



Оценка върху подхода на България за договаряне на ресурс от фондовете по общата стратегическа рамка¹ на ЕС за периода 2014-2020 г.

ас. д-р Диана Генкова,
Университет за национално и
световно стопанство - София

Въведение

Европейският съюз (ЕС) е на прага на нов програмен период на провежданата от края на 80-те години на ХХ век политика за икономическо, социално и териториално² сближаване, по-известна на широката общественост под наименованието европейска кохезионна политика. От своя страна, България ще участва във втори програмен цикъл на тази политика³, като при това за първи път има възможността да се включи **пълноправно** и във фазата, в която се подготвят решенията на Съюза, конкретизиращи условията на провеждане на този род политики за съответен времеви отрязък. Последното предполага страната да е избистрила **представата си** за същността и мястото на тази политика във формалната европейска интеграция, и особено да е наясно с **ролята** на тази политика за

напредъка на **реалната интеграция** в общността. Но факторът с решаващо значение за **пълноценното участие** на България в кохезионната политика на ЕС се явява начинът на решаване на въпросите, касаещи самото включване на страната в провеждането на тази политика от общ интерес.

Фундаментално теоретико-методологическо изискване към управлението на икономическите системи⁴ е това за адекватност на управленската практика спрямо „анатомията и физиологията“ на обекта на управление⁵, както и за правилно тълкуване на релациите между управленските функции. Това означава институциите в страната, в т.ч. тези на публичната власт, представителите на гражданското общество и на бизнеса, да са внесли необходимата определеност в условията, при които механизмът на европейската кохезионна политика може да бъде приложен ефикасно в страната, като бъде интегриран с националния политически инструментариум. Казано с други думи, отговорностите на социалните партньори по повод участието на страната в провеждането на европейската кохезионна политика да са ясно и правилно разпределени. Друг е въпросът, че по повод присъединяването на България към ЕС се възлагаха големи очаквания процесът на формалната интеграция в общността да изиграе ролята на външен импулс за модернизирание и усъвършенстване на националния политически инструментариум.

За да се възползва България от предимствата и да изпълнява безпроблемно отговорностите, произтичащи от членството в ЕС, управленската практика в страната на различните структурни нива (централно, териториално, организационно) следва да се съобразява с конкретни ограничения и да удовлетворява определени изисквания, поставяни, *от една страна*, от статуса на обекта на управление (националната икономическа система / съответните структурни нива), *от друга страна*, от обективните потребности за развитие на обекта на управление и, *от трета страна*, от договореностите между страните – участнички във

¹ За краткост в изложението на доклада ще се използва абривиатурата ОСР.

² Този аспект беше изрично посочен в първичното законодателство на Съюза при последната редакция на учредителния договор на интеграционната общност – Договор за ЕС (Лисабон, 2007), чл. 3., т. 3, параграф 3.

³ W. Molle например различава шест етапа на политическия цикъл при провеждане на европейската кохезионна политика: 1) идентифициране

на проблемите (предмета на тази политика) и разкриване на техните причини; 2) разработване на ориентирана към решаването на проблемите система за интервенции; 3) специфициране на целите и обосноваване на начина на тяхното постигане; 4) провеждане на планираните мероприятия и поличаване на резултати; 5) проверка на ефикасността на проведените мероприятия и състоятелността на провежданата политика; 6) извеждане на поуки – в: Molle, W., *European Cohesion Policy*. (2007), Routledge Taylor and Francis Group, L&NY, p. 7.



формалната интеграция, и самия Съюз. Въпросът е в това, както акад. Евг. Матеев написа още през 1987 г., че „... задълбочаването на международното разделение на труда като тенденция на самите производителни сили не е достатъчно, за да даде пряко обяснение на тенденциите към интеграция. Решенията, с които се осъществява на практика интеграцията, ..., се движат от непосредствени реални интереси на определени обществени сили“⁶.

По повод участието на България в кохезионната политика на ЕС главният въпрос опира до това, **дали страната коректно е определила националния си интерес и дали на правилната основа приема решенията от прерогативите на националните органи на управление** (в т.ч. решенията на публичните и частните институции), отнасящи се до процеса по интегриране на националната икономическа система в икономиката на ЕС. В последна сметка от качеството на тези решения ще се определя позицията на страната във формалната интеграция и (което е водещото) фактическият ход на интегрирането на националната икономика в икономиката на ЕС.

