
Публикуван на: 17-12-2006

Източник: [Портал Европа](#)



Венета Петкова, експерт в Европейския институт, разяснява за читателите на Портал ЕВРОПА:

Структурните фондове на Европейския Съюз се използват за финансиране най-вече на бедни региони, за постигане на икономическо и социално единство и единен пазар. Регионалната политика на Европейския Съюз е основана на финансовата солидарност, доколкото част от вноските на държавите-членки в бюджета на Общността се насочва към по-малко преуспяващи региони и социални групи. За периода 2000-2006 тези средства представляват една трета от бюджета на Общността или EURO 213 млрд. През 2006 Комисията приема пет нови регламента за обновените Структурни фондове и инструменти. За периода 2007-2013 г. тези инструменти представляват отново около една трета от бюджета на ЕС или общо 336.1 милиарда евро. По-голямата част от тази сума ще бъде изразходвана в по-слабо развитите страни-членки и региони. Целта на Структурните фондове и инструменти е да насърчава икономическия растеж на Съюза с три конкретни насоки: сближаване, конкурентоспособност и сътрудничество.

Фондовете имат ясно определени приоритети и цели:

- » развитие на регионите, които прогресират с по-бавни темпове и развитие на регионите с изключително ниска плътност на населението (предимно във Финландия и Швеция) - 70 % от финансирането отива в области, чието развитие изостава и в които живее 22 % от населението на Съюза;
- » икономическо и социално преобразуване на регионите в структурна криза - 11.5 % от финансирането. В области, изпитващи структурни трудности живее 18 % от населението на Съюза;
- » развитие на човешките ресурси - 12.3 % от финансирането е предназначено за модернизация на обучаващи системи и създаване на заетост;

Съществуват и четири Инициативи на Общността, за които са заделени 5.35 % от средствата на Структурните фондове:

Interreg III - Международно, междунационално и междурегионално сътрудничество - за хармонично, балансирано развитие и планиране на Европейската територия;

Urban II - Жизнеспособно развитие на градовете и градските околности в криза с цел устойчиво

развитие;

Leader + - Селско развитие чрез местни инициативи, сътрудничество между местни групи;

Equal - Международно сътрудничество в борбата срещу дискриминацията и неравенството при достъпа на пазара на труда.

Исторически Структурните фондове датират от 60-те; те бяха преоформени в групиран пакет през късните 80 години и бяха направени част от петгодишните, а след това и от седемгодишните програмни периоди. Тези периоди бяха 1989-93 г., 1994-9 г., 2000-6 г., и 2007-2013 г. За всеки програмен период, в рамките на цялостния бюджет на Европейския съюз се залагат изчерпателни бюджети, наричани Финансова перспектива (ФП).

Структурните фондове са резултат от сложен процес на преговори на европейски ниво.

Изчерпателната процедура е както следва: Европейската комисия прави рамкови предложения за следващия цикъл на Структурните фондове. Водещ орган е Генерална дирекция регионални въпроси (DG REGIO) в Европейската комисия, следвана от Генерална дирекция заетост и социални въпроси (DG EMPL). След това те се обсъждат от институциите на Европейския съюз (Съветът на министрите, Парламента, Икономическият и социален комитет, Комитетът на регионите).

Националните и регионални правителства, както и другите заинтересовани лица (социалните партньори, гражданското общество), оповестяват мненията си. След това Комисията предлага регламенти, чрез които тези предложения да се осъществят. Това става под формата на един голям общ регламент, придружен от по-малки регламенти, специфични за отделните фондове. След като регламентите бъдат одобрени от Съветът на министрите, Парламента и Комисията, те стават закон. За 2007-2013 г. са издадени също и насоки за политиката. Страните-членки публикуват планове за това как планират да разходват Структурните фондове в тяхната държава. След това започват преговори между Комисията и всяка страна-членка, с цел да се договорят как точно ще действат фондовете във всяка държава, като се гарантира, че те се придържат към регламентите. Комисията може да отхвърли планове или оперативни програми, за които счита, че не са в съгласие с целите или приоритетите на Общността. След като се договорят, двете страни подписват съответните правни документи. Въвеждат се системи, за да се гарантира, че фондовете се следят, одитират, осчетоводяват, мониторират и оценяват. След това фондовете се изплащат на етапи и в съответствие с различните графици. Почти всички те включват и разходване на национални, регионални или местни фондове, които да съответстват на парите от Европейския съюз (кофинансиране). Въпреки че Структурните фондове идват от Брюксел, от средства набрани от Европейския съюз, действителното разходване на средствата се договаря между Европейската комисия и правителствата на страните-членки. За Структурни фондове не се кандидатства пред Брюксел. Повечето от Структурните фондове се разпределят от националните правителства за техните собствени министерства и агенции, където те се и кофинансират. Подпомагането от структурните фондове се осъществява чрез План за Рамката за подкрепа от Общността, Оперативни програми, Национален план за развитие и Програмно допълнение. Национална стратегическа референтна рамка (НСРР) е стратегически документ изготвян от страната-членка, който гарантира, че предложените за финансиране приоритетни области са в съответствие със стратегическите насоки на Общността за политиката на сближаване. Рамката се изготвя на основата на широки консултации с участието на социално-икономическите партньори, неправителствения сектор и при тясно междуведомствено сътрудничество на държавните институции.

