

## КОХЕЗИОННАТА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ СЛЕД 2013 ГОДИНА

### **1. Общ контекст – обвързаност със стратегията „Европа 2020“ и с постигането на конкретни резултати**

Кохезионната политика на Европейския съюз (ЕС) или политиката на сближаване, както би било по-правилно да се нарича на български език, допринася за икономическото и социално развитие на регионите в ЕС, подпомагайки най-слабо развитите от тях да догонват останалите. Съгласно член 174 от Договора за ЕС, тя подпомага хармоничното развитие на Съюза и неговите региони чрез намаляване на регионалните различия. Едновременно с това, кохезионната политика е критикувана за това, че е слабо обвързана с приоритетите на ЕС, че разпределя рядко ресурсите в съответните сфери на политиките и че е трудно да бъде измерено на практика нейното въздействие.

Поради тези причини, кохезионната политика след 2013 г. ще бъде тясно обвързана със стратегията „Европа 2020“. Тази обвързаност предполага концентриране на ресурсите за постигане на целите и задачите на „Европа 2020“, ангажираност на държавите от ЕС за осъществяване на реформи за постигане на ефективност на кохезионната политика и нейното фокусиране върху постигането на резултати. Връзката между „Европа 2020“ и кохезионната политика ще създаде реална възможност да продължи подпомагането на напредъка на най-бедните региони към сближаване с останалите региони, ще улесни координацията между политиките на ЕС и ще допринесе за развитието на такава кохезионна политика, която реално да стимулира растежа в целия ЕС и да отговори на предизвикателствата на демографските проблеми и измененията на климата.

Важно е да се подчертае, че цялостната организация на кохезионната политика ще бъде **насочена към резултатите и ще изисква реформи, за да бъдат постигнати конкретни и видими резултати.**

### **2. Конкретни насоки – повишаване на европейската добавена стойност на кохезионната политика**

**Засилване на стратегическото програмиране** – Въпреки, че съществуваха опити кохезионната политика да бъде обвързана с Лисабонската стратегия, главно посредством разпределението на финансовите ресурси, на практика тази обвързаност не беше достатъчна. Очаква се през следващия програмен период да се засили управлението на кохезионната политика на евро-

пейско равнище с цел по-тясна интеграция на политиките на ЕС за постигане на задачите на „Европа 2020“. Предварителното предложение на Европейската комисия в тази насока е стратегическото програмиране да се осъществява по следния начин: Европейската комисия приема **обща стратегическа рамка**, която превръща целите и задачите на стратегията „Европа 2020“ в инвестиционни приоритети“; след дискусии между държавите-членки и Европейската комисия на националните програми за реформи се постига **споразумение за партньорство за развитие и инвестиране**. Това споразумение се основава на общата стратегическа рамка, инвестиционните приоритети, разпределянето на националните ресурси и ресурсите от ЕС между приоритетните области и програми, съгласуваните условия и целите, които следва да бъдат постигнати. **Оперативните програми**, както и в настоящия период, ще продължат да бъдат основният инструмент за управление и ще приведат стратегическите документи в конкретни инвестиционни приоритети с ясни и измерими цели, чието постигане трябва да допринесе за осъществяването на националните цели в рамките на стратегията „Европа 2020“. Годишните доклади по напредъка за осъществяване на целите на кохезионната политика ще бъдат съгласувани във времето с цялостното управление на стратегията „Европа 2020“, което ще дава възможност за осъществяване на редовен политически дебат по основните въпроси.

**Концентриране на европейските и националните ресурси върху малък брой приоритети** – В досегашните оценки на кохезионната политика се правят изводи за необходимостта от по-голямо концентриране на ресурсите с цел постигане на осезаеми резултати. Това показва, че в бъдещата кохезионна политика ще се наложи концентриране на европейските и националните ресурси върху малък брой приоритети, отговарящи на специфичните предизвикателства в съответните региони. Европейската комисия дори предлага в самите регламенти за кохезионната политика през следващия финансов период да бъде включен списък с тематични приоритети, свързани с приоритетите и инициативите на „Европа 2020“. Твърде вероятно е някои от приоритетите да бъдат задължителни.

