

## **ФИНАНСИРАНЕ НА ПОЛИТИКАТА НА СБЛИЖАВАНЕ НА ЕС ЗА ПЕРИОДА 2007 г. – 2013 г.**

Светла Бонева\*

### **ВЪВЕДЕНИЕ**

ЕС е една от най-проспериращите икономики в света, но въпреки това съществуват значителни различия между равнищата на икономическо развитие на отделните региони в него. Последното разширяване на ЕС засили още повече тези различия. Политиката на сближаване на ЕС е основна политика на Съюза, която има за цел намаляване на икономическите и социалните неравенства между отделните региони на ЕС. Разработката има за цел да представи същността на политиката на сближаване на ЕС, нейното място в европейския интеграционен процес и бюджета на политиката на сближаване на ЕС за периода 2007 г. – 2013 г.

### **1. Мястото на политиката на сближаване в европейския интеграционен процес**

**Политиката на сближаване на ЕС\*\*** има за цел намаляване на икономическите и социалните неравенства между отделните региони в ЕС. Основният принцип, върху който е изградена тази европейска политика, е принципът на солидарността. Политиката на сближаване обаче надхвърля простото преразпределение на доходи между отделните региони в Съюза (което става посредством финансовите инструменти на бюджета на ЕС) и е ориентирана към стимулиране на конкурентоспособността и заетостта в европейските региони, създаване на нови ресурси, стимулиране на икономическия растеж и устойчивото развитие.

Политиката на сближаване е основна хоризонтална политика на ЕС, която си взаимодейства с останалите политики на Съюза и оказва влияние върху тях, като в същото време се подчинява на стратегическите цели за развитие на европейския интеграционен процес. Така тази политика на ЕС се превръща в ключова за развитието на Съюза. Основните инструменти за осъществяване на политиката на сближаване са двата структурни фонда – Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Европейският социален фонд (ЕСФ); Кохезионният фонд (КФ); Европейският селскостопански фонд за развитие на селските райони (ЕСФРСР); Европейският фонд за рибарство (ЕФР); заемите на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), които често съфинансират проекти, финансирани от СФ и КФ; както и най-новите финансови инструменти (създадени за финансиране на политиката на сближаване за периода 2007 г. – 2013 г. в контекста на целите на Лисабонската стратегия и заключението на Европейския съвет от Гьотеборг) – ДЖАСПЪРС (Joint

---

\* Светла Бонева е доктор по икономика, главен асистент в катедра „Международни икономически отношения и бизнес“, УНСС, e-mail: svetla\_bogdanova@yahoo.com, тел: 0878 506 856

\*\* Cohesion policy

Assistance in Supporting Projects in European Regions – JASPERS), ДЖЕРЪМИ (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises – JEREMY) и ДЖЕСИКА (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas – JESSICA).

Политиката на сближаване понякога се възприема като тъждествена с европейската регионална политика, което е неправилно. Обхватът на понятието „политика на сближаване“ е по-широк, той съдържа освен регионалната политика (чиято основна цел е именно намаляване на неравновесието в развитието на отделните европейски региони) и редица мерки за насърчаване на конкурентоспособността, заетостта, социалната интеграция и др.

Още през най-ранните етапи на евроинтеграционния процес се осъзнава, че европейската интеграция ще създаде структурни проблеми за Общността и се търсят пътища, от една страна, за „омекотяване“ на ефекта от неблагоприятните последици за работниците и традиционните отрасли на икономиката, а, от друга, за постигане на финансов баланс между проспериращите и изоставащите региони. В Римските договори от 1957 г. е залегнало положението, че ще се вземат мерки за преодоляване на различните социални последици и на последиците върху селското стопанство от интеграцията<sup>1</sup>. Необходимостта от конкретни инструменти на регионалната политика става по-осезаема с разширяването през 1973 г., което води до създаването през 1975 г. на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР).

При съществуващите различия между отделните страни и региони, целта на ЕС за изграждане на все по-тесен политически съюз между европейските народи (вкл. изграждане на икономически и валутен съюз) в началото на XXI в. обуславя необходимостта от създаване на общоевропейски подход за разрешаване на проблемите на икономическото и социалното сближаване. За тази цел се определят:

- критерии за подпомагане на социално-икономическото развитие – географски (видове региони по определени показатели) и тематични области за финансиране, финансови аспекти;
- механизми за прилагане на политиката и основните ѝ инструменти – фондовете;
- предвид необходимостта от концентриране на въздействието, съчетаване на европейските политики в решаването на определени проблеми – главно в рамките на дефинираните цели;
- развитие на нови подходи за политика и реформи в нейния обхват и инструменти.

Усилията на ЕС към намаляване на икономическите и социалните различия в европейските региони са концентрирани в неговата политика на сближаване. Тя се реализира чрез предоставянето на безвъзмездна публична финансова помощ на страните членки (въпреки принципите на свободна конкуренция и пазарна икономика), която се предоставя и управлява по определени правила. Страните членки се задължават да изработят национални средносрочни стратегии за това как ще използват тази финансова помощ, да осигурят национално съфинансиране за реализацията на проектите, да работят в партньорство на национално, регионално и местно ниво и да зачитат европейските правни норми и политики. Това води до изграждането на система за споделено управление, с участието на Европейските институции,

националните и местните власти, социално-икономическите партньори и структурите на гражданското общество.

Европейската политика на сближаване е един от механизмите за реализиране на стратегическите цели за развитие на Общността. Тяхната широкообхватна природа изисква междусекторен и интердисциплинарен подход на действие, а за реализирането им допринасят редица европейски политики – икономическа, транспортна, социална, екологична, в областта на научните изследвания и иновациите и др. – които също търпят развитие. От гледна точка на политиката на сближаване всяка една от тях допринася за конкурентоспособността на европейската икономика, намаляването на социално-икономическите различия и за стимулирането на междурегионалното сътрудничество. Следователно политиката по сближаване е основна хоризонтална политика на ЕС и кореспондира с редица други политики на Съюза, които допринасят за постигането на целите ѝ. Наред с това, тази политика претърпява съществена еволюция и от второстепенна общностна политика, каквато е през 70-те години на миналия век, се превръща в ключова политика през текущия програмен период (2007 г. - 2013 г.), към която е насочен голям паричен ресурс от бюджета на ЕС, превишаващ този за общата селскостопанска политика.

Структурните проблеми на ЕС намират израз в различията между европейските региони на база БВП на човек от населението, отраслова структура, заетост и изолрираност. Тези проблеми произтичат най-вече от обективните различия в природо-географските условия, историческото развитие и културните традиции в различните райони на Европа<sup>2</sup>. Освен тях, развитието на самия интеграционен процес, разширяването и задълбочаването на европейската интеграция, както и структурната трансформация в икономиката през 70-те години (двете енергийни кризи през 70-те години на миналия век водят до упадък на някои региони в Германия, Белгия и Великобритания, които до момента са били лидери във въгледобивната и текстилната промишленост), водят до появата на все по-силно изразени регионални диспропорции. Основните структурни проблеми на Съюза са изостаналостта на някои региони на ЕС и оттам на ЕС като цяло, необходимостта от подобряване на количествените и качествените характеристики на заетостта, необходимостта от реструктуриране на регионалните икономики, така, че да се посрещнат безпроблемно предизвикателствата на глобализацията и либерализацията на международната търговия.

Премахването на социално-икономическите несъответствия и предоставянето на гражданите на ЕС на равни възможности за работа, образование, екологично чиста околна среда, стимулирането на конкурентоспособността на предприятията, инвестициите в инфраструктура, информационно общество и научноизследователска дейност са както отговорност на властите и икономическите субекти във всяка държава членка и регион, така и на наднационални институции. От гледна точка на интеграцията на равнище ЕС съществува координираност на националните политики и мерки, политическо сътрудничество, дори общи политики. Така институциите на ЕС не само определят значителна част от правилата и насоките за развитие, но и следят за тяхното прилагане. След като страните членки често са принудени да правят компромис със своите интереси и са делегирали част от националния си

суверенитет на ЕС в името на общите цели, то европейската политика няма как да се реализира без принципа на солидарност.