Предметът, ролята и мястото на кохезионната политика на ЕС са иденти-фицирани и обосновани от теорията на регионалната икономическа интеграция, в частност от дирижистката и структуралистката школи⁷. Практиката оправдава теоретичните предположения. На определен етап от развитието на европейската интеграция и в конкретен исторически момент (подписването на ДЕС от Маастрихт, 1992 г.) целта за икономическо и социално сближаване на страните и регионите от ЕО е издигната в ранг на трета „носеца колона“ в конструкцията на *избрания* модел на интеграцията в Европа⁸. За набелязване на пътя за претворяване на този модел в практиката, обаче, могат да послужат достиженията на теорията на управлението на икономическите системи.

⁴ Въпросите на интегрирането на България в ЕС имат непосредствено отношение към управлението на националната икономика и то на различните структурни нива.

⁵ В. Манов, публ. 2001, с. 23-100, 175-321; а също и: Балева, В. и П. Иванов, публ. 2003, с. 10-11.

⁶ В: Матеев, Евг., *Структура и управление на икономическата система*. (1987), ДИ „Наука и изкуство“, С., с. 257.

⁷ Вж.: Маринов, В., *Регионална икономическа интеграция*. (1999), УИ „Стопанство“, С., с. 35-50. Заедно с Европейския вътрешен пазар (ЕВП) и Икономическия и валутен съюз (ИВС) – вж.: Маринов, В. и колектив, *Европейска икономическа интеграция*. (2004), УИ „Стопанство“, С., с. 258

⁸ Заедно с Европейския вътрешен пазар (ЕВП) и Икономическия и валутен съюз (ИВС) – вж.: Маринов, В. и колектив, Европейска

1. Фондовете по ОСР на ЕС: специфичен източник на външен финансов ресурс за страните – членки на Съюза

Правилната основа за оценяване на подхода на България (а и на всяка друга страна членка) за договаряне на средства от групата фондове по ОСР на ЕС за периода 2014 – 2020 г. е фундаментът, върху който се проявява полезността от работата на конкретния финансов инструментариум. Този фундамент се свързва с **функциите**, с които е натоварен инструментът при неговото създаване, както и с **условията**, при които същите могат да бъдат **успешно изпълнявани**.

В обхвата на финансовия инструментариум на ОСР на ЕС за периода 2014 – 2020 г. попадат пет фонда⁹, които са елемент на бюджетния механизъм на интеграционната общност¹⁰. *По своята същност* тези фондове представляват инструмент за преразпределяне на доходи между страните и регионите от общността. Но *съществената им характеристика* се дължи на обстоятелството, че осъществяването чрез тях преразпределение на доходи на ниво общност е **подчинено на специфична цел на формалната интеграция в ЕС**: постигането на хармонично и по-балансирано развитие на територията на интеграционната общност – като предпоставка за по-нататъшното развитие на интеграцията в ширина и особено в дълбочина. Фактически посредством тези пет фонда в бюджета на ЕО се е обособила едната от двете (идентифицирани от теорията на публичните финанси) форми на преразпределителния механизъм на интеграционните общности – т.нар. *specific-purpose grants*¹¹.

Петте структурни фонда са създадени на различни етапи от развитието на европейската интеграция. И ако първоначално всеки функционира относително самостоятелно, осигурявайки финансов ресурс за решаване на проблеми от структурно естество в конкретна

икономическа интеграция. (2004), УИ „Стопанство“, С., с. 258

¹⁰ Вж.: Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общоприложимите разпоредби за ЕФРР, ЕСФ, ЕКФ, ЕЗФРСР и ЕФМДР, обхванати от Общата стратегическа рамка, и за определяне на общи разпоредби за ЕФРР, ЕСФ и КФ и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета. (2011/0276 (COD)), ЕК, COM(2013) 246 final, 22.4.2013.

Извънбюджетният финансов инструментариум на кохезионната политика на ЕС се формира от ЕИБ, както и от възможността страните членки да привличат финансов ресурс от други източници (освен от националните си публични бюджети) за реализиране на предвидените мерки по кохезията.

¹¹ Другата форма е известна под наименованието *general-purpose grants* (Musgrave and Musgrave, 1989).



област на социално-икономическия живот на страните и общността или в конкретен аспект на икономическото функциониране, то на настоящия етап от развитието на европейската интеграция петте фонда се прилагат на **координирана основа**. Базата за тази координация е провъзгласяването на регионалната политика за област от компетенциите на Общността (ДЕС – Маастрихт, 1992 г.), както и постигането на съгласие за разширяване обхвата на политическия модел на Общността. Именно тази характеристика на действащия режим на петте фонда се явява *другата съществена координата* за определяне на фундамента, върху който се проявява полезността от прилагането на *specific-purpose grants* механизма на ЕС¹².

