



***Югозападен университет „Неофит Рилски“
Благоевград***

***Философски факултет
Катедра „Философски и политически науки“
специалност: Политология***

Пламен Вълканов Червенков

**“СРАВНИТЕЛЕН ПОЛИТИЧЕСКИ АНАЛИЗ НА РЕГИОНАЛНАТА
ПОЛИТИКА НА ЕС ЗА ПЕРИОДИТЕ 2007 – 2013 Г. И 2014-2020 Г.”**

АВТОРЕФЕРАТ

**НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД ЗА ПРИДОБИВАНЕ НА ОБРАЗОВАТЕЛНА
И НАУЧНА СТЕПЕН „ДОКТОР“**

Област на висше образование:

3. Социални, стопански и правни науки

Професионално направление

3.3. Политически науки

Научна специалност „Политология“

Научен ръководител: проф. д - р Борис Манов

Благоевград 2018 г.

Дисертацията е разработена в общ обем от 203 страници, в т.ч. основен текст – 196 страници, 1 фигура, 20 таблици, 110 литературни източника, от които на кирилица -50, на латиница -55 и 5 интернет-източника.

Защитата на дисертационния труд ще се състои на 12.06.2018 г. от 11 часа в Югозападен университет „Неофит Рилски“, Благоевград. Материалите по защитата са на разположение на интересуваните се в канцеларията на Катедра „Философски и политически науки“ на ЮЗУ.

СЪДЪРЖАНИЕ

I. I. Обща характеристика на дисертационния труд

1.1. Актуалност на темата на изследване	4
1.2. Основна теза, предмет и обект на изследването	4
1.3. Цели и задачи на изследването	4
1.4. Методи на изследването	5
1.5. Практическо значение на изследването	6
1.6. Обем и структура на изложението	6

II. Съдържание на дисертационния труд **6**

2.1. Глава първа: Проследяване на регионалната политика на ЕС и промените в нея за програмните периоди, които са обект на изследването.	
Основни понятия.	6
2.2. Глава втора: Политически аспекти на регионалната политика на ЕС за периода 2007 – 2013 г	12
2.3. Глава трета: Политически аспекти на регионалната политика на ЕС за периода 2014 – 2020 г.	18
2.4. Глава четвърта: Сравнение на Политическите аспекти на регионалната политика на ЕС за периода 2007 – 2013 г. и 2014 – 2020 г.	
Оценка на изпълнението на политическите изисквания към България, свързани с изпълнение целите на регионалната политика на ЕС.	21
2.5. Заключение	27

III. Приноси на дисертационния труд **31**

IV. Научни публикации по темата на дисертационния труд	32
V. Abstract.....	33

I. Обща характеристика на дисертационния труд

1.1. Актуалност и тема на изследването

Анализът на политическите аспекти на регионалната политика е актуален поради факта, че тя е основният инструмент на ЕС за провеждането и насърчаването на редица важни аспекти в развитието на държавите-членки. Политологичният анализ на промените в нейните приоритети и механизма за функциониране, дават различна гледна точка за начина на функциониране на ЕС като цяло.

Проследяването и анализът на динамиката на промените в регионалната политика за периодите 2007 – 2013 и 2014-2020 от политологична гледна точка може да послужи за ориентир и да улесни приемането и обсъждането на идеите за промяна в нейното функциониране и реформи след 2020 г. Този процес придоби особена важност в новосъздадената ситуация на силна динамика в ЕС, напускането на Великобритания, различията в интересите на различните държави и ще бъде определящ за бъдещето на ЕС като цяло. За България правилната ориентация в тези промени е от изключително значение, с оглед големия тласък на икономически растеж, който средствата от ЕС създават.

1.2. Основна теза, предмет и обект на изследването

Обект на настоящия дисертационен труд е Регионалната /Кохезионната/ политика на ЕС като инструмент за преодоляване на различията между регионите и страните на Европейския съюз и средство за и провеждане на определени политики от страните-членки.

Предмет на изследването е динамиката на промените в регионалната политика на ЕС за периодите 2007-2013 г. и 2014 – 2020 г.