## **2. ПРАВНА УРЕДБА НА ПОЛИТИКАТА НА СБЛИЖАВАНЕ НА ЕС ЗА ПЕРИОДА 2007 г. – 2013 г.**

Принципът на солидарност е правно закрепен още в основополагащите договори на ЕС. В чл. 158 от Договора за създаване на Европейската общност се заявява, че за да засили своето икономическо и социално сближаване, Общността ще се стреми към намаляване на различията между равнищата на развитие на различните региони и на изостаналостта на най-необлагодетелстваните региони, включително селските региони<sup>3</sup>. В чл. 159 се посочва, че тези действия ще бъдат подпомагани чрез:

- Структурните фондове (СФ);
- Европейската инвестиционна банка (ЕИБ);
- други съществуващи финансови инструменти.

Договорът от Маастрихт<sup>4</sup>, влязъл в сила през 1993 г., увеличава важността на принципите за икономическо и социално сближаване<sup>5</sup>. За същата година е предвидено създаването на нов фонд за сближаване (Кохезионния фонд), който ще предостави значителни инвестиции от ЕС за опазване на околната среда и развиване на транспортната инфраструктура<sup>6</sup>.

Страните членки на ЕС, участват в една европейска регионална политика, финансирана от европейските публични фондове, които въплъщават солидарността в ЕС. В условията на неравенство в разпределението на доходите, за оцеляването на една интеграционна общност от икономики, различни по степен на икономическо развитие и структура, ключово значение има създаването на компенсационни механизми, които да гарантират преразпределянето на ресурси към по-малко облагодетелстваните страни. На практика политиката на сближаване се стреми да придаде “добавена стойност” и най-вече едно общоевропейско измерение на действията за развитие. Следователно политиката за сближаване се стреми да засили общностното мислене и действие и да изведе на преден план европейския модел за регионално развитие, възприеман като шанс за европейските региони в глобализиращия се свят.

На 18 февруари 2004 г. Европейската комисия прие третия доклад за икономическо и социално сближаване: “Ново партньорство за сближаване в разширения Съюз: конвергенция, конкурентоспособност, сътрудничество”, в който изложи вижданията си за политиката на сближаване за новия програмен период 2007 г. – 2013 г. В него е предложена реформа на политиката, която цели да направи структурните действия:

- ✓ по-целенасочени към стратегическите приоритети на ЕС (целите от Лисабон и Гьотеборг за стабилна и конкурентна „икономика на знанието” и Европейската стратегия за заетост);
- ✓ по-концентрирани върху най-малко облагодетелстваните региони, като се отчитат промените в останалата част от ЕС;
- ✓ по-децентрализирани, с по-опростено, по-прозрачно и по-ефикасно изпълнение.

Тези предложения произтичат от общественият дебат, започнал през 2001 г. и приключил през май 2004 г. в третия Форум за икономическо и социално сближаване. В дебата се очертават мненията на европейските институции, националните, регионалните и местните власти, социално-икономическите партньори и гражданското общество. Редовни дискусии се провеждат и в рамките на Работната група по структурните фондове към Съвета и новата Комисия по регионална политика (КРП) на Европейския парламент.

Въз основа на тези предложения одобрената от Европейския съвет през декември 2005 г. финансова перспектива за периода 2007–2013 г. и по-нататъшното изпълнение на бюджетната процедура – в съответствие с чл. 161 от ДЕО, Европейската Комисия предложи, а след одобрение от Европейския парламент и след консултиране с Икономическия и социалния комитет и Комитета на регионите, Съветът прие през юли 2006 г. законодателен пакет за целите, приоритетите, разпределението и организацията на структурните инструменти, който включва:

- общ регламент за принципите, правилата и процедурите за управление на трите фонда, от които ще се финансират структурните действия за периода 2007–2013 г. – регламент на Съвета 1083/2006<sup>7</sup>;
- регламенти за всеки фонд: Регламент 1080/2006 на Европейския парламент и Съвета за европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР)<sup>8</sup>, Регламент 1081/2006 на Европейския парламент и Съвета за европейския социален фонд (ЕСФ)<sup>9</sup> и Регламент на Съвета 1084/1999 за Кохезионен фонд (КФ)<sup>10</sup>;
- напълно нов Регламент на Европейския парламент и Съвета 1082/2006 за създаването на структура за трансгранично сътрудничество;
- регламент на Комисията 1828/2006 за прилагане на Регламенти 1083/2006 и 1080/2006.

Европейският съвет потвърди през март 2005 г. необходимостта от подновяване на усилията за изпълнение на Лисабонската стратегия, като бъдат мобилизирани всички подходящи национални и Общностни ресурси, вкл. европейската политика на сближаване. Беше поставен акцент върху по-активното въвличане на регионалните и местните власти, на гражданското общество. Приеха се Интегрирани общи насоки за растеж и заетост, които, заедно с Широките насоки на икономическата политика и Годишните насоки за заетост<sup>11</sup>, задават ръководните начала за осъществяване на основните взаимодопълващи се инструменти с принос към целите от Лисабон:

- ⇒ общата селскостопанска политика и развитието на селските райони;
- ⇒ политиката за рибарството;
- ⇒ политиката на сближаване.

Европейската комисия подготви, а Съветът прие с решение насоки за всяка от тези политики, които доказват синергията им с подновените цели от Лисабон и техния принос за реализирането им. Тези насоки представляват консолидираните индикативни рамки, в които страните членки трябва да впишат своите национални и регионални програми. Приетите през октомври 2006 г. “Насоки на Общността за икономическо, социално и териториално сближаване” очертават основните насоки на политиката на сближаване за 2007 г. – 2013 г.

Основната цел на политиката за сближаване на ЕС е да намали различията в икономическото и социалното развитие на европейските региони и да насърчи устойчивото развитие, което ще доведе до икономически и социален растеж. В рамките на тази концепция за всеки програмен период Общността определя по няколко специфични цели, които са общи за целия ЕС. За периода 2007–2013 г. политиката за сближаване на ЕС ще се фокусира върху три приоритетни цели:

• **Цел 1 – Сближаване**, е насочена към ускоряване на сближаването в най-слабо развитите държави членки и региони на ЕС, като бъдат подобрени условията за растеж и заетост чрез повишаване качеството на инвестициите във физически и човешки капитал, развитие на иновациите и обществото на знанието, приспособяване към икономическите и социални промени, опазване и повишаване качеството на околната среда и административната ефективност. Към тази цел се включва и укрепването на институционалния капацитет и ефективността на държавната администрация, вкл. капацитета за управление на структурните и кохезионния фондове (СКФ).

Действията по тази цел са насочени към:

⇒ **регионите** на ниво NUTS II, чиито БВП<sup>12</sup>, изчислен по данни за периода 2000 г. – 2002 г. е под 75% от средния за ЕС-25 за същия период.

⇒ **държавите**, чиито брутен национален продукт по данни за периода от 2001 г. до 2003 г. е под 90% от средния за ЕС-25.

Подкрепа на преходна основа с постепенно намаляване на размера на помощта ще получат регионите, които имат БВП на човек от населението, по-нисък от 75% от средния за ЕС-15 (т.е. ЕС без новите страни членки), но след разширяването, техният БВП става по-висок от 75% от средния за ЕС-25. Това са т. нар. “phasing out regions” (Таблица 3). При тези региони ръстът не се дължи на реален икономически растеж, а на статистическия ефект от разширяването<sup>13</sup>. Аналогично, за държавите, които биха отговаряли на критерия за допустимост – БНП под 90% за ЕС-15, но не и за ЕС-25, се предвижда преходен период за подпомагане<sup>14</sup>.

• **Цел 2 – Регионална конкурентноспособност и заетост**, е насочена към засилване на конкурентноспособността, атрактивността и равнището на заетост в регионите на ниво NUTS I и NUTS II, които не попадат в обхвата на Цел 1. Тук се използва двустранен поход. Първо, стимулират се програми за развитие, подпомагачи регионите да се адаптират към икономическите промени; подобряване на достъпа до иновации и насърчаване на тяхното внедряване; насърчаването на общество, основано на знанието; съдействие на предприемачеството и опазване на околната среда. Второ, идеята за повече и по-добри работни места се подкрепя посредством адаптиране на работната сила и инвестиции в човешки капитал

По тази цел могат да бъдат избирани за подпомагане и региони на ниво NUTS II, които са били обект на преходна подкрепа по Цел 1 от предишния програмен период (2000 г. – 2006 г.), но не са обхванати от настоящата цел “Сближаване”, поради постигнатия икономически напредък. Техният БВП, калкулиран по данни за периода 2000 – 2002 г., превишава 75% от средния за ЕС-15. Такива региони ще получават преходна подкрепа на намаляваща база, като “phasing in” региони (Таб-



лица 3), с цел консолидиране на процеса на изравняването им с останалите региони по Цел 2<sup>15</sup>.