И така, петте европейски фонда, чрез които пряко и косвено се финансира кохезията в ЕС (под шапката на ОСР за периода 2014-2020 г.), представляват **специфичен източник на външен (допълнителен) финансов ресурс** за страните от интеграционната общност. Спецификата им се детерминира от обстоятелството, че са инструмент на съвместна – иницирирана на ниво общност, но провеждана в общостен и в национален контекст политика¹³. Но условията, от които зависи реализацията на градивната функция на средствата от тези фондове, се оказват същите като тези, от които зависи полезността за една икономическа структура (организация, макроикономическа система) от привличането и ползването на външен финансов ресурс по другите възможни канали – пряко кредитиране, облигационен заем, преки чуждестранни инвестиции, международни донорски програми.

2. Условията, гарантиращи полезността за България от привличането и ползването на финансов ресурс от фондовете по ОСР на ЕС

Другият въпрос от фундаментално естество (който следва да се уточни по повод оценката върху подхода на България при договаряне на ресурса, на който страната ще може да разчита

през периода 2014-2020 г. от групата европейски фондове) се отнася до **условията, при които привличането и ползването на този ресурс ще е икономически изгодно, но и социално, и екологически оправдано** за страната. С други думи, необходимо е да се внесе определеност в условията, при които очакваният да бъде привлечен по този канал допълнителен финансов ресурс ще се превърне във фактор на устойчивото развитие на националната икономическа система – като предпоставка за нейното пълноценно интегриране в икономиката на ЕС.

Основен икономически принцип е този, че със 100 единици ресурс (в частност паричен) могат да бъдат постигнати повече или по-малко полезни ефекти за икономическата структура – ползвател на ресурса (респективно за участниците в нея и/или ползвателите на резултатите от нейното функциониране). А потенциалът на тези ефекти се детерминира от начина на прилагане на ресурса – т.е. *за какво и как* бива използван съответният ресурс. На тази база може да се заключи, че най-важният етап от преговорния процес на конкретна страна членка с ЕС при уточняване на размера и направленията на използване на достъпния ресурс от фондовете по ОСР се явява **обосновката на потребността на съответната страна от този ресурс**.

Условията, при които ресурсът от европейските фондове по ОСР на ЕС за периода 2014-2020 г. ще може да реализира градивната си функция за конкретна страна, в частност за България, са тези, при които успешно се удовлетворява *обективно проявяващата се потребност* на икономическите структури (системи) от външен финансов ресурс. И тези условия *на първо място* се отнасят до **идентификацията на такава потребност**. Както обобщава икономическата теория по повод ролята на външния (привлечения) финансов ресурс, въпросът за ползването на такъв е **произведен** на решението за целево реструктуриране и разширяване на потенциала на съответна икономическа структура (система).

Икономическата теория различава *два типа условия* за реализиране на градивната функция

¹² Цялостна характеристика на петте фонда на ЕС като специфичен източник на външен финансов ресурс за една страна, в частност за България, е направена в: Генкова, Д., Фондовете на Европейския съюз и икономическото развитие на България. Дисертационен труд за присъждане на ОНС „Доктор“ по научна специалност „Планиране“, защитен пред Научно жури, определено със Заповед на Ректора на УНСС – София, април 2013 г., глава 2.

¹³ Кохезионната политика е обявена за област на „споделени отговорности“ между Съюза и страните членки, което е препотвърдено и в ДФЕС от Лисабон, 2007, чл. 2В, Дял I „Критерии и области на компетентност на Съюза“. При това се провежда на основата на партньорство, субсидиарност, пропорционалност, допълняемост, съгласуваност и координация (принципи, утвърдени в първичното и вторичното законодателство на ЕС).



на привлечения финансов ресурс за икономиките системи – ползватели на такъв. *Едните* се свързват с **необходимостта от правилна постановка на въпроса за полезността** за една стопанска структура от привличането и ползването на външен финансов ресурс. *Другият* тип условия, окачествени с ранга на *условието с решаващо значение*, се свързват с **парадигмата на управление на икономиката** и използваната на тази основа **методология за оценка на полезността** на етапа на вземане на решение от управляващата система за привличане и ползване на външен финансов ресурс.