ОЩЕ ЗА СТРУКТУРНИТЕ ФОНДОВЕ: ОБОБЩЕНИЕ НА НАЙ-ВАЖНОТО

Оперативна програма (ОП) е документ, изготвян от страната-членка като част от стратегическата референтна рамка. Всяка ОП съдържа стратегия за развитие за даден регион или сектор, съдържаща приоритети и цели, които да бъдат постигнати чрез помощта от Структурните и Кохезионния фондове. Отговорни за разработването, в съответствие с принципа на партньорство, договарянето с Европейската комисия и изпълнението на Оперативните програми са Управляващите органи на съответните Оперативни програми. Централното координационно звено отговаря за представянето на ОП на ЕК и участва в преговорите по тях.

Съгласно действащата нормативна база, в това число и произтичащите от нея методологически документи и насоки, всяка страна членка или регион разработва собствени предложения и ги групира в Национален план за развитие. Планът за развитие не е оперативен документ, а стратегическата платформа, предложена от страната членка за цялото финансиране от ЕС. Когато този документ се проучи и обсъди с Европейската комисия, въз основа на него се разработва Рамка за подкрепа от Общността (РПО), т.е. рамка за канализиране на подкрепата от ЕС за различните одобрени приоритети. Тези приоритети обикновено са много широки - поради това е необходимо да бъде посочено в подробности как стратегията във всяка приоритетна област ще бъде конкретизирана, за да се изпълнява.

Наред с предложенията за нова законодателна рамка на кохезионната политика са разработени и Стратегическите насоки на Общността за периода 2007- 2013 г. Основната цел на документа е да определи приоритетите на Общността по отношение на кохезионната политика и подпомагане изпълнението на Лисабонската стратегия. Те се отнасят само до националните и регионалните инвестиции, съфинансирани със средства от структурните и кохезионния фондове. Докато предложенията за регламенти определят целта и обхвата на подкрепата от всеки отделен фонд, Стратегическите насоки идентифицират в рамките на този обхват областите на подкрепа и избираемите дейности, които са важни за реализиране приоритетите на Общността.

Пакетът от пет нови регламента приет в края на 2006 се състои от общ регламент, в който са заложили общ комплект правила за всички инструменти, специални регламенти за Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ) и Кохезионния фонд. В допълнение, се предлага нов регламент за създаване на Европейски групи за трансгранично сътрудничество (ЕГТС).

Новият общ регламент дефинира общите принципи, правила и стандарти за прилагане на ЕФРР, ЕСФ и Кохезионния фонд. Основавайки се на принципите за споделено управление от страна на Комисията, страните-членки и регионите, този регламент описва програмните изисквания, както и общите стандарти за финансово управление, контрол и оценка. Реформираната система за изпълнение ще осигури по-опростено, пропорционално и по-децентрализирано управление на Структурните фондове и инструменти.

Ролята на Европейски фонд за регионално развитие ЕФРР е да насърчава инвестициите и да спомага за намаляването на регионалните дисбаланси в Европейския съюз. Приоритетите за финансиране включват научните изследвания, иновациите, екологичните проблеми и превенция на риска, като в същото време инфраструктурата запазва важната си роля, особено в най-слабо развитите региони.

Европейски социален фонд ЕСФ подпомага политиките и приоритетите, предназначени за постигане на напредък в посока на пълна заетост, за подобряване на качеството и производителността на труда и за насърчаване на социалното включване и сближаване.