1.3. Цели и задачи на изследването

Целта на дисертационния труд е да се разработи сравнителен политически анализ на промените и да се оцени формиращия се механизъм за провеждане на Кохезионната политика на ЕС за финансовите рамки 2007-2013 г. и 2014 – 2020 г. На база оценка на резултатите от провеждането на Регионалната /Кохезионната/ политика през периода 2007-2013 г. и напредъка през настоящия период, се цели също така да се формулират препоръки за увеличаване ефективността в работата по изпълнение на политическите цели от Р България, като по този начин се избегне загубата на средства от структурните инструменти на ЕС.

За практическата реализация на дефинираната цел в дисертацията са поставени (формулирани) следните научни задачи:

- Систематизиране на знанието за развитие на регионалната политика и нейния инструментариум в исторически план, и изследване на причините за появата и трансформацията им през годините.
- Изучаване на регионалната политика и инструментите ѝ, в качеството на механизъм, способен да съдейства за регионалното сближаване, за развитие на националните икономики и за преодоляване на различията между регионите.
- Изготвяне анализ на политическите аспекти на регионалната политика на ЕС за периодите 2007 – 2013 г. и 2014 – 2020 г.
- Сравнителен анализ на политическите аспекти на регионалната политика на ЕС за периода 2007 – 2013 г. и 2014 – 2020 г.
- Определяне на тенденции в развитието на регионалната политика на ЕС в настоящия етап на динамични политически промени.
- Изготвяне на препоръки относно изпълнението на политическите изисквания към България, свързани с изпълнение целите на регионалната политика на ЕС.

1.4. Методи на изследването

В методологичен план дисертационния труд се основава на установени в практиката общонаучни методи на изследване като анализ и синтез, абстракция и обобщение, индукция и дедукция, използван е историческият и логическият подход. Съществено място в изследването заема сравнителният анализ на резултатите от прилагането на регионалната политика в страни, сходни с България, както и върху някои от най-напредналите държави от ЕС. Теоретичният анализ се допълва от систематизиране и обработка на статистически данни, графично, таблично и схематично представяне на тенденции и процеси, както и количествен анализ на статистическите данни, придобити в хода на емпиричното изследване.

Извършен е количествен анализ чрез обработката на статистически данни, изчисляване на индекси, средни величини, графично и таблично представяне на протичащите процеси.

В дисертацията са използвани като основни източници на подробна статистическа информация базите данни на Евростат (съобразно честотата на публикуване на официалните статистически данни), Организацията за икономическо сътрудничество и развитие и други международни организации. Данните за България са от Националният статистически институт, както и от доклади, анализи и изследвания на Министерството на финансите и Европейската комисия.

1.5. Практическо значение на изследването

Изследването дава възможност на специалисти и неспециалисти да се ориентират в сложната политико-географска ситуация, в която се реализира регионалната политика на ЕС и това да им даде възможност за политологичен поглед върху този процес, както и за по-пълно разбиране на субектите, целите, задачите, резултатите, начините на формиране и противоречията при създаването и изпълнението на регионалната политика. В работата за първи път е направен политологичен анализ и паралел на последните два програмни периода, който би дал възможност на заинтересованите от темата да проследят приоритети в нейното развитие, които до голяма степен съвпадат и с акцентите в развитието на ЕС като цяло.

Изследването може да послужи за ориентация в тенденциите и перспективите за бъдещето на най-важната политика на ЕС, както и мястото на България в този процес.

1.6. Обем и структура на изложението.

Структурата и съдържанието на дисертационния труд се предопределят от поддържаната теза, поставената основна цел и формулираните задачи. Дисертационният труд е с обем от 203 стандартни страници, в т.ч. основен текст – 196 страници.

В структурно отношение научното изследване е разпределено в увод, четири глави, заключение и използвана литература. Всяка от отделните глави съдържа различен брой раздели и подраздели, като след всяка глава са направени съответните изводи. В заключението са обобщени основните изводи.

II. Съдържание на дисертационния труд

В **глава първа** на дисертационния труд се очертават и дефинират основните понятия за анализ на регионалната политика на ЕС и промените в нея през програмните периоди, които са обект на изследването. Изяснява се същността на регионалната политика.