• **Цел 3 – Европейско териториално сътрудничество.** На базата на опита, придобит по инициативата INTERREG, се предвижда продължаване на политиката на хармонична и балансирана интеграция на цялата територия на ЕС. Действията по тази цел задълбочават интернационализацията и сътрудничество в три направления:

- ⇒ трансграничното сътрудничество (ТГС), обхващащо съвместни регионални и местни инициативи,
- ⇒ транснационалното сътрудничество (ТНС), насочено към интегрираното териториално развитие, и
- ⇒ междурегионално сътрудничество (МРС), създаване на мрежи и обмяна на опит. Например ТГС предполага търсене на общи решения на общите проблеми чрез сътрудничество между компетентните органи на засегнатите съседни региони в области като развитие на градските, селските и крайбрежните зони и изграждане на мрежи от малки и средни предприятия.

Действията по цел 3 се отнасят за следните зони и региони:

- ⇒ за ТГС – региони на ниво NUTS III, разположени по вътрешните и някои външни за ЕС граници, в т.ч. морски граници, разделени на разстояние до 150 км;
- ⇒ за ТНС – всички региони са допустими, но след консултации със страните членки, Европейската комисия идентифицира 13 зони за сътрудничество;<sup>16</sup>
- ⇒ за МРС – всички региони са допустими.

### 3. БЮДЖЕТ НА ПОЛИТИКАТА НА СБЛИЖАВАНЕ НА ЕС ЗА ПЕРИОДА 2007 г. – 2013 г.

В резултат от вътрешните и външните структурни предизвикателства (разширяване, глобализация, ролята на ЕС в света) и съответните стратегически цели на ЕС, разходите за структурни действия в бюджета на ЕС непрекъснато се увеличават<sup>17</sup>. След 1990 г. нарастват средствата и за външни действия (помощ за развитие, операции за управление на кризи и т.н.), както и за сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи.

С приемането на първата финансова рамка (1988 г. – 1992 г.) се преминава от годишно към средносрочно планиране на публичните финанси на ЕС. То се появява поради това, че за изпълнението на някои политики и програми се изискват няколко години. Същевременно то осигурява по-добро планиране на приходите и разходите с оглед на избраните приоритети. Нарастването на разходите и съответните политически и икономически дисбаланси трябва да бъдат контролирани. Само така ще може да бъде постигната дългосрочна стабилност и предвидимост, при спазване на строга бюджетна дисциплина.

След като проектобюджетът, внесен от Европейската комисия през 2004 г., претърпя редица дискусии и промени, през декември 2005 г. Европейският съвет прие финансовата перспектива за периода 2007 г. – 2013 г., предложена от британското

председателство. Тя е основание за постигнатото през май 2006 г., междуинституционално споразумение между Съвета, Парламента и Комисията за осигуряване на финансова дисциплина, предвидимост на разходите и по-нататъшното безпрепятствено протичане на бюджетната процедура. На тази основа, Парламентът и Съветът се договориха за регламентите за програмния период 2007–2013 година.

Финансовата рамка за 2007 г. – 2013 г. определя следните цели за бъдещото развитие на ЕС:

- устойчиво развитие и конкурентоспособност с цел създаването на повече и по-добри работни места;
- доразвиване на концепцията за европейско гражданство
- засилване на глобалната роля на ЕС.

През 2004 г. Европейската комисия предложи бюджетът на ЕС да бъде 1025 млрд. евро, от които за първата цел бяха отделени 46% или 471 млрд. евро. През 2005 г. протекоха напрегнати дискусии, които блокираха приемането на финансовата рамка през юни 2005 г. по време на люксембургското председателство и въпросът бе оставен в дневния ред на британското председателство. Великобритания настоя за сериозна икономическа реформа на ЕС и намаляване на бюджета за селското стопанство, което се отрази в общо намаление на бюджета за периода 2007–2013 година. Франция се противопостави остро и поиска преразглеждане на британската отстъпка. Вследствие на преговорите бе постигнат компромис и проектобюджетът бе изменен в следните насоки:

- намаляване на помощта за сближаване с 10% срещу по-гъвкави правила за ползването ѝ (напр. диференцирани минимални равнища за национално съфинансиране в зависимост от страните бенефициенти и според това в коя цел от политиката попада финансирането на съответната оперативна програма);
- диференцирани равнища на максималните годишни трансфери на кохезионната помощ за отделните групи страни в зависимост от техния брутен национален продукт (БНП) с акцент върху най-изоставащите страни и региони. Например страни със среден БНП на човек от населението по ППС за периода 2001 г. – 2003 г. под 40% от средния за ЕС-25 получаваха максимални годишни суми в размер на 3,78% от техния БВП, докато страни със същия показател, равен на 70-75% от средния за ЕС-25, получаваха 3,23%;
- договорена е специфична преходна помощ с намаляваща база за Кохезионния фонд (т.нар. „phasing out” помощ, предназначена за регионите по Цел 1);
- промяна в ДДС-компонента – увеличение вноските на страните членки по ДДС ресурса, което носи допълнително 7 млрд. евро за някои страни;
- частните разходи се считат за допустими за финансиране от структурните и кохезионния фондове, но само за страни членки с БВП под 80% от средния за ЕС и източногерманските провинции;
- намаляване с 13% на новия бюджет на Общността в сравнение с предложението на Комисията;
- британският рабат е намален;



- таванът на разходите (заделен бюджет) е фиксиран на 1,048% от сумарния БНП на държавите членки (леко увеличение в сравнение с първоначалното британско предложение от 1,03);
- мъглява формулировка за необходимостта от преразглеждане на земеделските субсидии.

Независимо, че до голяма степен е направен опит да се запази статуквото от предишната финансова рамка, новата финансова рамка представлява опит да бъдат постигнати целите от Лисабон и Гьотеборг посредством най-високите разходи за политика на сближаване, предвиждани някога от Общността. От общата сума на разходите – 864 316 млн. евро<sup>18</sup>, **308 041 млн. евро<sup>19</sup>** се падат на раздел 1b **“Сближаване за растеж и заетост”**, което се равнява на **35,7% от общия бюджет** за следващите седем години (Таблица 1).

**Таблица 1**

Финансова рамка за 2007 г. – 2013 г. – индикативно годишно разпределение на ангажираните бюджетни средства в млн. евро по цени от 2004 г.