ОЩЕ ЗА СТРУКТУРНИТЕ ФОНДОВЕ: ОБОБЩЕНИЕ НА НАЙ-ВАЖНОТО

Кохезионният фонд допринася за интервенции в областта на околната среда и транс-европейските мрежи. Той се прилага при страни-членки с брутен национален доход, който е по-малък от 90% от средния за Общността. От този фонд ще се възползват 10-те нови страни-членки, както и Гърция и Португалия. В бъдеще Кохезионният фонд няма вече да се използва на базата на проектния подход, а ще формира част от многогодишни програми в областта на транспорта и околната среда. Във връзка с целта за преодоляване на съществуващите пречки, забавящи трансграничното сътрудничество, ще бъде въведен нов правен инструмент, чрез който ще се създават Европейски групи за трансгранично сътрудничество ЕГТС. Те ще бъдат облечени в правна форма за изпълнението на програми за сътрудничество и ще се основават на незадължителни договори на участващите регионални, местни и други обществени органи.

След преговорите между страните членки и Европейската Комисия за следващия програмен период (2007-2013 г.) освен споменатите до тук промени се предвижда осъществяването на редица съществени изменения в начина на действие на фондовете на ЕС. Основните сред тях са:

- » променя се фокусът на кохезионната политика, който се премества върху повишаването на регионалната конкурентоспособност и се отделя особено внимание на териториалното сближаване;

- » променя се географският обхват на районите, печелещи от кохезионната политика;

- » приоритетни теми стават иновациите, икономиката на знанието, достъпност и услуги от общ интерес, превенция на риска и на околната среда, заетост, обучение и адаптиране, социална интеграция;

- » въвежда се нова рамка за планиране на нивото на ЕС и на национално ниво и по-голяма децентрализация при управление на изпълнението, като се запазват основните принципи на структурните фондове.

- » отпада изискването за Национален план за развитие - програмирането се осъществява на базата на Национална стратегическа референтна рамка, разработена в съответствие със Стратегическите насоки на Общността, както и с националните и регионалните приоритети; отпадат Рамката за подкрепа от Общността и Програмното допълнение; договарят се и се финансират оперативни програми;

- » от системата на структурните фондове отпадат Европейският фонд за земеделие и развитие на селските райони и Европейският фонд за рибарството - вече част от Общата селскостопанска политика; инструменти на кохезионната политика остават само Европейският фонд за регионално развитие, Европейският социален фонд и Кохезионният фонд;

- » въвежда се годишен стратегически диалог със страните-членки в рамките на Съвета, както и с Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, за да се гарантира, че по време на периода европейските приоритети ще се зачитат;

- » увеличава се финансирането на области с естествени затруднения, като се обръща по-голямо внимание на урбанизационните аспекти;

» по-широко е делегирането на отговорности на страните-членки и регионите, включително в областта на контрола, докато в същото време се поддържа общ финансов контрол;

Безспорно един от основните акценти в нововъведенията за периода 2007 - 2013 г. е намаляването на контрола от страна на Европейската комисия върху управлението на фондовете и възлагането на по-голяма отговорност на страните членки и регионите. Въпреки че децентрализирането е добре дошло, то води до нарастване на нуждата от партньорства с неправителствения сектор, които могат да играят ролята на наблюдатели с цел правилното използване на парите на европейските данъкоплатци от всяка страна членка. Ако фондовете не бъдат отворени за по-голямо обществено наблюдение и участие, контролът им може да се концентрира в ръцете на националните институции, отговарящи за управлението им. Опитът показва, че страните бенефициенти не винаги са способни да развиват прозрачен механизъм за управление на средствата и дори са наблюдавани случаи на злоупотреби и корупция.

След успешно присъединяване към ЕС, България ще може да получава значителна финансова подкрепа от Структурните фондове за своето ускорено социално и икономическо развитие. Получаването на тези средства е свързано с изпълнението на специфични изисквания и прилагането на правила и процедури, установени от ЕС. В хода на преговорите по присъединяване на България към ЕС, въпросите свързани с използването на средства от Структурните фондове на ЕС бяха разгледани в рамките на "глава 21 - Регионална политика и координация на структурните инструменти", а Министерство на финансите беше едно от водещите министерства в преговорите по тази глава. Присъединявайки се към ЕС, България ще има възможност да ползва средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд (КФ) на ЕС за развитие на инфраструктура, инвестиции в създаване на работни места, подпомагане на групи в неравностойно положение, проекти на местно ниво, подпомагане на малки предприятия, развитие на риболова и селското стопанство в изоставани райони и др.