**Подкрепа на осъществяването на кохезионната политика чрез въвеждане на нови условия и стимули** – С цел да бъдат създадени повече стимули за реформи, вероятно ще бъдат въведени и нови разпоредби за условията, прилагани в кохезионната политика. От държавите-членки ще бъде изисквано на осъществяват реформи, необходими за ефективното използване на финансовите ресурси в сферите, които са пряко свързани с кохезионната политика – опазване на околната среда, прилагане на политика на гъвкавост на трудовия пазар, образование, изследвания и иновации. На тази основа ще бъдат подготвени специфични обвързващи условия, които ще бъдат съгласувани с всяка държава-членка в началото на програмния период и ще

фигурират в програмните документи. Тяхното изпълнение ще бъде предпоставка за получаването на финансовите ресурси. Примери за условността: ако една държава-членка реши да инвестира в пречиствателни станции за отпадни води, инвестицията трябва да се подчинява на условността на въвеждане на европейското законодателство относно отпадните води в националното законодателство. Ако една държава-членка реши да инвестира в транспортна инфраструктура, то тя трябва да има актуална транспортна стратегия, която осигурява цялостната координация на инвестициите и да гарантира условията за достъп на независими оператори. Съфинансирането е един от основните принципи на кохезионната политика, но неговото прилагане и нивата на съфинансирането е вероятно да бъдат преразгледани и диференцирани, за да отговорят на равнището на развитие, видовете дейности и бенефициенти. Има идея за създаване на специален **резерв за постигане на резултати**, чрез който да се стимулира напредъка по целите на стратегията „Европа 2020“ и националните цели. Част от бюджета на структурните фондове да бъде заделен в този резерв и да бъде предоставен на държавите и регионите, чиито програми допринасят в най-голяма степен за изпълнението на задачите на „Европа 2020“. От този резерв биха могли да бъдат финансирани експериментални и иновативни дейности.

**Подобряване на оценката и постигнатите резултати** – Определянето на ясни задачи, изпълнението на които може да се осъществява с предварително съгласувани конкретни измерими показатели е основният инструмент на новия подход, ориентиран към постигането на резултати. В годишните доклади страните ще бъдат задължени да предоставят информация за съгласуваните показатели. Ще се извършват и оценки на въздействието на всяка от осъществяваните програми.

**Използване на нови финансови инструменти** – има предложение да бъдат обсъдени нови инструменти на финансовия инженеринг, комбинации на грантове и заеми, разнообразяване на каналите за оказване на финансова подкрепа на фирми.

### 3. Подобряване на управлението

**Териториално сближаване** – Лисабонският договор добави териториалното сближаване като една от целите на икономическото и социалното сближаване в ЕС. За да бъде изпълнена тази цел, вероятно Европейската комисия ще предложи нови програми с фокус върху градовете и градските зони като стимулатори на растежа, креативността и иновациите. Вероятно е да има и по-голяма гъвкавост при оперативните програми, които да бъдат управлявани не само на национално и регионално ниво, но и на ниво група от градове или на региони около морски или речни басейни.

**Засилване на партньорството** – Засилването на партньорството е свързано с ефективното прилагане на стратегия „Европа 2020“, което изисква система за управление, която обвързва всички нива на администриране – европейско, национално, регионално и местно. За тази цел трябва да бъде засилено участието на регионалните и местните представители, на социалните партньори, на гражданското общество и активизиран диалогът в обществото относно осъществяването на кохезионната политика. Ще бъде засилена ролята на подходът за местно развитие в рамките на кохезионната политика – засилване на подкрепата за активно включване, развитие на иновационни местни стратегии.

#### **4. Опростяване на системата по финансовото управление**

Европейската комисия обмисля система, при която ще се отдава по-голямо значение при изплащането на средствата, на постигнатите резултати и въздействието на кохезионната политика. Общият подход към администрирането на финансовите инструменти ще бъде вероятно запазен, но ще продължат усилията за опростяване и намаляване на административната тежест. Финансовата дисциплина и финансовият контрол ще продължат да бъдат важен ангажимент на държавите-членки, но ще се изисква от тях да осъществяват и контрол на качеството.