| Разходни пера                                             | 2007          | 2008          | 2009          | 2010          | 2011          | 2012          | 2013          | Общо<br>2007-2013 |
|-----------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------------|
| 1. Устойчиво развитие                                     | 51 267        | 52 415        | 53 616        | 54 294        | 55 368        | 56 876        | 58 303        | 382 139           |
| 1a Конкурентно-способност<br>за растеж и заетост          | 8 404         | 9 097         | 9 754         | 10 434        | 11 295        | 12 153        | 12 961        | 74 098            |
| <b>1b Сближаване за растеж и<br/>заетост</b>              | <b>42 863</b> | <b>43 318</b> | <b>43 862</b> | <b>43 860</b> | <b>44 073</b> | <b>44 723</b> | <b>45 342</b> | <b>308 041</b>    |
| 2. Опазване и управление<br>на природните ресурси         | 54 985        | 54 322        | 53 666        | 53 035        | 52 400        | 51 775        | 51 161        | 371 344           |
| – от които за пазарни опера-<br>ции и директни плащания   | 43 120        | 42 697        | 42 279        | 41 864        | 41 453        | 41 047        | 40 645        | 293 105           |
| 3. Гражданство, свобода,<br>сигурност и справедливост     | 1 199         | 1 258         | 1 380         | 1 503         | 1 645         | 1 797         | 1 988         | 10 770            |
| 4. ЕС като глобален партньор                              | 6 199         | 6 469         | 6 739         | 7 009         | 7 339         | 7 679         | 8 029         | 49 463            |
| 5. Администрация                                          | 6 633         | 6 818         | 6 973         | 7 111         | 7 255         | 7 400         | 7 610         | 49 800            |
| 6. Компенсации                                            | 419           | 191           | 190           |               |               |               |               | 800               |
| Общо                                                      | 120 702       | 121 473       | 122 564       | 122 952       | 124 007       | 125 527       | 127 091       | 864 316           |
| Общ таван на заделените с-ва<br>като % от БНД             | 1,10%         | 1,08%         | 1,07%         | 1,04%         | 1,03%         | 1,02%         | 1,01%         | 1,048%            |
| Общ таван на плащанията                                   | 116 650       | 119 620       | 111 990       | 118 280       | 115 860       | 119 410       | 118 970       | 820 780           |
| Общ таван на плащанията<br>като % от БНД                  | 1,06%         | 1,06%         | 0,97%         | 1,00%         | 0,96%         | 0,97%         | 0,94%         | 1,00%             |
| Таван на собствените ресурси<br>като процент от БНП на ЕС | 1,24%         | 1,24%         | 1,24%         | 1,24%         | 1,24%         | 1,24%         | 1,24%         | 1,24%             |

**Източник:** Финансова рамка на Европейските общности за 2007–2013 г.  
[http://ec.europa.eu/budget/documents/multiannual\\_framework\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/documents/multiannual_framework_en.htm)

С Решение от 4 август 2006 г. Европейската комисия даде индикативно годишно разпределение<sup>20</sup> на средствата по страни, което се определя според три критерия: допустимото население, националното/регионалното благосъстояние и безработицата. Според Европейската комисия този размер е сума от разпределените средства за всеки от избираемите региони на държавата, калкулирани на база относителния регионален и национален просперитет и равнището на безработицата. Първо се изчислява абсолютната стойност, като се умножи броят на населението в региона по разликата между БВП на човек от населението за този регион по ППС и средния БВП за ЕС-25. Към абсолютната стойност се прилага коефициент, който варира в зависимост от просперитета на съответния регион спрямо този на ЕС-25. За региони с БНД на глава под 82% от средния за ЕС, той е 4,25%. Ако БНД е между 82% и 99%, коефициентът е 3,36%. За най-богатите региони той е 2,67%. Накрая, към получената стойност се прибавя премия от 700 евро на безработен, която се прилага само за броя на безработните в региона над средното равнище за всички региони по цел "Сближаване".

Целта на това разпределение е да се даде на всяка страна основа за планиране на средствата по-нататък по национални приоритети и за плащания, като основа за преговори с Европейската комисия. Съответно всяка страна взема решение за специфичното разпределение по региони, като има предвид тяхната географска избираемост.

Финансовата помощ за новите членове средногодишно е 166% от тази в предишния програмен период, докато страните от ЕС-15 ще получават с 30% по-малко<sup>21</sup>. Според системата за преходна помощ Испания например ще получи 1,6 млрд. евро преходна помощ от Европейския фонд за регионално развитие и Кохезионния фонд по Цел 1 "Сближаване" и близо 5 млрд. евро преходна помощ по цел 2 (таблица 3).

Разпределението на средствата по приоритетни цели в рамките на перо 1b (Сближаване за растеж и заетост) от Финансовата рамка за 2007 г. – 2013 г. е представено в таблица 4.

Политиката на ЕС за намаляване на регионалните различия се реализира основно чрез Структурните фондове и Кохезионния фонд. За предходната финасова рамка (2000 г. – 2006 г.) те представляваха втората по големина част от европейския бюджет след общата селскостопанска политика. СФ бяха<sup>22</sup>:

- Европейският фонд за регионално развитие;
- Европейският социален фонд;
- Европейски фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство (ЕФОГСС), секция „Ориентиране”, към която се насочваха до 10 % от ЕФОГСС.

За текущата финасова рамка (2007 г. – 2013 г.) финасирането на политиката на сближаване от бюджета на ЕС изпреварва общата селскостопанска политика.

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

| Цели                       | Цел 1<br>СБЛИЖАВАНЕ                             | Цел 2<br>РЕГИОНАЛНА<br>КОНКУРЕНТО-<br>СПОСОБНОСТ И<br>ЗАЕТОСТ | Цел 3<br>ЕВРОПЕЙСКО ТЕРИТОРИАЛНО<br>СЪТРУДНИЧЕСТВО |                                        |                                                 | ОБЩО<br>Цел 1<br>+<br>Цел 2<br>+<br>Цел 3<br>+ техническа<br>помощ * |
|----------------------------|-------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|----------------------------------------|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
|                            |                                                 |                                                               | Транс-<br>гранично<br>сътрудничество               | Транс-<br>национално<br>сътрудничество | Между-<br>регионално<br>сътрудничество          |                                                                      |
| Финансиране<br>(млн. Евро) | 282 855                                         | 54 965                                                        | 8 723, от които (млн.евро):                        |                                        |                                                 | 347 411 *                                                            |
| % от общото<br>финансиране | 81,5 %                                          | 16 %                                                          | 2,5%                                               |                                        |                                                 | 100 %                                                                |
| Финансови<br>инструменти   | ЕФРР + ЕСФ + КФ, от които:                      |                                                               | ЕФРР, по програмите:                               |                                        |                                                 |                                                                      |
|                            | ЕФРР+ ЕСФ<br>= 213 277 млн.<br>евро<br>= 61,5 % |                                                               | ИНТЕРРЕГ IV А                                      | ИНТЕРРЕГ IV В                          | ИНТЕРРЕГ IV С<br>URBACT<br>INTERACT II<br>ESPON |                                                                      |

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

Източник: автора, по информация на "The Community Strategic Guidelines on Cohesion 2007 – 2013", [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docofic/2007/osc/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docofic/2007/osc/index_en.htm)

Таблица 2

Разпределение на ангажираните средства по СФ и КФ за политиката на сближаване в евро за 2007 г. – 2013 г. по страни членки