Една от важните предпоставки за добрата подготовка на България за членство в Европейския съюз е способността на страната да абсорбира средствата от структурните фондове в рамките на общностната регионална политика. Сега България изпълнява проекти по предприсъединителните програми ФАР, ИСПА и САПАРД. Същевременно българското правителство като член на Общността ще трябва да внася определени средства в европейския бюджет. Тези вноски най-вероятно ще са около 2 милиарда евро за седемгодишния период от 2007 до 2013 година и ще трябва да бъдат внесени, независимо от усвояването на средствата, отпуснати от ЕС. От друга страна, програмите и проектите, които ще се финансират от ЕС, ще имат нужда от българско съфинансиране. Или най-общо казано, българският бюджет ще трябва да отделя допълнителни средства, за да се получават пари от европейските фондове. Минималното съфинансиране от българския бюджет е поне 15 %. Разбира се, имайки предвид досегашния опит на българската администрация с европейските фондове, е невъзможно да се използват изцяло средствата, отпуснати от ЕС. Вероятно усвоената сума няма да надхвърли 80 % от предвидените средства. Отчитайки финансовата ситуация, може да се заключи, че ангажиментите ни, свързани с осигуряване на съфинансирането и на задължителните вноски, стават доста сериозни.

Друг проблем, който може силно да намали процента на усвояване на средствата, е ограниченият ни опит при управлението на големи програми и финансови потоци. Тази нова ситуация за нашата страна налага да се търсят и прилагат нови решения и нови подходи. Партньорствата са едно от

възможните решения в условията на силно ограничени публични финанси. Прилагането на принципа на партньорство само по себе си е механизъм за повишаване на капацитета за усвояване на средства от фондовете на ЕС.

Процесът на планиране на структурните фондове за България започва още през 2003 г. Общата координация е възложена на Агенцията за икономически анализи и прогнози (АИАП) към Министерството на финансите (МФ), която е пряко отговорна и за изготвянето на Националния план за развитие (2007 - 2013 г.). В Агенцията е създадена Дирекция Национален план за развитие, която изготвя Националния план за развитие, координира работата на отрасловите министерства в процеса на разработване и анализ, участва в консултациите с Европейската комисия при изготвянето на Рамката за подкрепа от общността и в разработването на система от показатели за анализ и оценка на Оперативните програми. И не на последно място участва в разработването на система от критерии за избор на проекти в рамките на Оперативните програми.

В етапа на подготовка за членство на България в Европейския съюз и провеждането на преговорите по глава 21 "Регионална политика и координация на структурните инструменти" българското правителство предприе редица мерки, които да доведат до хармонизиране на законодателството и подготовка на администрацията за новите отговорности. Четири са основните изисквания на Европейския съюз към България, за да получи средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд:

- » Ясно разработени програмни документи;
- » Действаща правна и институционална рамка, осигуряваща подготовката, оценката и наблюдението на плановите документи и проекти;
- » Укрепен административен капацитет и обучен персонал, позволяващ ефективното функциониране на институционалния механизъм.
- » Ефективно функциониращи механизми за финансово управление и процедури за финансов контрол.

При усвояване на средствата от Структурните и Кохезионния фондове, България поема отговорност за финансовия контрол на помощта. В тази връзка следва да са налице механизми за управление и контрол и тяхното прилагане за осигуряване на ефективно и правомерно използване на средствата от Структурните и Кохезионния фондове и за предотвратяване, разкриване и коригиране на нередности както и за предоставяне на информация за тях на Европейската комисия.

Първото ниво на финансов контрол по отношение на публичните средства, част от които са получаваните помощи от Структурните и Кохезионния фондове, са системите за вътрешен контрол, изградени от разпоредителите със средства от Европейския съюз. Второто ниво на финансов контрол е извършването на вътрешен одит. Третото ниво на финансов контрол са извършваните от Дирекция "Одит на средствата от Европейския съюз" към Министерството на финансите извадкови проверки на транзакциите и одит по отношение на средствата от Европейския съюз. Четвъртото ниво на финансов контрол по отношение на публичните средства е независимият външен одит, който съгласно действащото българско законодателство се извършва от Сметната палата. Европейската сметна палата може да извършва самостоятелни или съвместни с българската

ОЩЕ ЗА СТРУКТУРНИТЕ ФОНДОВЕ: ОБОБЩЕНИЕ НА НАЙ-ВАЖНОТО

Сметна палата одити по отношение на управлението и усвояването на предоставяните от Европейската Общност средства.