#### **5. Национални перспективи за кохезионната политика и структурните фондове – размисли относно подготовката на програмните документи по кохезионната политика и структурните фондове за следващия финансов период**

Стратегията „Европа 2020“ е центърът, около който следва да се формира регионалната политика 2014 – 2020г. Има общо съгласие между всички държави-членки, че регионалната политика трябва да бъде в съответствие със стратегията „Европа 2020“ и нейните цели. Въпреки това, не е излишно да се подчертае, че стратегията „Европа 2020“ е твърде обща и в нейните три приоритета е възможно да се поставят и обосноват всякакви дейности от отделните държави-членки. Това прави още по-важен процесът на подготовка на националното виждане за регионалната политика и структурните фондове през следващия програмен период.

Най-същественият въпрос е как стратегическите приоритети на равнище Европейски съюз да бъдат „преведени“ в специфичния национален и регионален контекст. Подходящо е да се приложи комбинация от централно определени национални приоритети и от инициативи, идващи от регионалните и местните власти. Логиката при подготовката на концепцията за кохезионната политика и структурните фондове за България през периода 2014 – 2020 г. би могла например да се основава на три основни йерархични цели:

- **Обща (основна) цел** – стимулиране развитието на страната
- **Стратегически цели**, основани на „Европа 2020“
  - **Интелигентен растеж** – подобряване на конкурентоспособността
  - **Приобщаващ растеж** – подобряване благосъстоянието на стандарта на живот на българските граждани
  - **Устойчив растеж** – подобряване на околната среда и ефективността при използването на природните ресурси вкл. постигане на по-висока енергийна ефективност.
- **Оперативни цели**
  - Подобряване на бизнес средата, поощряване на иновациите, изследванията и новите технологии
  - Повишаване на заетостта и възможностите за работа
  - Подобряване на инфраструктурата
  - Засилване на местния административен капацитет
  - Развитие на териториалното сътрудничество и др.

Нещо повече, България, като държава-членка на ЕС, трябва да демонстрира в своите стратегически документи как кохезионната политика и финансирането от структурните фондове е обвързано с националните политики тоест **засилване на координацията между националните политики и политиките на ЕС**. Това ще подпомогне по-доброто предварително планиране на националните дейности по съответните политики и ролята на структурните фондове за тяхното осъществяване.

**Тематичната концентрация е много съществена**, за да бъде осигурено правилното насочване на ресурсите и постигането на критична маса, която ефикасно на повлияе на социалноикономическото положение в страната. Това изисква определянето на ограничен брой приоритети и на обхвата на операциите със структурните фондове в съответствие с Европа 2020. Списъкът на приоритетите на кохезионната политика трябва да бъде по-точно определен и целенасочен и по-кратък в сравнение с текущия програмен период, за да бъде приспособен към дейности, осигуряващи развитие и подобряване на потенциала за икономически растеж на България.

Всяка държава-членка на практика трябва да избере приоритети в съответствие с териториалните условия на своите региони, но задължителните приоритети, свързани с изпълнението на стратегия 2020 би следвало да се водещи – иновации, енергийна ефективност, образование, заетост. Това не означава да се пропуснат приоритети като изграждане на модерна транспортна инфраструктура и развитие на мрежите за прилагането на съвременните информационни и комуникационни технологии, които на практика са средства за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“. Добре е обаче да се обмисли съотношението на средствата между отделните приоритети. Европей-

ската комисия вероятно ще настоява най-малко 2/3 от средствата да са насочени към задължителните приоритети.

Важно е кохезионната политика в България и съответните програмните документи да задават ясни приоритети с цел постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Приоритетите следва да поставят основен акцент върху: предоставяне на подкрепа за започване на нов бизнес, иновациите, намаляване на емисиите, подобряване на качеството на околната среда, модернизацията на университетите, енергоспестяването, развитието на енергийния сектор, транспортните и телекомуникационните мрежи, инвестициите в изследователска инфраструктура, развитието на човешкия капитал и активното приобщаване като средство за борба с бедността.