| Държава    | 2007          | 2008          | 2009          | 2010          | 2011           | 2012           | 2013           | Total 2007–2013 |
|------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
| Белгия     | 365.756.008   | 353.108.905   | 338.863.166   | 324.002.185   | 308.111.217    | 291.967.309    | 274.742.281    | 2.257.851.071   |
| България   | 514.438.665   | 737.395.668   | 991.807.428   | 1.044.073.825 | 1.116.078.360  | 1.198.427.402  | 1.160.634.073  | 6.852.855.421   |
| Чехия      | 3.319.589.895 | 3.479.810.479 | 3.604.861.285 | 3.809.477.285 | 3.978.225.539  | 4.146.329.123  | 4.317.361.985  | 26.691.655.591  |
| Дания      | 82.161.566    | 83.852.733    | 85.627.577    | 87.489.747    | 89.392.151     | 91.283.768     | 93.215.294     | 613.022.836     |
| Германия   | 3.664.753.567 | 3.696.945.314 | 3.729.709.000 | 3.763.069.632 | 3.796.272.804  | 3.828.502.785  | 3.860.503.462  | 26.339.756.565  |
| Естония    | 376.530.807   | 409.974.514   | 446.440.649   | 486.201.728   | 530.028.620    | 577.833.150    | 628.831.031    | 3.455.842.499   |
| Гърция     | 3.085.468.135 | 3.027.319.247 | 2.965.710.146 | 2.900.527.687 | 2.831.851.640  | 2.814.192.925  | 2.796.007.243  | 20.419.777.024  |
| Испания    | 6.295.188.221 | 5.754.627.341 | 5.190.294.720 | 4.713.797.783 | 4.445.327.645  | 4.421.932.299  | 4.395.823.005  | 35.216.991.014  |
| Франция    | 1.922.675.363 | 1.961.674.885 | 2.002.022.276 | 2.043.766.983 | 2.086.380.661  | 2.129.290.347  | 2.173.081.869  | 14.318.892.371  |
| Ирландия   | 211.627.916   | 180.726.400   | 148.539.883   | 115.030.041   | 80.120.385     | 81.798.584     | 83.511.860     | 901.355.069     |
| Италия     | 4.003.583.379 | 4.035.089.698 | 4.066.774.676 | 4.098.643.256 | 4.130.159.869  | 4.202.150.122  | 4.275.367.920  | 28.811.768.920  |
| Кипър      | 167.450.708   | 139.211.882   | 109.772.622   | 79.106.741    | 47.170.317     | 48.127.525     | 49.104.156     | 639.953.951     |
| Латвия     | 508.251.652   | 554.225.772   | 603.897.967   | 655.705.280   | 709.399.722    | 765.395.666    | 823.567.165    | 4.620.443.219   |
| Литва      | 767739913     | 833.413.967   | 902.450.438   | 975.204.912   | 1.052.169.488  | 1.134.996.617  | 1.219.008.746  | 6.884.984.081   |
| Люксембург | 8756.085      | 8.935.185     | 9.122.005     | 9.316.863     | 9.515.966      | 9.714.797      | 9.917.880      | 65.278.682      |
| Унгария    | 3.035.954.279 | 3.229.332.901 | 3.437.663.559 | 3.625.536.814 | 3.784.265.354  | 3.990.564.601  | 4.204.078.399  | 25.307.396.907  |
| Малта      | 114.475.489   | 117.159.483   | 119.794.709   | 122.608.369   | 125.071.775    | 127.157.676    | 129.091.993    | 855.359.494     |
| Холандия   | 255.620.372   | 260.876.756   | 266.388.003   | 272.165.145   | 278.066.817    | 283.939.244    | 289.936.565    | 1.906.993.502   |
| Австрия    | 201.773.292   | 203.999.556   | 206.307.685   | 238.701.529   | 211.108.607    | 213.450.462    | 215.801.550    | 1.461.142.681   |
| Полша      | 8.129.584.408 | 8.664.528.631 | 9.213.685.770 | 9.441.366.925 | 10.023.359.218 | 10.605.029.586 | 11.206.694.227 | 67.284.249.766  |
| Португалия | 2.97.583.274  | 3.005.027.735 | 3.038.715.640 | 3.072.645.243 | 3.106.716.534  | 3.140.821.551  | 3.175.048.081  | 21.510.558.055  |

**Таблица 2**

Разпределение на ангажираните средства по СФ и КФ за политиката на сближаване в евро за 2007 г. – 2013 г. по страни членки

| Държава        | (продължение и край)  |                       |                       |                       |                       |                       |                        |
|----------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|
|                | 2007                  | 2008                  | 2009                  | 2010                  | 2011                  | 2012                  | 2013                   |
| Словения       | 554.581.636           | 569.325.544           | 584.455.520           | 599.981.475           | 615.894.583           | 632.186.174           | 648.880.524            |
| Словакия       | 1.299.798.507         | 1.407.175.683         | 1.526.146.266         | 1.662.256.913         | 1.785.126.023         | 1.906.825.787         | 2.000.586.366          |
| Финландия      | 263.006.045           | 257.565.814           | 251.850.073           | 245.850.925           | 239.511.072           | 232.769.084           | 225.661.616            |
| Швеция         | 253.908.702           | 259.066.457           | 264.410.131           | 269.946.722           | 275.599.013           | 281.283.274           | 287.084.658            |
| Великобритания | 1.616.477.615         | 1.575.843.140         | 1.533.475.408         | 1.489.332.118         | 1.442.809.705         | 1.465.894.632         | 1.489.325.826          |
| Румъния        | 1.335.023.856         | 1.915.639.995         | 2.576.314.547         | 3.092.046.613         | 3.330.472.525         | 3.580.270.525         | 3.837.878.891          |
| Interregional  | 46.390.403            | 49.483.076            | 54.899.060            | 62.743.816            | 70.8910.806           | 76.995.260            | 83.315.536             |
| Техн. помощ    | 113.408.759           | 117.459.544           | 121.200.980           | 122.888.159           | 126.925.914           | 130.992.625           | 134.822.683            |
| <b>Общо</b>    | <b>45.486.558.504</b> | <b>46.888.796.307</b> | <b>48.427.192.190</b> | <b>49.393.483.709</b> | <b>50.626.023.430</b> | <b>52.400.122.497</b> | <b>54.187.887.246</b>  |
|                |                       |                       |                       |                       |                       |                       | <b>347.410.063.883</b> |

Източник: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panora\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panora_en.htm)

Таблица 3

Разпределение на ангажираните средства за политиката на сближаване за 2007 г. – 2013 г. в млн. евро по фондове и страни членки

| Държава    | Конвергентни цели |              |                                          | Цели в областта на регионалната конкурентоспособност и заетостта |                                           | Цел Европейско териториално сътрудничество | Общо   |
|------------|-------------------|--------------|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|--------------------------------------------|--------|
|            | Кохезионен фонд   | Конвергенция | Статистическо изместване ("phasing-out") | phasing – in                                                     | Регионална конкурентоспособност и заетост |                                            |        |
| Белгия     |                   |              | 638                                      |                                                                  | 1425                                      | 194                                        | 2258   |
| България   | 2283              | 4391         |                                          |                                                                  |                                           | 179                                        | 6853   |
| Чехия      | 8819              | 17 064       |                                          |                                                                  | 419                                       | 389                                        | 26 692 |
| Дания      |                   |              |                                          |                                                                  | 510                                       | 103                                        | 613    |
| Германия   |                   | 11 864       | 4215                                     |                                                                  | 9409                                      | 651                                        | 26 340 |
| Естония    | 1152              | 2252         |                                          |                                                                  |                                           | 52                                         | 3456   |
| Гърция     | 3697              | 9420         | 6459                                     | 635                                                              |                                           | 210                                        | 20 420 |
| Испания    | 3643              | 21 054       | 1053                                     | 4955                                                             | 3522                                      | 559                                        | 35 217 |
| Франция    |                   | 3191         |                                          |                                                                  | 10 257                                    | 872                                        | 14 319 |
| Ирландия   |                   |              |                                          | 458                                                              | 293                                       | 151                                        | 901    |
| Италия     |                   | 21 211       | 430                                      | 972                                                              | 5353                                      | 846                                        | 28 812 |
| Кипър      | 213               |              |                                          | 399                                                              |                                           | 28                                         | 640    |
| Латвия     | 1540              | 2991         |                                          |                                                                  |                                           | 90                                         | 4620   |
| Литва      | 2305              | 4470         |                                          |                                                                  |                                           | 109                                        | 6895   |
| Люксембург |                   |              |                                          |                                                                  | 50                                        | 15                                         | 65     |
| Унгария    | 8642              | 14 248       |                                          | 2031                                                             |                                           | 386                                        | 25 307 |
| Малта      | 284               | 556          |                                          |                                                                  |                                           | 15                                         | 855    |
| Холандия   |                   |              |                                          |                                                                  | 1660                                      | 247                                        | 1907   |
| Австрия    |                   |              | 177                                      |                                                                  | 1027                                      | 257                                        | 1461   |



**Таблица 3**

Разпределение на ангажираните средства за политиката на сближаване за 2007 г. – 2013 г. в млн. евро по фондове и страни членки (продължение и край)

| Държава        | Конвергентни цели |              |                                          | Цели в областта на регионалната конкурентоспособност и заетост |                                           | Цел Европейско териториално сътрудничество | Общо    |
|----------------|-------------------|--------------|------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|--------------------------------------------|---------|
|                | Кохезионен фонд   | Конвергенция | Статистическо изместване (“phasing-out”) | phasing – in                                                   | Регионална конкурентоспособност и заетост |                                            |         |
| Полша          | 22 176            | 44 377       |                                          |                                                                |                                           | 731                                        | 67 284  |
| Португалия     | 3060              | 17 133       | 280                                      | 448                                                            | 490                                       | 99                                         | 21 511  |
| Словения       | 1412              | 2689         |                                          |                                                                |                                           | 104                                        | 4205    |
| Словакия       | 3899              | 7013         |                                          |                                                                | 449                                       | 227                                        | 11 588  |
| Финландия      |                   |              |                                          | 545                                                            | 1051                                      | 120                                        | 1716    |
| Швеция         |                   |              |                                          |                                                                | 1626                                      | 265                                        | 1891    |
| Великобритания |                   | 2783         | 174                                      | 965                                                            | 6014                                      | 722                                        | 10 613  |
| Румъния        | 6552              | 12 661       |                                          |                                                                |                                           | 455                                        | 19 668  |
| Interregional  |                   |              |                                          |                                                                |                                           | 445                                        | 445     |
| Техн. помощ    |                   |              |                                          |                                                                |                                           |                                            | 868     |
| <b>Общо</b>    | 69 578            | 199 322      | 13 955                                   | 11 409                                                         | 43 556                                    | 8723                                       | 347 410 |

