление да се повиши ефективността на политиката на сближаване?

Икономическият и социален съвет счита, че по принцип обвързването на политиката на сближаване с определени условия и стимули и чрез основано на резултати управление е начин за повишаване на нейната ефективност. Условията трябва да се свържат с ясно определяне на приоритети на тази политика за всеки район и на национално равнище в съответствие с целите на Стратегия „Европа 2020”, разработването на конкретни дейности за тяхното постигане на регионално равнище и изпълнението им. Условията трябва да създават възможност и за

справяне с рязка промяна в макросредата, която не е могла да бъде предвидена и която налага промяна в политиката.

Въвеждането на стимули за разпределяне на част от ресурсите въз основа на постигнатите резултати ще окаже положително въздействие върху стремежа на районите да получат допълнителни средства. За тази цел, обаче, е необходимо да се разработи надеждна система от показатели, по които да се измерват постигнатите резултати. Тези показатели трябва да бъдат ясно интерпретирани и пряко свързани с политиката. Отчитането по тези показатели не трябва да бъде толкова сложно и често, че да води до затрудняване на реалната работа по проектите.

Водещите инициативи на Стратегия «Европа 2020» би трябвало да се осъществяват чрез съществуващите процедури и правила, за да се избегне дублирането на процеси и отчитане.

Обхватът на финансовите санкции за нарушаването на Пакта за стабилност и растеж не трябва да бъде разширен извън Кохезионния фонд, тъй като ще лиши от средства районите по изпълнението на конкретни европейски проекти и при ограниченото национално финансиране може да задълбочи техните проблеми.

4. Как би могла политиката на сближаване да бъде ориентирана в по-голяма степен към постигането на резултати? Кои приоритети следва да бъдат задължителни?

Икономическият и социален съвет счита, че политиката на сближаване би могла да бъде ориентирана в по-голяма степен към постигането на резултати, ако се поставят ясни и реалистични цели. Това е възможно, когато се приложи подхода отдолу нагоре и всички заинтересовани страни на регионално равнище вземат участие в определянето им. Задължителните приоритети трябва да бъдат тези, които имат най-голям принос във формирането на БНП и икономическия растеж на районите.

Необходимо е също така да се направят допълнителни проучвания, дали във всички области на икономическото, социалното и териториалното сближаване е

възможно обвързване на финансирането с резултатите. Например, в социалната политика и заетостта резултатите са по-трудни за измерване.

5. Как в политиката на сближаване може да се отчете в по-голяма степен ключовата роля на градските райони с особени географски характеристики при процесите на развитие и създаването на макрорегионални стратегии?

Икономическият и социален съвет счита, че градските райони са основни средища на икономически растеж и специфичните им проблеми трябва да намерят отражение в разработването на отделни приоритетни оси в оперативните програми. В процеса на програмиране подкрепата за големите градове трябва да се балансира с подкрепата на по-малките населени места, в които да се създават условия за икономически растеж.

Следователно, за да отчете политиката на сближаване в по-голяма степен, както и ключовата роля на градските райони в процесите на развитие и създаването на макрорегионални стратегии, е необходимо да се *увеличи финансирането по програмите от сегашната цел 3 “Европейско териториално сътрудничество” и най-вече по най-успешните от тях: INTERREG, INTERACT, ESPON 2013* (Европейска мрежа за наблюдение на териториалното планиране); URBACT, регионалните програми като например Програмата за Черноморския басейн, финансирана както от ЕФРР, така и от Европейския инструмент за добросъседство и партньорство, Програмите за транснационално сътрудничество като напр. „Югоизточна Европа” и транс-граничните програми. През настоящата рамка тази цел получава едва 3% от общото финансиране за политиката на сближаване.

6. Как могат да се подобрят прилагането на принципа на партньорство и ангажирането на заинтересованите страни, социалните партньори и гражданското общество на местно и регионални равнище?

Икономическият и социален съвет счита, че принципът на партньорство може да се подобри, като се осигури включването на всички заинтересовани страни

в процеса на програмиране и изпълнение на проектите. По-конкретно общинските и областните ръководства трябва да участват активно в националното планиране и определяне на приоритетите, а при реализацията на проектите в партньорството на местна основа да се включат нестопанските организации. В правилата за структурните фондове трябва да се заложи изискването за участието на социалните партньори и структурите на гражданското общество. Партньорството трябва да се включи като показател за резултатите от изпълнението на проектите. Могат да се предвидят повече инициативи за популяризиране на значимостта на европейското финансиране на политиката на сближаване. Изследванията в ЕС показват, че „меките мерки“ в помощ на регионалното развитие са по-слабо видими за гражданското общество в сравнение с инфраструктурните проекти.

7. Как може да се опрости одитният процес и как могат по-добре да се интегрират извършваните от държавите - членки и от Комисията одити, като едновременно с това се запази високото ниво на гаранция относно съфинансираните разходи?