Измежду обособилите се в хода на развитието на стопанството две логики на проектиране на бъдещето на икономическите системи (*традиционна/екстраполагационна и целева*), само едната се оказва адекватна за справяне със сложността на съвременни икономически системи и сложността на проблемите пред тяхното развитие, в т.ч. проблемите по тяхното успешно интегриране в интеграционни общности. С такива характеристики е *целевата логика* (парадигма). Отличителната ѝ характеристика е светлината, в която се разглежда релацията „цели на развитието на икономическата система ↔ предпоставки (ендогенен потенциал) за бъдещото развитие на системата“. При тази логика целите на развитието на стопанската система (обекта на управление) се разглеждат не като предопределени от сложения се потенциал на системата, а като бъдеща последица, предпоставена от изискванията на обективната логика на постъпателното развитие на системата. В този случай целите играят ролята на генератор за развитие на самите възможности (потенциал) на системата и за структуриране на необходимите действия за тяхното постигане. И при тази логика привличането и ползването на външен финансов ресурс е подчинено на задача по приспособяване на съществуващата структура на конкретна икономическа система. Но разликата (спрямо *традиционната логика*) е в това, че тук става въпрос за приспособяване на съществуваща структура към необходим висок потенциал на самата структура, който да ѝ позволи да постигне обективно необходими повисоки цели. Докато при *екстраполагационната логика* става въпрос за приспособяване на съществуващия потенциал на икономическата структура предимно към изискванията на промените в обкръжаващата среда и на тази основа постигане на предопределени от

инерционността на системата цели.

И така, условието с решаващо значение за полезността за България от привличането и ползването на финансов ресурс от фондовете по ОСР на ЕС се явява **начинът на извеждане на перспективата на националната икономическа система и използваният на тази основа подход за договаряне на ресурса за страната** от този външен (макар и специфичен) източник.

3. Изискванията на нововъведенията в режима на структурните фондове на ЕС за периода 2014 – 2020 г. към подхода за договаряне на ресурса

Прегледът върху правилата на ЕС за провеждане на кохезионната политика и оценката за генералната посока на осъществяваните в тях промени дават основания да се твърди, че **условията на Съюза за достъп и ползване на средства от фондовете, финансиращи пряко и косвено кохезията, не противоречат** на условията, при които може да се удовлетворява успешно обективно проявяващата се потребност на икономическите системи от външен (допълнителен) финансов ресурс. Нещо повече, в правилата на ЕС е вградено изискването за удовлетворяване на тези условия от всяка страна, имаща основание да разчита на и претендираща за финансиране от въпросните фондове. Промените в правилата, уреждащи режима на фондовете за следващия програмен период, не са нищо друго, освен опит да се повишат гаранциите за това, страните членки да се придържат в максимално възможната степен към тези условия.

Според базовите правилата за провеждане на европейската кохезионна политика с отреждания ѝ финансов ресурс (на ниво общност) се преследва решаването на следната задача: дофинансиране на структурното преустройство на социално-икономическата система на изостаналите и/или срещащите съществени затруднения в развитието си страни и региони от интеграционната общност. А генералната посока на промените в режима на кохезионната политика е свързана с привеждане на управленската практика в интеграционната общност (на различните структурни нива) към характеристиките на *целевата парадигма* на управление на икономиката. Поради това вниманието на регионалната политика на ЕС (прераснала в политика за икономическо, социално и териториално сближаване)



постепенно бива изместено към проблемите от стратегическо естество пред икономическото и социалното развитие в интеграционната общност.

С предлаганите за периода 2014-2020 г. нововъведения ¹⁴ фактически се следват **двете основни направления на усъвършенстване** на системата на кохезионната политика. *Първото* – в отговор на глобалната тенденция страните да предприемат на по-високо структурно ниво инициативи за осъществяване на по-мощни структурни промени в икономическата система с оглед подобряване на конкурентната си позиция на глобалния пазар. *Второто* – в отговор на необходимостта от съгласуване на политиките по Европейския вътрешен пазар и Икономическия и валутен съюз с тази по кохезията. В тази посока е въвеждането на една обща рамка от стратегически приоритети на развитието на интеграционната икономика (Стратегия „Европа 2020“), която да служи за ориентир на политиките от общ интерес и за тяхното проектиране в националните и местните политики на страните членки.