Разбирането на идеята за общи политики на Европейския съюз може да бъде опосредствано чрез вникване в смисъла на понятието „политика“. Това само по себе си е предизвикателство, поради наличието на множество, включително противоречащи си определения. В дисертационния труд се спираме само на тези, които са близки до съвременното разбиране на термина, както и на смисъла и предназначението на регионалната политика на ЕС. В този контекст разбираме политиката като онзи механизъм или по-скоро съвкупност от социални представи и практики, които

позволяват да живеем продължително заедно, въпреки наличието на различия и противоречия. Става дума за логика, обратна на пазарната. Пазарът разграничава, противопоставя, създава условия за състезание и надпревара. Политиката обратно, създава полето на компромиса, на приемането на определен общ порядък. Пазарът и политиката са явления с противоположни логики. Именно това е ролята на регионалната политика на Европейския съюз. Чрез използването на редица инструменти (различни в различните програмни периоди) да бъде неутрализиран пазарния натиск и да се спомогне за намаляване на различията между отделните региони в страните-членки. Тя е цялостен инструмент на Европейския съюз, който има за цел да смекчи противопоставянето на пазара спрямо политиката чрез ограничаване тенденцията за надпревара, за непрекъсната конкуренция и стремеж за установяване на надмощие. Регионалната политика, стартирала от концепцията за „Европа на регионите“, която е важна съдържателна част от интеграционния процес на ЕС и от един алтернативен идеал, подчертаващ културното и политическото разнообразие, самостоятелността и способността за действия на регионите, както и близостта на политическите решения до гражданите, се развива като политика на кохезия (сближаване). Тя има за цел да намали различията между степента на развитие на различните региони и страните-членки. В този смисъл, регионалната политика може да се определи като еманация на цялостната идея на ЕС за преодоляване на различията, споровете, стремежа за надмощие, икономическото и финансово доминиране между различните европейски страни, чрез работа и конкретни действия на ниво регион.

В тази част на дисертацията е дадено определение на публичните политики, както и на понятието „регион“. Според официалното определение на интернет-страницата на Европейската комисия, регионалната политика на Европейския съюз е насочена към регионите и градовете в съюза, като води до повишаване на икономическия растеж и качеството на живота с помощта на стратегически инвестиции. Тя също така представлява активна форма на солидарност, посредством която помощта се насочва към по-слабо развитите региони.

Двадесет и осемте страни-членки на Европейския съюз (към 2017 г.) представляват общност и вътрешен пазар от повече от половин милиард граждани. Икономическите и социални неравенства в тези държави и в техните 272 региона са сериозни и нарастват при разширяването на съюза и по време на икономическа и финансова криза. Брутният вътрешен продукт (БВП) на глава от населението е под 75% от средния за ЕС в 25% от неговите региони.

Съвременната “регионална политика“ на ЕС е преди всичко политика на солидарността. Това е така, защото чрез бюджета на ЕС най-проспериращите членове на съюза преразпределят част от своето богатство, за да бъдат подпомогнати изоставащи в своето развитие региони. Със заделените средства се създава съвременна инфраструктура, създават се работни места, финансират се програми за квалификация и преквалификация, създават се и се поддържат малки и средни предприятия в изоставащи или отдалечени райони, което спомага за тяхното развитие. Средствата помагат на тези региони да реализират своя икономически потенциал предвид различията между регионите в рамките на ЕС и в рамките на отделните държави членки. Така например по данни от 2011 г. брутният вътрешен продукт (БВП) на регионите в ЕС варира от 29 % от средното за ЕС-27 по това време (Северозападен регион в България и Североизточен регион в Румъния) до 321 % от средното (Вътрешен Лондон в Обединеното кралство). Това подчертава необходимостта от политика на стратегически и целенасочени инвестиции, адаптирани към всеки отделен регион.

В дисертацията се проследяват различните исторически етапи на регионалната политика, като стигаме до настоящия програмен период 2014 – 2020г. Също така са дадени определения за редици термини и важни работни понятия, които са част от функционирането на регионалната политика на ЕС.

Посочени са и основни правила и стъпки за функционирането на регионалната политика, като сме се опитали да ги обобщим, тъй като детайлите са различни при всяка многогодишна финансова рамка.