Икономическият и социален съвет счита, че опростяването на одитният процес трябва да има като предпоставка ясни правила за финансово отчитане, мониторинг и одит, разработени преди началото на програмния период, по които да има постигнато съгласие със страните - членки. Тези правила трябва да бъдат широко оповестени.

Въвеждане на съвместен одит на страните - членки и ЕС може съкрати времето на одита. Одитите трябва да се адаптират и да съответстват на големината на проекта и на допустимите за финансиране разходи. Не трябва да се допуска «пълзящо нарастване на изискванията» (включване на множество допълнителни изисквания освен тези на ЕС) при одит.

Мерките за намаляването на риска от нарушения ще помогнат да се намали презастраховането на бенефициентите, междинните звена и управляващите органи с често пъти ненужна документация за одитите, които ги очакват. За тази цел

страните - членки могат да създадат подобни на съществуващата в Европейската комисия *Система за ранно предупреждаване и Централната база данни за изключване*.

Одитите са необходими за всички програми, но следва да се осъществяват само на извадков принцип.

8. Как може прилагането на принципа на пропорционалност да облекчи свързаната с управлението и контрола административна тежест? Следва ли да има специфични мерки за опростяване за програмите за териториално сътрудничество?

Икономическият и социален съвет счита, че прилагането на принципа на пропорционалността може да се облекчи като се вземат предвид големината на проекта, размера на съфинансирането, допустимите разходи, опита на участниците при реализацията на проектите. По-голям контрол следва да се упражнява при проекти с по-голямо финансиране. Опростяването на процедурите за подаване на проекти, въвеждане на електронното подаване и междинните доклади ще облекчи управлението.

Специфични мерки за опростяване за програмите за териториално сътрудничество биха могли да се въведат в отделните програми, като ясно се обсъди въпроса за опростяването на верификационните процедури програма по програма. Например в проектите, които се изпълняват по малките оперативни програми за трансгранично сътрудничество на България, при първото ниво на контрол бенефициентът и контрольорът попълват едни и същи документи, независимо дали проектът е по “мека мярка” за 10 000 евро или обхваща строителство за над 500 000 евро.

9. Как може при определянето на правилата за допустимост да се постигне разумно равновесие между прилагането на общи правила за всички фондове и отчитането на особеностите на всеки фонд?

Икономическият и социален съвет счита, че въвеждането на общи правила за използването на структурните фондове би облекчило тяхното използване. В този смисъл трябва да се намалят различията между тях до степен, която не нарушава спецификата на фондовете. За гъвкавостта на разработването и изпълнението на сложни програми и проекти ще допринесе разработването на ясни правила за разширяването на приложението на взаимната допълняемост на средствата на фондовете. Това се налага при проблеми, чието решаване обхваща мерки, които се финансират от различни фондове. Такава област например е социалното изключване.

10. Как може да се гарантира финансовата дисциплина, като едновременно с това се осигури достатъчна гъвкавост при разработването и изпълняването на сложни програми и проекти?

Икономическият и социален съвет счита, че финансовата дисциплина може да се гарантира чрез предвиждане в законодателството на строги санкции за финансови нарушения и тяхното приложение. В България такива санкции са предвидени в Наказателния кодекс. Увеличаването на одитите и контрола след завършването на проектите заедно с възможността да се възстановяват средства при констатирани нарушения може да бъде една от мерките за постигането на финансова дисциплина и гъвкавост.

11. Как може да се гарантира, че в общата структура на политиката на сближаване се отчитат особеностите на всеки фонд, и по-специално необходимостта да се осигури по-голяма видимост и по-предсказуеми обеми на финансиране за ЕСФ и акцентът му да се насочи към постигане на целите по стратегията „Европа 2020“?

Икономическият и социален съвет счита, че Европейският социален фонд е основен финансов инструмент за насърчаване на социалната кохезия и подкрепа на заетостта в страните членки. Финансирането от ЕСФ трябва естествено да се

обвърже с целите на Стратегия «Европа 2020» и особено с целта за приобщаващ растеж по начин, който стимулира, а не затруднява по-слабо развитите региони (например определяне на размер на помощта, която може да се ползва от ЕСФ).

Регионалната политика се осъществява въз основа на критерия за степента на икономическо развитие на регионите. При отчитане на това равнище може да се състави комплексен критерий, който да включва равнището на безработица, заетост, равнище на образование на населението – особено броят на хората с начално и професионално образование, равнище на бедност и социално изключване, брой на младежите, напуснали училище, достъп до здравеопазване, образование и други услуги.

12. Как може да се установи нова междинна категория за регионите, които не са завършили процеса на наваксване на изоставането?

Икономическият и социален съвет счита, че икономическата криза и рецесията са обективни предпоставки за предложението да се въведат нови междинни категории райони. Необходимо е обаче да се определят ясно критериите за такива междинни райони и какви ще бъдат тематичните приоритети за подкрепа в контекста на Стратегия „Европа 2020“. Възможните мерки за подкрепа могат да бъдат в областите Конкурентоспособност и Заетост. Формирането на такава категория райони ще увеличи бенефициентите по политиката на сближаване.



проф. д-р Лалко Дулевски
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