От друга страна, само определянето на приоритети не би било достатъчно – много важно е в рамките на всеки приоритет да се дефинират сферите на интервенция на структурните фондове и то по такъв начин, че да се осъществи концентрация на средствата в тези приоритети, които са най-важни от гледна точка на развитието на страната като цяло или на съответния регион. Тематичната концентрация също означава да се осъществи подходяща връзка между различните видове инвестиции въз основата на надежден анализ на нуждите от съответната инфраструктура или човешки капитал. Тази концентрация изисква от една страна съответстващ размер на финансирането и съфинансирането на оперативните програми и от друга страна – ефикасни структурни реформи и ефективна система за осъществяването им.

Повишаването на ефективността от кохезионната политика и структурните фондове е свързано с **по-силно фокусиране върху постигането на добри резултати**, което би допринесло за цялостното постигане на целите на тази политика. Положително в това отношение би било използването на дискуссионни форуми на съответните нива на осъществяване на кохезионната политика и използване на структурните фондове, на които да се обсъждат практическите резултати и поуките от досегашната работа.

При изготвянето на новите програмни документи е добре да се вземат предвид различните стартови позиции на отделните региони и различните предизвикателства, които стоят пред тях, тоест секторният подход да бъде подходящо съчетан и допълнен от териториалния подход. Тъй като стратегията „Европа 2020“ почти не включва териториалния подход за развитие, то кохезионната политика би трябвало да изпълни ролята на стратегия за териториално развитие и да включи териториалното измерение в социално-икономическия процес. Тази роля на кохезионната политика би осигурила на българските региони справедливото право на икономическо развитие, а прилагането на интегрирания подход – ускоряване на цялостното развитие на страната.

Това означава на национално равнище да се приеме, че кохезионната политика подпомага развитието, но не е основният и единственият фактор за

неговото постигане. При очертаването на кохезионната политика за следващия планов период е необходимо тя да бъде поставена в по-широката рамка на всички релевантни национални политики.

На регионално равнище да се приеме, че някои региони се развиват по-бързо от други и в тази връзка очертаването на кохезионната политика за бъдещия период да се осъществи по социално приемлив начин и чрез създаване на връзки между развитите и изоставащите региони.

Положително би било адекватното идентифициране и оптималното използване на конкурентните преимущества както на страната като цяло, така и на отделните ѝ региони, което е решаващо за успеха на кохезионната политика и на стратегическите цели на „Европа 2020“. От важно значение е прилагането на интегрирания подход за развитие чрез оста „регион – град – селски район“, следвайки документи като Европейска перспектива за пространствено развитие, Зелената книга за териториално сближаване, Териториален дневен ред на ЕС и др. Като възможност например за засилване на градското измерение и постигане на интегрирано градско развитие в рамките на кохезионната политика е използването на инструменти като: глобални грантове за градските зони или отделни програмни оси за градските райони, специални програми за съживяване на градовете и създаване в тях на добри условия за живот и работа. Необходимо е също да се засили ефектът от използването на средствата от структурните фондове за развитие на райони в риск от маргинализация и социално изключване. Отделянето на средства за тези райони ще допринесе за изпълнението на една от основните цели на „Европа 2020“ – приобщаващия растеж. Важно е също разработването на механизми за подкрепа на развитие на селските райони и техните връзки с градовете в съответния регион. Разбира се, тази подкрепа следва да се предоставя въз основа на стратегиите за местно развитие и на техните приоритети.

Основната цел на кохезионната политика би трябвало да бъде повишаване динамиката на развитие и конкурентоспособността на страната като цяло и на нейните региони. Към осъществяването на тази основна цел би трябвало да се подхожда комплексно: подобренията в транспортната инфраструктура трябва да бъдат съчетани с подобрена бизнес среда за максимално увеличаване на въздействието и на двете. Политиките за стимулиране на иновациите ще бъдат по-ефективни, ако са придружени от инвестиции в образованието. Например, в изоставащите в своето развитие региони, изграждането на магистрали, железопътни линии и летища би трябвало да се съчетава с финансирането по линия на кохезионната политика на достъпа до нови технологии, широколентов интернет, достъпа до цифрови пазари и повишаването на иновативния капацитет на фирмите. В това отношение кохезионната политика може да доведе до действителна промяна, ако тя обединява секторните политики в една координирана и съгласувана рамка.