Началото на тази практика е поставено със Стратегията на ЕС от Лисабон (2000 г.), включително опитите през 2005 г. за нейното актуализиране и ресурсно обезпечаване посредством промени в правилата за работа със структурните и Кохезионния фондове през периода 2007-2013 г. На ниво общност бяха формулирани стратегически насоки на политическите интервенции в три направления: Стратегически насоки за сближаване; Стратегически насоки за заетост, конкурентоспособност и растеж; Общи насоки на икономическата политика. С промените в правилата на ЕС за предстоящия програмен период на кохезионната политика се предвижда заздравяване на връзката на финансовата подкрепа от общите фондове по кохезията със структурните стратегии на страните членки, с икономическите им политики и тези по заетостта. Петте фонда ще обслужват ресурсно очертаните в стратегическата платформа на ЕС за периода 2010-2020 г. („Европа: 2020“) ориентир на развитието на интеграционната икономика, при съобразяване с изискванията на критериите за ИВС и Вътрешния пазар. Конкретизацията на това е постигната посредством извеждане на тези ориентир в ОСП на финансовата подкрепа от ЕС по *specific-purpose grants* механизма за периода

¹⁴ Към момента на завършване на статията все още не са утвърдени регламентите на ЕС, конкретизиращи правилата за работа с фондовете на кохезионната политика за периода 2014-2020 г.

2014 - 2020 г.¹⁵

В отговор на двете направления на усъвършенстване на системата на кохезионната политика за предстоящия програмен период са предложени **следните нововъведения** в режима на групата европейски фондове: 1) *нови критерии за определяне обхвата на финансовата подкрепа посредством* – при което фактически цялата територия на ЕС подлежи на финансиране от въпросните фондове. Модифицирано е правилото за диференциация на подкрепата по типове региони ¹⁶ в зависимост от относителното им благосъстояние; 2) *понижаване на максималния праг на финансовата подкрепа от групата европейски фондове за отделна страна членка* (от досегашните 4 % на 2,5 % спрямо националния БВП); 3) *нововъведения в инструментариума за договаряне и привличане на средствата*, по-съществените от които са свързани с *диференциране на условията* за достъп и ползване на ресурса от тези фондове. Въведени са *предварителни* (различни от критериите за изборност за финансиране) и *последващи условия* (обвързващи правото на ползване на ресурс в по-късните подпериоди с непосредствените ефекти от прилагането на такъв в по-ранните подпериоди на програмния период); 4) *промени в институционалната структура за провеждане на кохезионната политика*.

Предложените промени за предстоящия програмен период са отговор на ЕС на назряла потребност да се подобри координацията между петте структурни фонда и да се елиминира припокриването на области от обхвата им, както и на идентифицирана в управленската практика (освен от теоретичните обобщения) необходимост от интегриране на инструментариума на кохезионната политика в инструментариума на икономическото управление на различните структурни нива на интеграционната общност ¹⁷. Именно тази е

¹⁵ Според готвените правила за периода 2014 – 2020 г. за кохезията в ЕС ще съдействат и ръководени пряко от Европейската комисия шест програми на Съюза за подкрепа на проекти в няколко области – инфраструктура, научни изследвания и иновации, образование и обучение, социално приобщаване, социални промени и иновации в заетостта, околна среда и влияние върху климата. - вж.: Работен документ на службите на Комисията, Елементи на ОСП за периода 2014 – 2020 г. за ЕФРР, ЕСФ, ЕКФ, ЕЗФРСР, ЕФМДР. Част I (SWD(2012) 61 final), Брюксел, 14.03.2012 г.

¹⁶ NUTS 2 на единната класификация на териториалните единици за статистически цели на Евростат.

¹⁷ Работен документ на службите на Комисията на ЕС. Елементи на ОСП за периода 2014 – 2020 г. за ЕФРР, ЕСФ, КФ, ЕЗФРСР и ЕФМДР. 14.03.2010, Брюксел, SWD(2012) 61 final, с. 3



правилната основа за превръщане на интервенциите по кохезията в общността в инструмент за реализиране на стратегически промени в интеграционната икономика. От друга страна, стремежът е с предприеманите мерки за структурни промени в икономическите системи на страните от интеграционната общност да се отговори адекватно на изискванията на глобалните тенденции в икономическото развитие и в разволя на иновационния процес (който в ЕС през последните две десетилетия се забавя и изостава), както и на предизвикателствата от социално-демографско естество и екологическите проблеми.

