

Първа глава

ПОЛИТИКАТА НА СБЛИЖАВАНЕ И ПОДХОДИ НА ПРИЛАГАНЕ

Въведение

Политика на сближаване има за цел да намали икономическите и социалните различия между отделните региони в Европа. След 2010 се появи нова насоченост на политиката, а именно да бъде съсредоточена и върху териториалното развитие и сближаване. Политиката на сближаване е структурна политика и е основна за насърчаване и увеличаване на инвестициите в реалната икономика. Кохезионната политика е комплексна, тя обединява икономически, социални, екологични приоритети, подкрепени със съответно законодателство за Европейските структурни фондове и административни регулации. Политиката на икономическо и социално сближаване е определена в чл.158 на ДЕО. Нейното формиране е процес, който обединява централната, местната власт, бизнеса, социално-икономическите партньори и граждански обединения. Тя се определя от редица европейски и национални документи. В тази връзка с това са разгледани основните характеристики на настоящата и на бъдещата политика на сближаване, както и на процеса програмиране.

1. Политиката на сближаване – характеристика

Политиката на сближаване на ЕС се осъществява главно в контекста на многогодишното стратегическо планиране, което определя основните цели и приоритети за инвестиции за период от седем години. Икономическо и социално сближаване (кохезионна политика на ЕС) са проявление на солидарността между страните членки. Принципът на солидарността позволява ползите от интеграцията да не се разпределят равномерно, тъй като повече финансови ресурси се концентрират в изоставащите и по-слабо развити райони или страни, като по този начин се цели да се преодолее неравностойно положение на страните по отношение на развитост на икономиката и на доходите на населението.

Тази политика включва редица участници с различни роли и отговорности през фазите на програмния цикъл. В резултат от прилагането на принципа на субсидиарност държавите членки поемат отговорност за подготовката, прилагането, мониторинга и оценката на програмите. Обикновено това се осъществява в партньорство с регионални, местни и националните власти с участието на заинтересованите страни.

Същността на политиката се изразява в трансфер на ресурси между страните членки чрез бюджета на ЕС, за да се подкрепят икономическият растеж и устойчивото развитие чрез инвестиции в човешки и физически капитал в онези райони

и страни, които не могат с лекота да се конкурират, за да станат по-силни и да догонят по-богатите и развити райони (страни). Тя не е преразпределителна политика и не подкрепя всички типични области на публична намеса, а се концентрира върху ключови области на конкурентоспособността, на иновациите, на технологичното обновление на производствата, на изграждане на бизнес и техническа инфраструктура. Това е политика, която не преразпределя богатството, а повишава конкурентоспособността, така че районите (страните) да могат да се справят сами. Чрез своите инструменти тя финансира действия само в области, в които се осъществяват национални публични разходи и е допълнение към националните ресурси.¹

Досегашната практика показва, че това е политика, която действително оказва въздействие върху икономическото и секторното развитие, повишавайки физическия, финансовия, човешкия, социалния и екологичния капитал на подкрепяните страни и райони. Тоест ползите са не само икономически, те са социални, икономически и екологични. Това е политика, която непрекъснато подпомага нови области, например за следващия програмен период 2021 – 2027 г. това са иновации, дигитализация, цифровизация, кръгова икономика и др. Съществен белег на политиката на сближаване е принципът на партньорството, който в много страни не би се реализирал, ако не беше включен в регламентите за прилагането на ЕСИФ.

В началото на всеки програмен период финансовото разпределение за всяка държава членка се определя въз основа на социално-икономически условия, като регионално и национално благосъстояние, равнище на безработица на БВП, брой население² и др. По време на програмирането като етап всяка държава и регион се стремят да максимализират ползата от Европейското финансиране и затова, затова тази политика се обсъжда в е на Европейско ниво. Всяка страна се стреми да максимизира усвояването на отпуснатите фондове и да постигне максимален принос на Структурните фондовете за изпълнение на целите на политиката на сближаване на ЕС, т.е. намаляване на различията и увеличаване на растежа, конкурентоспособността и заетостта.

За периода 2014 – 2020 г. от бюджета за ЕС за Европейските структурни фондове са разпределени около 450 млрд. евро, допълнително са финансови ресурси от частни източници чрез механизма за финансови инструменти на ЕС и на Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ). За следващия програмен период 2021-2027 г. ще продължи подпомагането на бизнеса, на инфраструктурата чрез съчетаване на частно, национално и европейско финансиране.