**Източник:** [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panora\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panora_en.htm)

**Таблица 4**

Разпределение на ангажираните средства по приоритетните цели на политиката на сближаване за 2007 г. – 2013 г. в млн. евро.

|                                           | <b>Общо:</b>    |               |
|-------------------------------------------|-----------------|---------------|
| Сближаване                                | 213 277         | 61.5%         |
| Регионална конкурентоспособност и заетост | 54 965          | 15.7%         |
| Европейско териториално сътрудничество    | 8 723           | 2.4%          |
| Кохезионен фонд                           | 69 578          | 20.0%         |
| Техническа помощ                          | 868             | 0.2%          |
| <b>Общо</b>                               | <b>347 411*</b> | <b>100.0%</b> |

\* по текущи цени

**Източник:** European Commission, DG Regional Policy. Cohesion Policy 2007–13 Commentaries and Official Texts. Guide. January 2007. The European Communities, 2007, pp. 24–25.

СФ датират от 60-те г. на XX в., но от 1988 г. се прилагат като пакет в рамките на многогодишните програмни периоди. За периода 2007–2013 г. регламентите определят два структурни фонда – ЕФРР и ЕСФ. Техните цели се ръководят от общите цели на европейската политика на сближаване и взаимно се допълват.

ЕФРР, ЕСФ и КФ имат принос за реализирането на трите цели: сближаване, регионална конкурентоспособност и заетост и европейско териториално сътрудничество по следния начин:

| Цели                                      | Фондове |     |    |
|-------------------------------------------|---------|-----|----|
| Сближаване                                | ЕФРР    | ЕСФ | КФ |
| Регионална конкурентоспособност и заетост | ЕФРР    | ЕСФ |    |
| Европейско териториално сътрудничество    | ЕФРР    |     |    |

Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР) е създаден през 1975 г. Той е най-важният инструмент за провеждането на общата регионална политика. ЕФРР се прилага главно чрез национални програми за стимулиране на развитието

посредством безвъзмездни субсидии. През новия програмен период акцентът попада върху инвестициите за създаване, рехабилитация или модернизация на инфраструктури, които допринасят за приспособяването на най-слабо развитите региони, производствени инвестиции, вкл. за изследвания и технологично развитие, отчитащи ефектите върху околната среда, както и мерки за превенция на риска. Ще бъдат подпомагани и проекти за местно развитие и подкрепа на малки и средни фирми.

**Европейският социален фонд (ЕСФ)**, създаден през 1960 г., финансира мерки, подпомагащи социалната политика. Финансирането по фонда е в съответствие с Европейските насоки за заетост и за периода 2007 г. – 2013 г. се фокусира върху четири ключови области:

- ⇒ повишаване адаптацията на работниците и предприятията (напр. финансиране на инициативи за квалификация, преквалификация или подобряване на системите за образование и обучение);
- ⇒ подобряване на достъпа до работни места и участието на пазара на труда;
- ⇒ засилване на социалната интеграция чрез борба с дискриминацията и улесняване достъпа до трудовия пазар на хора в неравностойно положение;
- ⇒ подпомагане на партньорството за реформи в областите на заетостта и социалната интеграция, укрепване на институционалния капацитет и ефективността на публичните администрации и предлаганите от тях услуги на национално, регионално и местно равнище, а където е приложимо, и повишаване ефективността на социалните партньори и неправителствените организации, с оглед на прилаганите реформи, подобреното управление и регулиране на заетостта в производствената, образователната, социалната и съдебната сфери.

**Кохезионният фонд** е създаден през 1993 г., в рамките на финансовата рамка, известна като пакет “Делор II”, като израз на нарастването на разходите за структурни действия и селско стопанство след двете разширявания на ЕС през 1981 г. и 1986 г. и с оглед на бъдещото изграждане на икономическия и валутен съюз. Кохезионният фонд допринася за реализирането на мащабни инфраструктурни проекти в областта на околната среда и трансевропейските транспортни мрежи (TEN-T). Фондът финансира и инициативи в подкрепа на устойчивото развитие с ясни екологични измерения като енергийна ефективност или енергия от възобновяеми източници. Извън TEN-T е допустимо финансирането на железопътни, морски и речни водни пътища, многопосочни транспортни дейности и тяхната взаимовръзка, управление на пътищата и трафика, екологично чист градски и обществен транспорт. В екологичната сфера се предвиждат мерки за изграждане и възстановяване на необходимата инфраструктура за събиране, третиране и отвеждане на отпадни води, изграждане на съоръжения за третиране на отпадъците, подобряване качеството на въздуха. Фондът е приложим за страни с БНП под 90% от средния за ЕС, което означава, че за 2007 г. - 2013 г. той обхваща новите страни членки, Гърция и Португалия. Испания ще бъде избираема за финансиране от фонда на преходна основа.

**ЕФОГСС** през новия бюджетен цикъл се разделя на два самостоятелни фонда:

- Европейски селскостопански фонд за развитие на селските райони (аналог на секция „Ориентиране” на ЕФОГСС);
- Европейски фонд за гарантиране на селското стопанство (аналог на секция „Гарантиране” на ЕФОГСС). Този фонд е инструмент на общата селскостопанска политика на ЕС.

Финансовия инструмент за рибарството се трансформира в **Европейски фонд за рибарството (ЕФР)**. Тези два фонда имат отделна правна база и са инструменти съответно на общата селскостопанска политика и политиката в областта на рибарството<sup>23</sup>.

**Техническата помощ**<sup>24</sup> е помощ по инициатива на и от името на Европейската комисия и в този смисъл се различава от техническата помощ, предоставяна на страните членки по отделните общностни цели, респективно национални програмни документи. Тя се възлага на контракувани за изпълнители по националните законодателства от името на националните власти (бенефициентите по структурните фондове) и включва различни по цел и характер дейности като подготовка на предпроектни проучвания за инвестиционни проекти или провеждане на специфични обучения. Средствата за Техническа помощ може да се използват от Комисията за осъществяване на нейните задачи по наблюдението, оценката, одитите или инспекциите, свързани с прилагане на Регламента (напр. финансиране на анализи и съдействие при подготовка на доклади).

Регламент 1083/2006 създава предпоставки за участие и принос на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ) и други международни финансови институции в изпълнението на целите на политиката на сближаване<sup>25</sup>. За новия програмен период ЕК подписва меморандуми за разбирателство с ЕИБ, ЕБВР и ЕИФ за създаване на **три нови инструмента на регионалната политика**, които ще подпомагат страните членки и регионите да изградят стабилно и ефективно управление на структурните фондове.

**JASPERS (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions)** – насърчава сътрудничеството между ЕК, ЕИБ, ЕБВР и държавата членка в подготовката на големи проекти. Без да предоставя финансови средства като директна помощ, JASPERS е **инициатива за техническа помощ**, която се изразява в подпомагането на бенефициентите в подготовката на качествени проекти преди подаването им за одобрение от ЕК. Помощта се изразява в преглед и оценка на проектна документация за големи проекти – над 25 млн. евро в областта на околната среда и над 50 млн. в други области<sup>26</sup>, финансирани от Кохезионния и Европейския фонд за регионално развитие. Осъществява се и методична помощ, консултантска дейност и предаване на ноу-хау към националните и местните власти, подготовка на технически задания, анализи, методологии за тяхното извършване и др.