Налице са достатъчно основания да се твърди, че посредством инструментариума на кохезионната политика (доуточняван по времеви периоди) ЕС подпомага страните в работата им по извеждане на перспективата на националните икономически системи, формиращи интеграционната икономика. И главната подкрепа е в „подхранване“ на страните от общността и техните институции с идеи за посоката и мащабите на **необходимото целевото преструктуриране на икономическите системи с оглед привеждането им в съответствие с изискванията на критериите за устойчивост на развитието**. Формулираната на ниво общност политическа платформа под наименованието „Европа 2020: стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, както и ОСР, по своята същност са средство за координиране (на по-високо структурно ниво) и синхронизиране на усилията на страните във връзка с осъзнатата необходимост от приспособяване на националните икономически системи към режим на функциониране, при който да се постига целесъобразен от икономическа, социална и екологическа гледна точка икономически растеж. **Същественният въпрос** е в това, че **стратегическите приоритети** (като тематични ориентири за посоката на структурните промени в интеграционната икономика) не са достатъчни, за да обезпечат координация на инициативите на отделните участници в системата (на ниво интеграционна икономика и на ниво национални икономически системи), както и синхрон в усилията им.

Такава координация може да се обезпечи само посредством разработката на структурна стратегия за макроикономическата система (интеграционната икономика и/или

националните икономически системи). Освен това съществува и **друг съществен въпрос**, поставян от спецификата на проблема във връзка с привеждането на националните икономически системи от интеграционната общност към режима на устойчивото развитие. И тази специфика се детерминира от наличието на съществена разлика между нивата на социално-икономическото развитие по страни и региони на ЕС. В един синтезиран вид представен, този въпрос опира до това, че България ще следва да решава проблема (по пренастройване на националната икономическа система към режима на устойчивостта), тръгвайки от съществено по-ниска изходна база (като статус на националното стопанство и ниво на социално-икономическите процеси) спрямо другите страни от интеграционната общност. Поради това особено значение придобива разработката на стратегия за структурното преустройство и развитието на националното стопанство, както и обосноваването ѝ чрез разработката на национални функционални стратегии. Само на тази основа може да бъде идентифициран специфичният за отделна страна от интеграционната общност път на привеждане на националната икономическа система към режима на устойчивостта, при съобразяване с провъзгласените от Съюза цели и ценности.

Връщайки се на въпроса за условията и непосредствените правила на ЕС за достъп и ползване на средства от общите фондове по кохезията, може да се заключи, че с предложените новости в правилата на кохезионната политика за предстоящия програмен период фактически не се преследва генерална промяна (такава по същество) в режима на групата финансови инструменти. Казано иначе, не се изменя обхватът на *specific-purpose grants* механизма на ЕС, а само отделни аспекти на организацията по неговото осъществяване. Поради това корекциите може да бъдат определени по-скоро като козметични.¹⁸

¹⁸ Така например, ако за периода 2007-2013 г. договореностите между страните членки и Съюза относно размера и направлението на използване на финансовия ресурс от въпросните фондове се формализираха в Национална стратегическа референтна рамка, за предстоящия период формата е „договор за партньорство“ между всяка страна членка и Съюза. Промяната в наименованието на документа (формата) не отменя (а и не би могла) обективните условия, при които ще може да се реализират замислените функции на групата европейски



4. Основните слабости на подхода на България при договаряне на ресурс от фондовете по ОСР на ЕС за периода 2014 – 2020 г.

Оказва се, че в България не се познават добре правилата за провеждане на европейската политика по кохезията. Отговорните институции за формиране на единната позиция на страната при участието ѝ в провеждането на тази обща политика дори не разпознават нейния инструментариум. В проекта на националния документ, в който следва да бъде обосновано искането на България на ресурс от групата фондове за периода 2014-2020 г., този инструментариум дори се визира с неточно наименование¹⁹. Проучването върху съдържанието на подготвяните от България документи (изискуеми според уточнените на ниво общност правила) показва, обаче, че като по-съществени слабости могат да бъдат открити следните:

Първо, България все още не е осъществила обвързване на инструментариума на общата кохезионна политика с националния си инструментариум за управление на икономиката. Нещо повече, сложила се е тенденция към изместване на национални политики от мерките и процедурите, предприемани във връзка с привличането на финансовия ресурс от групата европейски фондове. (Например, на готвеното „Споразумение за партньорство с ЕС“, както и новото поколение оперативни програми, се придава статут на документи от стратегически характер за управлението на националната икономика. А по замисъл функцията на тези документи е по-скоро техническа, тъй като имат отношение към уточняване на направленията на включване на ресурса от европейските фондове в икономическия оборот на страната, в т.ч. на начина на комбинирането му с ресурс от други източници.) Засега България демонстрира неспособност да използва европейската кохезионна политика като външна сила (като генератор на екзогенни импулси) за реформиране на националните политики, в частност политиката в областта на регионалното развитие.