За да се оптимизира постигането на целите на кохезионната политика и използването на структурните фондове в страната, е необходимо да се анализират и преразгледат при необходимост правилата, за да се подобри процеса за тяхното усвояване и да се повиши ефикасността им. Издигането на процедурите „в култ“, тяхното свръхбюрокрактизиране и презастраховането на администрацията не би трябвало да бъде водещото начало. След един щателен анализ на грешките през настоящия програмен период, е добре за новия период да се приложи на практика принципа на пропорционалността и без да се подценяват правилата, да се намали административната тежест и да се улесни рационализирането на процедурите. Трябва обаче да се дефинира ясно кои правила са задължителни и кои са пожелателни, а излишните и усложняващите – да бъдат премахнати.

Следва добре да се обмислят промените в институционалната система и компетенциите на съответните власти, отговарящи за управлението, контрола, плащанията и сертифицирането на разходите. Едва ли са необходими кардинални промени, тъй като това може да доведе до излишни административни разходи и е възможно да доведе до отрицателен резултат за ефикасността в началото на периода, което не е желателно. Това не означава, че не трябва да се поучим от грешките си и да не правим наложителните промени.

Няма да е погрешно, ако се направи констатацията, че в настоящия програмен период акцентът е поставен върху изразходването на средства („усвояване“) отколкото върху проследяването на действителното въздействие. Наистина усвояването е очевидна предпоставка за постигане на успех, но проследяването на въздействието е в крайна сметка същественият елемент. По тази причина кохезионната политика трябва да бъде насочена приоритетно върху резултатите. Оперативните програми трябва да определят какво точно искат да постигнат и да проследяват напредъка.

При подготовката на българската стратегия за кохезионната политика и структурните фондове 2014 – 2020г. е добре да се направи анализ на ефективността и ефикасността на използваните структурни фондове през настоящия финансов период. Под ефикасност в случая се има предвид усвояването на средствата регулярно и в срок, а ефективността означава дали България използва средства добре, дали икономиката наистина има полза от изразходваните средства. Ефикасността може да бъде установена по-лесно, докато ефективността се нуждае от по-задълбочен анализ по съответна методология. Ако резултатите покажат, че ефективността не е висока, то това означава да се направят промени в системата за разпределение на структурните фондове.

Задълбочената преценка на приоритетите и подготовката на съответните оперативни програми и програмни документи е необходимо условие за осъществяване целите на стратегията „Европа 2020“ и за цялостното развитие на страната в бъдеще. Например една важна сфера може би трябва да фигурира



между приоритетите на България – здравната политика. Целите на кохезионната политика за намаляване на различията между регионите могат да бъдат успешно съчетани с целите на една добре обмислена здравна политика за намаляване на „здравните неравенства“. Извеждането като приоритет на здравеопазването и включването му в програмните документи, създаването на оперативна програма по здравеопазването, изградена въз основа на ясна здравна политика за защита на здравето, превенция, здравословно остаряване, устойчива и ефикасна здравна система, въвеждане на иновации и модерни технологии в здравеопазването, подобряване на достъпа до здравни услуги и т.н., биха допринесли както за разрешаване на многобройните проблеми в тази сфера, така и за доближаването на резултатите от кохезионната политика и структурните фондове до гражданите.

### **Обобщение на задачите на страната във връзка с кохезионната политика след 2013 г.**

- Концентриране на европейските и националните ресурси върху **малък брой приоритети, които отговарят на специфичните нужди на страната и отразяват изискванията на стратегия Европа 2020** с цел постигане на по-голямо въздействие.
- За всеки избран приоритет още в началото на програмния период страната да подготви **ясни и измерими цели и показатели**, за да може да се оценява напредъка по тях.
- Поддържане на **стабилна макроикономическа среда и здрава институционална рамка**, които ще бъдат важно условие за получаване на средства по структурните фондове.
- Ориентиране на структурните фондове към постигане на **видими резултати, които променят живота на гражданите**.
- Активно **участие в дискусиите по въвеждането на „условността“** при отпускане на структурните фондове.
- Активна **информационна кампания** относно стратегията „Европа 2020“ и обвързаността на кохезионната политика с целите на тази стратегия.
- **Подготовка на националните и местните власти** за отговорностите по кохезионната политика и „Европа 2020“.