¹ Бонева, С. Основни аспекти на политиката на сближаване на ЕС, Издателство "Димант", 2010, стр. 319; ISBN 978-954-731-404-7

² Маринов Г., С. Бонева и др. Европейска икономическа интеграция, изд. „Онгъл”, Варна, 2014, стр. 229-259, ISBN 978-619-7079-21-0

Политиката на сближаване се разглежда в три основни аспекта икономическа, социална и териториална. (Д. Хаджиниколов, 2014)³ под „икономическа кохезия“ разбира постигането на висока степен на еднородност на икономическата среда в рамките на Съюза. Това означава, че от националните икономики на държавите членки възниква единна европейска икономика. Социалната кохезия е функция на икономическата кохезия. Колкото по-голяма е икономическата еднородност, толкова по-сходна е структурата на доходите. Териториална кохезия е конкретизирана чрез Европейската перспектива за пространствено развитие и изграждане на единна инфраструктура. (М. Моралийска, 2018) посочва, че разликите в социалния статус на гражданите между и в рамките на страните е сериозно предизвикателство пред държавите и ЕС и би могло да има негативни последици за икономическото и социалното им сближаване.⁴

Кохезионната политика се прилага чрез Европейските структурни фондове, те са инструмент за разпределяне на бюджета на ЕС за политиката за сближаване, според целите на общата стратегия на ЕС. Основните финансови инструменти са Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР) Европейският социален фонд (ЕСФ), Кохезионният фонд (КФ) Европейският фонд за морско дело и рибарство (ЕФМ), Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗДРСР) и Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП). Европейската комисия определя стратегически насоки, очертава общите и конкретните цели на структурните фондове. Следвайки общата стратегическа политикана ЕС всяка страна членка разработва Споразумение за партньорство, който е основен документ за разпределение на Европейските ресурси по оперативните програми на национално ниво. Оперативните програми следват заложените цели и приоритети в Споразумението за партньорство. Развитието на политиката на сближаване е пряко свързана с промяната на целите, приоритетите и областите за финансиране от Структурните фондове.

Етапи в развитието на политиката на сближаване

Първи етап: от 1958 – 1975 г. Страните – основателки на ЕС⁵ не са се различавали съществено в икономическото си развитие и ЕК не е отделяла значителен ресурс от бюджета за ограничаване на различията им. Политиката се е отнасяла

³ Хаджиниколов, Д. „Кохезионната политика на ЕС и регионалните различия в България“, Европейският съюз на кръстопът – сборник доклади международна конференция . Изд. Минерва, 2014 г., стр.126-137, ISBN 978-954-8702-30-0

⁴ Моралийска, М. „Анализ на факторите, обуславящи необходимостта от изграждането на стълб на социалните права на ЕС“. Съединението прави Силата – сборник доклади от Петата международна научна конференция на катедра „Европеистика“, Изд. „Св. Климент Охридски“, 2018 г., стр. 41-58, ISBN 978-954-07-4568-8

⁵ Франция, Белгия, Германия, Италия, Люксембург, Холандия

за развитие на пазара на труда, за подобряване на условията на труд, за на хармонизация на селскостопанската политика, за развитие на рентабилни и конкурентноспособни предприятия. Европейският Социален фонд (1958) и Европейският фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) са създадени през този период. Европейската инвестиционна банка след създаването си е предоставяла кредити за развитие на изоставащите райони.

Втори етап: 1975 – 1986 г. Динамичен и съществен по отношение на оптимизиране на прилаганите общи политики на ЕС поради приемането на нови страни в Европейската общност⁶. В резултат на разширяването през 1976 г. се откроява разликата в степента на икономическо и социално развитие (1986 г. Испания, Португалия стават членове на ЕС). С цел за изравняване на различията между регионите се създава Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР).

Трети етап: 1986 – 1999 г. Този етап се откроява с изграждането на единен вътрешен пазар, повече разпределен финансов ресурс от бюджета към Структурните фондове, засилена хармонизация на политиките на ЕС. Започва изграждане на институции и механизми за прилагане на единна парична политика и въвеждане на единна валута. През 1992 г. се създава Кохезионният фонд. Кохезионният фонд подпомага държавите членки, чийто брутен национален доход (БНД) на глава от населението е под 90% от средния за ЕС. Той има за цел да изравни качеството на живот и да насърчи устойчивото развитие. Кохезионният фонд финансира трансевропейски транспортни, информационни мрежи, околна среда, енергийна ефективност, използване на възобновяема енергия. През този етап започва подготовката на страните от Централна и Източна Европа за присъединяване към ЕС. Политиката за устойчивото развитие става приоритетна и е в основата на обвързване на икономиката с опазване на околната среда. Терминът „устойчиво регионално развитие“ може да бъде определен като интеграция на принципите за устойчиво развитие, основна цел при планирането на регионалното развитие, интервенции и проекти. Постигането на устойчиво развитие изисква в документите за регионалната политика да бъдат описани интервенциите, формите на партньорство, механизмите за включване на всички заинтересовани лица и източниците за финансиране.

Четвърти етап: 2000 – 2006 г. Реформа на политиката на ЕС във връзка с присъединяване 10 страни от Централна и Източна Европа към ЕС, това е значително предизвикателство за балансираното регионално развитие. Населението на Европейския съюз след присъединяването нараства с 20%, а брутният вътрешен продукт на ЕС едва с 5%. Страните, които се подготвят за присъединяване ползват техническа помощ от ЕС от предприединителните инструменти – „Фар“, „Испа“ и „Сапард“. Лисабонската стратегия е продължение на прилагане на регионалната политика, но с фокус върху икономическото и социално сближаване.

⁶ Великобритания, Ирландия, Дания, Гърция, Испания, Португалия