Второ, България не разполага с проект за стратегическото бъдеще на националната икономическа система, на чиято основа да се

извежда посоката на пререструктуриране на националната икономическа система и приоритетите на икономическото развитие, както и да се определят параметрите на националните политики.

Трето, като следствие от описаното в пункт 1 и 2, документите, с които страната претендира да договори финансиране от фондовете по ОСР на ЕС за периода 2014-2020 г. не са на необходимото ниво и в последна сметка не дават необходимата обосновка нито по отношение на размера, нито и по отношение на направленията, в които ще се изразходва исканият от България ресурс.

Поради това при очертаването в „Проекта на Споразумение на Р България за партньорство с ЕС“ на „стратегически приоритети за финансиране“²⁰ от въпросните фондове се е получило смесване между области (аспекти) на икономическото функциониране и проблеми, блокиращи икономическото функциониране и задържащи икономическото развитие. От друга страна, посочените връзки и/или препратки към другите национални документи – Националната програма за развитие: БГ 2020, Националната програма за реформи 2011-2015 г., Национална стратегия за регионално развитие 2012-2022 г., са твърде размити и в последна сметка не позволяват да се определи какво точно ще се преследва с исканото финансиране по европейската кохезионна политика. В последна сметка обвързването на финансирането от фондовете по ОСР на ЕС с приоритетите на развитието на националната икономика²¹, както и със създаването на предпоставки за такова развитие²², **не е въпрос на литературно майсторство, а на провеждане на изследвания върху статуса на стопанските процеси в страната и изготвяне на**

²⁰ Проект на Споразумение за партньорство на Р България, очертаващо помощта от европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014 – 2020 г., версия 3.0, 21.08.2013 г., с. 73

²¹ Който по замисъл би следвало да се съдържат в документа „Национална програма за развитие: БГ 2020“. Проучването на посочения документ обаче разкри, че същият не съдържа същински приоритети на пререструктурирането и развитието на националната икономическа система. В параграф 2 на документа „Визия, цели и приоритети“ под „приоритети“ са посочени области на националните и европейските политики (вж. с. 8-9). Не става ясно, обаче, какво е отношението на така очертаните области на интервенции към конкретните характеристики на социално-икономическите процеси в страната. Опит за представяне на анализ върху социално-икономическата система е направен едва в края на посочения документ. Така, обаче, на практика се получава, че вземането на решенията по избора на приоритетните области на интервенции от страна на държавните институции предхожда проучвателния етап. Т.е. налице е противоречие с научната представа за управленския процес.

²² Който по замисъл следва да се конкретизират в Националната програма за реформи, разработвана на всеки 3-5 години от страните от ЕС във връзка с правилата на ИВС.

¹⁹ Като „европейски структурни и инвестиционни фондове“-вж.: Проект на Споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта за периода 2014-2020 г., версия 3.0, 21.08.2013 г.



съответните разчети за тяхното бъдещо развитие, в т.ч. разчети за проектиране на направлението за целево изменение на сложения се статус на икономиката. Казано по друг начин, обосновката на исканото финансиране от фондовете по ОСР на ЕС следва да се прави през диагностиката на обекта на управление – националната икономическа система, и по-точно, през проекцията на направлението за целево реструктуриране и разширяване на потенциала на националното стопанство.

И *четвърто*, налице са достатъчно основания да се твърди, че България все още не е обезпечила условията, гарантиращи полезността за страната (а и за ЕС) от работата с фондовете, пряко и косвено финансиращи кохезията в интеграционната общност. Казано с други думи, в страната все още не е създаден фундамент (с уточнените по-горе параметри), върху който да се реализира градивната функция на европейските фондове на *specific-purpose grants* механизма.

Заклучение

При така очертаните пропуски и слабости в подхода на България за водене на преговорите с ЕС във връзка с уточняването на допустимия размер и направлението на използване на средства от европейските фондове по кохезията, като главно предизвикателство пред страната се очертава **проектирането на перспективата на националната икономическа система**, както и **избягването на дреботемията**, на отдаването на приоритет на частните проблеми и на тези от текущ характер пред проблемите на дълбочинното развитие и реструктурирането на стопанската система на страната. Оказва се, че най-съществената трудност за България е проектирането на стратегическото бъдеще на националната икономика в съответствие с изискванията на критериите за устойчивост на икономическото функциониране и развитие.