**JEREMY (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises)** е съвместна инициатива на ЕК, ЕИБ и ЕИФ за подобряването на достъпа до финансиране на микро, малки и средни предприятия в европейските региони. Комбинира се публичен с частен капитал – ресурсите от ЕФРР или ЕСФ по линия на националните оперативни програми, заеми от ЕИБ, източници от други МФИ, банки, финансови

посредници и инвеститори. Средствата се влагат във фонд (холдинг), избран от управляващия орган на съответната оперативна програма. Задачите на такъв фонд може да поеме и ЕИФ. Холдингът избира финансовите посредници и пренасочва средствата към тях под формата на акции, заеми, или обезпечения. При изпълнението на проектите бенефициентът може да ползва финансовите продукти на посредниците като например микрокредит до 25 хил. евро за начинаещи предприемачи, инициативи за социално интегриране на малцинства, програми за заетост и др.

**JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas)** е съвместна инициатива на ЕК, ЕИБ и Банката за развитие на Съвета на Европа за насърчаване на устойчиви инвестиции в градските зони. Подобно на горния инструмент и тук има трансформиране на безвъзмездна помощ по оперативните програми и банкови заеми във възстановима помощ, публично-частни партньорства и проекти за възстановяване и развитие. Отново средствата се прехвърлят в холдинг (напр. ЕИБ), или във Фонд за градско развитие. Последният инвестира в проекти и партньорства, попадащи в обхвата на ЕФРР и предвидени в интегрираните панове за регионално развитие, като предоставя заеми, гаранции или акции. Така ресурсите, предоставени от ЕС, се изплащат (револвират), но трябва да бъдат реинвестирани в проекти за градско развитие, напр. жилищно строителство.

Тези три инструмента имат незадължителен характер за страните членки и ползването им не е обвързано със задължението за ползване на заем от МФИ.

#### 4. ПОЛИТИКАТА НА СБЛИЖАВАНЕ И ЕВРОПЕЙСКАТА ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ

Европейската добавена стойност намира израз във възможността използването на ресурсите на ЕС да се организира така, че да се постигне максимално нарастване на съвкупния продукт и доход и оттам да се реализира максимален ръст на разполагаемия доход и качеството на живота в ЕС.

Политиката на сближаване би могла да се разглежда като инструмент, допринасящ за реализирането на европейската добавена стойност в редица направления:

- чрез политиката на сближаване в стопанския оборот се включват някои по-слабо използвани ресурси, които не биха се използвали, ако тази политика не съществуваше;
- европейската добавена стойност намира израз и в по-слабото натоварване върху проспериращите региони, чрез което се избягва прекомерното натоварване на инфраструктурата, биосферата и т.н., което води в крайна сметка до по-високо качество на живота;
- осигуряват се предпоставки за развитието на редица нетрадиционни видове стопански дейности (като селски туризъм, екотуризм, биоземеделие и др.), което осигурява заетост в съответните региони.

Преодоляването на съществуващите разлики в равнището на развитието на регионите в ЕС дава възможност за по-голямо използване на потенциала на отделните региони и следователно води до ръст в размера на произведения продукт, доход и благосъстояние на равнище ЕС.

Целите на финансовите инструменти взаимно се допълват и тяхното съчетание по определени правила би трябвало да осигурява балансирано развитие и икономически растеж. Как става това? Основното допускане при неофункционалните идеи на европейската икономическа интеграция е синергичният ефект от съчетаването на ресурсите на страните членки в интеграционната общност за постигането на техните национални интереси, които съвпадат с общностните интереси. Реализират се икономии от мащаба, споделя се рискът и се понижава в по-приемливи граници за отделните субекти, използват се предимствата на партньора, като се трансферират безпрепятствено ноу-хоу и ресурси, увеличава се доверието между страните членки и т.н.

Друг основен постулат на неофункционализма е, че международното сътрудничество в една област неизбежно ще доведе до сътрудничество и в други, свързани с нея области, което пък води до взаимозависимост между страните и премахване на държавните граници и формалните пречки пред свободното движение на производствените фактори. Така международното сътрудничество съответно ще се задълбочава, ще обхваща различни пластове на обществени и индивидуални отношения и ще надхвърля класическите форми на организация на междудържавното сътрудничество, външната политика и дипломатията. Ако европейските дела за една държава в процес на присъединяване към ЕС са външнополитически, за същата държава, получила пълноправно членство, те стават вътрешни дела.

Логично възниква въпросът защо суверенните действия на национално ниво, които са относително по-необвързани и следователно по-гъвкави от общностните, са по-малко ефективни за реализирането на крайните цели. Биха могли да се изведат няколко фактора, поради които техните (на държавите членки) самостоятелни политики са сравнително по-неуспешни за подобряване на благосъстоянието им, отколкото политиката на равнище Общност, а именно:

- Природните ресурси в света са оскъдни и неравномерно разпределени, следователно държавите и регионите не са еднакви нито в своята обезпеченост, нито в подходите за придобиването, задържането и натрупването им.
- Различните геополитически и исторически условия за оцеляване и развитие на нациите, межкултурните различия и степените на задоволеност с природни ресурси водят до различия в ценностните системи, възприятията и нагласите за собствените потребности, а оттам и разликите в дефинирането на собствените интереси и най-вече в тяхното приоритизиране.
- Оскъдността и неравенството в разпределението на ресурсите създават конкурентност и съперничество в отношенията между национално-държавните образувания с оглед на необходимостта от домогване, дори “завоюване” на ресурсите. Тази задача отнема значителна част от енергията на страните и пренасочва много средства, които иначе могат да се използват за други цели. В крайна сметка играта е с нулев резултат, защото онова, което единият печели, другият го губи.

Подходът към съвременната европейска интеграция по федералисткия модел на Жан Моне е прагматичен, доколкото предлага рецепта за преодоляване на някои исторически реалности, но в много отношения съвпада с идеите на политическия идеализъм. В случая играта е с положителен резултат – всички печелят, макар и в различна степен и на различна цена. Това е основното предположение, на което се



градят интеграцията и общите политики. Така организирането на процесите на общностна основа, продиктувано от осъзнаването на общи потребности, предполага и формирането на общи интереси, цели и действия за реализирането на крайния резултат – повишаване на благосъстоянието. Добавената стойност от европейската регионална политика е основана на принципа на солидарност. Но кои са причините за тази добавена стойност?

**Първо**, европейските фондове се добавят към националните източници на финансиране. Усвояването в максимален размер на безвъзмездна целева помощ, чийто размер за отделна държава може да надвиши 4-5 пъти собствените средства, които тя може да задели за целта, при равни други условия ще намали значително разходите на тази държава за осъществяване на нейните политики и програми (*“ефект на лостта”*). При това тази помощ представлява по-малко от 1% от сумарния БНП на ЕС.

В съчетание с частни капитали, средствата от ЕС могат да имат мултиплициращ ефект, т.е. при определени условия носят печалба за финансовите посредници и инвеститори, като стимулират създаването и развиването на публично-частното партньорство. Публичните и частните капитали имат сходни характеристики, но и редица отличаващи ги особености. Различни са абсолютните и сравнителните им предимства. Публичните средства често не достигат за финансирането на определени национални цели и не са лишени от редица бюрократични формалности, забавяне във времето и строги правила за контрол на разходването им. Зад тях обаче стои гаранцията на държавата за политическа стабилност и предвидимост, те имат траен социален и икономически ефект за дадения сектор, регион, държава, за обществото като цяло, дори понякога проектът, който се финансира с тях да е неизгоден от гледна точка на чисто финансовата възвръщаемост. Частните средства в повечето случаи имат по-непосредствен финансов и икономически ефект за този, който ги предоставя. Обикновено те са по-ликвидни, отпускат се по-бързо и лесно, поради тяхната по-голяма възвръщаемост в условията на свободна пазарна икономика. Стопанските агенти, които ги притежават, обикновено са по-гъвкави в организационен аспект и специализирани в съответната дейност, което ги прави по-адаптивни към изискванията на пазара (търсенето, динамиката на цените, изискванията към продукта и др.). Ето защо, за осъществяването на цели в някои сектори, които представляват интерес едновременно за държавата и за някои частни фирми или неправителствени организации, публично-частното партньорство носи изброените предимства на синергичния ефект.