Регионалната политика на ЕС се осъществява от национални и регионални органи в партньорство с Европейската комисия — система, известна като „споделено управление“. За разлика от годишните национални бюджети, бюджетът на регионалната политика се разработва за срок от седем години, което го прави надежден и ценен ресурс, на който могат да разчитат частните инвестиции.

Инвестиционният процес е разделен на три основни етапа:

- 1) Бюджетът и правилата за използването му се приемат съвместно от Европейския парламент и Съвета на министрите на ЕС (в който националните министри заседават на европейско равнище) въз основа предложение на Комисията.
- 2) Комисията работи с държавите от ЕС по изготвянето на „споразумения за партньорство“, в които са отразени техните инвестиционни приоритети и нужди за развитие. Страните от ЕС също представят проектите си за оперативни програми, в които целите са вписани в конкретни области на действие. Тези програми могат да обхващат

цели страни и/или региони и да включват програми за сътрудничество с участието на повече от една страна. Комисията договаря с националните власти окончателното съдържание на тези инвестиционни планове. Всички равнища на управление, включително гражданското общество, трябва да участват в обсъждането, планирането и управлението на оперативните програми.

3) След това програмите се изпълняват от държавите от ЕС и техните региони. Това означава подбор, наблюдение и оценка на стотици хиляди проекти. Работата се организира от „управляващи органи“ във всяка държава и /или регион.

Политическата оценка на регионалната политика не е еднозначна и безрезервна. Тази политика има и своите критици. Въпреки всички свои преимущества, особено за по-слабо развитите страни, както и голямото ѝ значение за функционирането на ЕС, регионалната политика има множество критици. Още при създаването на Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР) в средата на 70-те години германският канцлер Хелмут Шмит изказва становище, че нищо не е от особен интерес на Общността в тази политика и че тя "стои твърдо в ръцете на националните правителства" (*Bulmer and Paterson*, 1987, 202.)¹.

В настоящата епоха Регионалната политика не е предпазена или застрахована от тази многогодишна критика. Тя все още остава под заплахата (*Hooghe L.*, 1988, 457-77.)², тъй като голям кръг от представителите на академичната общност, анализатори, практики и членове на правителствата на някои страни-членки продължават да поставят под съмнение нейните обосновка, организация и ефективност. Част от най-сериозните критики при конструирането на рамката на регионалната политика през разглежданите периоди са:

- че тя се е превърнала в догонваща политика, без да има ясна мисия;
- че е недостатъчно фокусирана върху растежа;
- че разполага с неадекватни политически инструменти;
- че е изключително сложна за администриране и е свързана с голяма бюрокрация, която я прави неефективна.

¹ *Bulmer S., and Paterson W.*, 1987, *The Federal Republic of Germany and the European Community*, London, Allen and Unwin, p. 202.

² *Hooghe L.*, 1988, *EU Cohesion policy and competing models of EU capitalism*, в *Journal of Common Market studies*, Vol.36, No.4, p. 457-77.

Въпреки въвеждането на няколко важни промени за периода 2007-2013 г., подобни възражения се очертаха и в контекста на дебата относно реформата на политиката на сближаване след 2013 г.

Един от най-големите проблеми за защитниците на политиката на сближаване е трудността да се осигури надеждно икономическо изследване за нея въз основа на ефективни резултати от прилагането на тази политика. След повече от тридесет години интервенция приносът на политиката на сближаване за икономическото развитие и растеж според някои изследователи (Bachtler and Gorzelak, 2007, 28:4, 309.)³ остава оспорван и несигурен. Широк спектър от резултати се отчитат в множество литературни източници по темата, като в най-добрия случай варират от положителните корелации между растежа и инвестициите от структурните фондове, а в най-лошия отчитат отрицателно въздействие.

Някои автори (Хикс, 2001: 279)⁴ поставят под съмнение ефекта на сближаване между регионите. Регионалната политика и нейните инструменти осъществяват прехвърляне на значителен финансов ресурс чрез бюджета на ЕС от богатите региони на ЕС към най-бедните държави и към изоставащите региони от останалите страни. По този начин за някои от регионите приходите от финансирането по регионалната политика представляват значителен процент от техния БВП. По такъв начин се формира един политически процес, при който финансовите трансфери се формират най-вече на поддържащо ниво, вместо да има държавен федерализъм, при който преразпределението да става между държавите-членки.