Средствата от групата фондове на ЕС са много важни за една страна. Но както беше показано с използваната тук система от критерии за оценка, този инструмент в никакъв случай **не се явяват инструмент с автоматично действие**. И този инструмент проявява своята градивна роля само при строго определени условия. И макар да има отлики от другите източници на външен финансов ресурс за една икономическа система (национално стопанство, организация), условията, които го

превърщат в реален фактор на развитието на съответната система си остават същите. Същината на въпроса опира до това, че обезпечаването на тези условия може да стане само на основата на правилното тълкуване на релациите между управленските функции. И по-конкретно, на основата на поставяне във вярна плоскост на релацията между базисната управленска функция – разработката и обосновката на системата от решения (в случая спрямо националната икономическа система) – планирането, и онази от функциите с надстроечен характер, която отговаря за изграждането на подходящата административна и институционална структура за разработването, изпълнението и контрола по изпълнението на системата от управленски решения – организирането.

Неспособността на България да обезпечи предпоставките за реализиране на градивната роля на фондовете по ОСР на ЕС повишава рисковете замислените мероприятия и действия във връзка с привличането на ресурс от тези фондове да се превърнат в последна сметка в спирачка на кохезията в страната, а и в интеграционната общност. Налице са признаци именно за такъв развой на процесите в България във връзка с провеждането на кохезионната политика през отминаващия програмен период (2007-2013 г.). Този сценарий обаче, на свой ред ще съдейства за компрометиране на ролята на кохезионната политика за пълноценното разгръщане на интеграционния процес в ЕС.

Библиография

1. Baleva, V., P. Ivanov, *Sistema na natshionalnite smetki*, UI „Stopanstvo“, S., 2003, 196 s.
2. Genkova, D., *Fondovete na Evropeyskiya suyuz I ikonomicheskoto razvitie na Bulgariya*. Disertatsionen trud za prisuzhdane na ONS „Doktor“ po nauchna spetsialnost „Planirane“, zashtiten pred Nauchno zhuri, opredeleno sus Zapoved na Rektora na UNSS – Sofiya, april 2013 g., 296 s.
3. Manov, V., *Prognoziranje I planirane razvitiето I funktshionirane na ikonomicheskite sistemi*. UI „Stopanstvo“, S., 2001, 550 s.
4. Marinov, V., *Regionalna ikonomicheska integratsiya*. UI „Stopanstvo“, S., 1999, 164 s.



5. Marinov, V. I kolektiv, *Evropeyska ikonomicheska integratshiya*. UI „Stopanstvo“, S., 2004, 504 s.
6. Mateev, Evg., *Structura I upravlenie na ikonomicheskata systema*. DI „Nauka I izkustvo“, S., 1987, 595 s.
7. Musgreyv, R. I P. Musgreyv, Durzhavni finansi. Prev. ot angl. ez., izd. „Otvoreno obshtestvo“, 1998, 488 s.
8. Molle, W., *European Cohesion Policy*. Routledge Taylor and Francis Group, L&NY(2007), 348 pp.
9. *Konsolidiran tekst na Dogovora za ES*. Ofiitshialen vestnik na Evropeyskiya suyuz, BG, 30.3.2010 g., C 83/13 – C 83/45.
10. *Natshionalna programa za razvitie: Bulgariya 2020*.
11. *Natshionalna programa za reformi na R Bulgariya 2011-2015 g.*
12. *Predlozhenie za Reglament na Evropeyskiya parlament I na Suveta za opredelyane na obshtoprilozhimite razporedbi za EFRR, ESF, EKF, EZFRSR I EFMDR, obkhvanati ot Obshtata strategicheska ramka, I za opredelyane na obshti razporedbi za EFRR, ESF I KF, I za otmyana na Reglament (EO) № 1083/2006 na Suveta. (2011/0276 (COD)), EK, COM(2013) 246 final, 22.4.2013.*
13. *Proekt na Sporazumenie za partnyorstvo na Republika Bulgariya, ochertavastho pomoshhta ot evropeyskite strukturni I investicionni fondove za perioda 2014 – 2020 g., versiya 3.0, 21.08.2013 g.*
14. *Raboten dokument na sluzhbite na Komisiyata, Elementi na OSR za perioda 2014 – 2020 g. za EFRR, ESF, EKF, EZFRSR, EFMDR. Chast I (SWD(2012) 61 final), Bryuksel, 14.03.2012 g.*