**На второ място**, инвестирането на средства от СФ и КФ в по-малко проспериращи региони генерира *възвръщаемост* за по-развитите страни – членки на ЕС посредством възлагането (с договори за обществени поръчки) на техни фирми и лица на изпълнението на строително-монтажни работи, предоставянето на услуги, доставките на оборудване и др. в рамките на финансираните проекти. Посредством по-интензивния търговски, научно-технически и технологичен обмен се стимулират износа и потреблението. Емпиричните данни показват, че средно около една четвърт от структурните разходи се връщат от “страните на сближаване” към по-развитата част от ЕС под формата на внос, най-вече на машини и оборудване. Към 2004 г. това “изтичане” е особено голямо за Гърция (42% от разходите) и Португалия (35%)<sup>27</sup>. Страните вносителки, от своя страна, получават изгодна възможност за

реализирането на мерки, които ще доведат до съживяване, модернизиране и растеж на техните икономики, до осъществяване на предвидените социални реформи. Регионалната политика позволява както на нетните донори, така и на бенефициентите да спомогнат за повишаването на конкурентоспособността на целия ЕС.

**Трето, ефектът на програмирането** в областта на публичните финанси на равнище ЕС въвлича страните членки към преориентиране от бюджетирание на годишна основа, в приемането на бюджети, които да обслужват изпълнението на многогодишни програми и политики, т.е. ориентирани към бъдещите крайни резултати. В основата на процеса стои средносрочното планиране (в България и повечето европейски страни се утвърждават тригодишни бюджетни прогнози и средносрочни фискални рамки). Така, регионалното развитие неминуемо започва да се планира с подчертан поглед към бъдещето, което засилва стратегическия контекст на политиката, увеличава равнището на предвидимост и контрол и възможностите за адаптиране към различни промени.

**Четвърто,** регионалната политика на ЕС създава възможности за възпитаване на инициативност и засилва ролята на гражданското общество в съответствие с принципа на равните възможности с помощта на прилаганите системи за оценка и контрол. Практическото осъществяване на тази политика е отговорност на националните правителства, на социалните партньори, на бизнеса, най-общо на крайните бенефициенти, които генерират проектни идеи и ги реализират по предварително зададени правила и със съответната финансова или техническа помощ. От ключово значение тук е партньорството между ЕС и държавите членки, между централните, регионалните и местните власти, различните сдружения, браншовите организации, неправителствените организации. В този смисъл политиката има положителен *управленски ефект*, породен от разделението на отговорностите между максимален кръг заинтересовани страни и от обменът на опит.

**И накрая,** регионалната политика взаимно се допълва с другите общностни политики и подсилва техния ефект. Така например политиката на сближаване допринася за успешното реализиране на политиките в областта на заетостта, селското развитие, трансевропейските мрежи, научнотехническите изследвания, създаването на общество, базирано на знанието, политиката на конкуренция и т.н. Освен това, тя е главната движеща сила за унифициране на различни стандарти и правила (напр. посредством прилагането на общоевропейските изисквания в областта на обществените поръчки) в страните членки, хармонизиране на режимите за предоставяне на държавни помощи, спазването на директивата за въздействието върху околната среда или приемането на списъци с национални територии, обявени за защитени зони, като част от екологичната мрежа Натура 2000.

**В заключение** може да се каже, че европейската политика на сближаване има непосредствен ефект върху живота на хората под формата на материални резултати. Стремекът към сближаване на развитието на отделните региони и осигуряването на балансирано регионално развитие в ЕС водят до непрекъснато развитие и усъвършенстване на самата европейска политика на сближаване – процес, който се развива успоредно с процесите на разширяване и задълбочаване на европейската интеграция.

## Използвана литература и пояснителни бележки

1. Treaty Establishing the European Economic Community (1957).  
<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm#founding>
2. Маринов, В., и кол., Европейска икономическа интеграция, УИ «Стопанство», София, 2004 г., с. 256
3. Римски договор за създаване на Европейската икономическа общност от 1957 г. и неговите изменения (ДЕО). Вж. EUROPEAN UNION. CONSOLIDATED VERSIONS OF THE TREATY ON EUROPEAN UNION AND OF THE TREATY ESTABLISHING THE EUROPEAN COMMUNITY. Official Journal of the European Union C 321 E/1 from 29.12.2006.
4. Договорът е подписан през 1992 г. в Маастрихт и е известен като Договора за Европейския съюз (ДЕС).
5. Вж. Борисов, Орлин. Право на Европейския съюз. Четв. прераб. и доп. издание., С., 2000 г., с. 200.
6. чл. 150 от Договора от Ница („Икономическо, социално и териториално сближаване”)
7. отменящ Регламент (ЕС) 1260/1999
8. отменящ Регламент (ЕС) 1783/1999
9. отменящ Регламент (ЕС) 1784/1999
10. отменящ Регламент (ЕС) 1164/1994
11. Вж. съответно чл.99 и чл.128 от ДЕО.
12. За определяне на допустимостта на регионите по трите цели се има предвид БВП на глава от населението по ППС;
13. Списък на допустимите региони, както и на phasing out регионите е публикуван с Решение на Комисията 2006/595/ЕС;
14. Списък на допустимите страни и на страните с преходен период е публикуван с Решение на Комисията 2006/596/ЕС;
15. Списък на териториите, които ще получат помощ на преходна основа (PHASING IN regions) е публикуван с Решение на Европейската комисия 2006/597/ЕС;
16. Списъкът на териториите по ТГС и на зоните за сътрудничество е публикуван с Решение на Европейската комисия 2006/769/ЕС
17. Например Заключението на Европейския съвет в Брюксел (от февруари 1988 г.) за финансовата перспектива 1988 г. – 1992 г. (т.нар. пакет „Делор 1”) предвижда удвояване на структурните фондове до 1992 г.
18. приблизително 892 млрд. евро по текущи цени
19. приблизително 347,411 млрд. евро по текущи цени
20. Размерът на средствата се определя по методология, заложена в Анекс II на Регламент 1083/2006.
21. Данните за 2000-2006 г. Вж.: European Union. Regional Policy. Working for the Regions, 2004, p.13.  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/working2004/working2004\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/working2004/working2004_en.pdf)
22. Чл. 159 на ДЕО
23. Вж Регламент на Съвета (ЕС) 1698/2005 за подпомагане развитието на селските райони чрез Европейски селскостопански фонд за развитието на селските райони и Регламент на Съвета 1198/2006 за Европейския фонд за рибарството.
24. по смисъла на чл. 45 от Регламент 1083/2006
25. Вж. чл. 36, 39, 40, 41, 43 на Регламент 1083/2006; чл. 7, 8, 47 на Регламент 1080/2006 (OJ L 210 31.7.2006); също чл. 78 44, 45, 46 на Регламент 1828/2006 за прилагане на Регламент 1083/2006 (OJ 45/3 from 15 February 2007).
26. по смисъла на чл. 39 от Регламент 1083/2006
27. Вж. Европейска комисия, Генерална дирекция Регионална политика. В услуга на регионите. 2004., с. 25. [http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm)

**ФИНАНСИРАНЕ НА ПОЛИТИКАТА НА СБЛИЖАВАНЕ НА ЕС  
ЗА ПЕРИОДА 2007 г. – 2013 г.****Резюме:**

Усилията на Европейския съюз (ЕС) за намаляване на икономическите и социалните различия в европейските региони са концентрирани в неговата политика в областта на сближаването. Тя се реализира чрез предоставянето на безвъзмездна публична финансова помощ на страните членки, която се предоставя и управлява по определени правила. Тази политика се финансира от бюджета на ЕС и се съфинансира с частни и публични ресурси. Ролята на политиката на сближаване на ЕС е не само да преразпределя ресурси от по-богатите към по-малко проспериращите региони и социални групи, но и да създава нови ресурси, като инвестира в потенциала на регионите и хората, живеещи в тях.

**THE EU COHESION POLICY FINANCING FOR THE PERIOD 2007–2013****Abstract:**

The endeavour of the European Union (EU) to reduce economic and social disparities between EU regions formulate the EU cohesion policy. The cohesion policy is practically implemented by commitments of public finance transfers coming from the EU budget to the member states, managed by defined rules and procedures. This policy, financed by the EU budget, has been co-financed by other public and private financial resources. The purpose of the EU cohesion policy is on one hand to re-distribute financial resources from richer to poorer regions and social groups as well as to create new resources investing in regions and people.