Критики има и относно неясния ефект на регионалната политика върху доходите на хората, тъй като тя е по-скоро политика на сближаване на регионалните икономики, вместо на регионалните доходи, като се поставя под съмнение дали е успяла да намали социално-икономическите различия в Съюза.

Към критичните политически оценки за резултатите от регионалната политика на ЕС може да се добави и становището, че регионалната политика на ЕС всъщност увеличава неравенството в някои важни политико-икономически измерения като, например, достъпа до научна работа и ресурсите за развитие.

³ Bachtler and Gorzelak ., 2007, Reforming EU Cohesion Policy, in Policy Studies, Vol. 28:4, p. 309.

⁴ Хикс. С, 2001, Политическата система на Европейския съюз, София, 279.

В дисертацията се установява, че при последните обсъждания относно бъдещето на политиката на сближаване критиците и поддръжниците ѝ са се съгласили с необходимостта от "модернизация" на политиката, като признават съществуващите слабости в сегашния подход и възникващите предизвикателства, пред които е изправена Европейската икономика, обществото и в по-широк смисъл – процесът на интеграция.

При дискусиите относно бъдещето на регионалната политика при финансовата рамка след 2020г. много важна роля играе факторът за намаляване на приходната част на бюджета поради напускането на един от най-големите донори, а именно Великобритания.

В края на първата глава на дисертационния труд се правят няколко заключения, обобщаващи направения анализ:

- Европейската регионална политика е политика на солидарност между европейските народи. Чрез бюджета на ЕС най-проспериращите членове на съюза преразпределят част от своето богатство, за да бъдат подпомогнати изоставащи в своето развитие региони. Със заделените средства се създава съвременна инфраструктура, създават се работни места, финансират се програми за квалификация и преквалификация, създават се и се поддържат малки и средни предприятия в изоставащи или отдалечени райони, което спомага за тяхното развитие. Средствата помагат на тези региони да реализират своя икономически потенциал предвид различията между регионите в рамките на ЕС и в рамките на отделните държави членки. Така например по данни от 2011 г. брутният вътрешен продукт (БВП) на регионите в ЕС варира от 29 % от средното за ЕС-27 по това време (Северозападен регион в България и Североизточен регион в Румъния) до 321 % от средното (Вътрешен Лондон в Обединеното кралство). Това подчертава необходимостта от политика на стратегически и целенасочени инвестиции, адаптирани към всеки отделен регион.
- Регионалната политика е една от най-важните политики, провеждани от ЕС. За нея е отделена най-голямата част от бюджета на ЕС за 2014 – 2020 г. (351,8 милиарда от общо 1082 милиарда евро). Тези ресурси се използват за финансиране на стратегическа, транспортна и комуникационна инфраструктура, за подпомагане на прехода към по-екологосъобразна икономика, за стимулиране на конкурентоспособността и иновациите в малките и средните предприятия (МСП), за създаване на нови и трайни работни места, за укрепване и модернизиране на образователните системи и за изграждане на по-приобщаващо общество. По този начин регионалната политика служи като катализатор за бъдещо публично и частно

финансиране, не само защото задължава държавите от ЕС да съфинансират проекти от своите национални бюджети, но и защото укрепва доверието на инвеститорите. Като се има предвид националното участие и мобилизиращия ефект на финансовите инструменти, цялостното въздействие на инвестициите на ЕС за периода 2014 – 2020 г. вероятно ще надхвърли 500 милиарда евро.

- Регионалната политика съдържа в себе си инструменти за намаляване на миграционните процеси в страните-членки. Благодарение на Регионалната политика, хората могат да намерят работа и да живеят по-добре в собствената си страна, регион, квартал или село. Благодарение на нея автомагистралите, високоскоростните влакове и аерогарите приближават периферните региони към големите центрове на икономическо развитие. Малки и средни предприятия се създават в изостанали и отдалечени региони. Околната среда в старите и претоварени депа за отпадъци на промишлените райони се подобрява. Информационното общество навлиза в селските райони.

Втората глава на дисертацията е посветена на политическите аспекти на регионалната политика на ЕС за периода 2007 – 2013 г. В първия параграф на тази част се очертава общата рамка на тази политика. В сравнение с програмния период 2000-2006 г. архитектурата на програмния период 2007 -2013 г. опростява системата на кохезионната политика, като я организира около три цели и три фонда.

Представени са и са анализирани следните три цели:

- **Цел „Сближаване”** (ЕФРР, ЕСФ, Кохезионен фонд) е близка до предишната Цел 1. Тя цели да се ускори икономическото сближаване на най-слабо развитите региони чрез: подобряване на условията за растеж и заетост чрез инвестиране в човешки и физически капитал; иновации и развитие на общество основано на знанието; насърчаване на адаптирането към икономическа и социална промяна; защита на околната среда и подобряване на административната ефективност. Цел „Сближаване” има особено важна роля в новите страни-членки, чието приемане изправя Съюза пред безпрецедентни пропуски в развитието.
- **Цел „Регионална конкурентоспособност и заетост”** (ЕФРР, ЕСФ). За останалата част от ЕС (тази, която не е покрита от Цел „Сближаване”) е предложен двустранен подход. От една страна, програмите за регионално развитие (ЕФРР) целят да засилят регионалната конкурентоспособност посредством изпреварваща икономическа и социална промяна и подкрепа на иновациите, изграждане на общество на знанието,

подкрепа за предприемачеството, защита на околната среда и предотвратяване на риска. От друга страна, програмите на национално или на съответното териториално ниво, финансирани от ЕСФ, трябва да помогнат на работниците и компаниите, на базата на Европейската стратегия за заетост, да се адаптират към промяната, като същевременно насърчават развитието на трудови пазари, поставящи приоритет върху социалната интеграция. Целта за конкурентоспособност играе ключова роля за избягване възникването на нови неравновесия в региони, които в противен случай биха изпитали негативните ефекти от неблагоприятни социално-икономически фактори, без достатъчно помощ от публичния сектор.

- **Цел „Европейско териториално сътрудничество“ (ЕФРР).** Тази цел, вдъхновена от опита на инициативата на Общността INTERREG, е насочена към укрепване на сътрудничеството на три нива: трансгранично сътрудничество чрез съвместни програми, сътрудничество между транснационални зони, мрежи за сътрудничество и обмен на опит в ЕС. По този начин целта за сътрудничество насърчава едно балансирано, хармонично и стабилно развитие в целия европейски регион. Трябва да се отбележи, че извън целта за сътрудничество, програмите съгласно целите за сближаване и конкурентоспособност обхващат специфични междурегионални действия между участващите органи в една програма и тези в най-малко една друга страна-член.

Разгледани са също така структурните фондове на ЕС като финансови инструменти за реализация на посочените цели:

Терминът "структурни фондове" се отнася, както и преди към ЕФРР и ЕСФ. В същото време и Кохезионният фонд също бива интегриран в програмирането на помощта за регионалната политика, за да се гарантира опростяване и по-голяма съгласуваност при изпълнението на всички фондове на политиката на сближаване. От 1994 г. Кохезионният фонд запазва своите отличителни цели и разпоредби за изпълнение, като същевременно постига висока степен на координация със структурните фондове и по-специално с ЕФРР.

В тази част на дисертацията е отделено специално място за анализ на **политически измерения** на промените в регионалната политика за програмния период 2007 – 2013 г. На 14 юли 2004 г. Европейската комисия приема законодателни предложения относно реформата на политиката на сближаване. С предвидените 336.1 милиарда евро или приблизително една трета от бюджета на Общността, тази реформа цели да се осъществят структурни действия, които да бъдат:

- 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 и с по-опростено, по-прозрачно и по-ефикасно изпълнение.

В анализа се прави извода, че предложената по това време реформа е от голям мащаб, тъй като е предназначена да преначертае европейската карта на солидарност в разширения ЕС в контекста на икономическата глобализация и развитието на икономика, основана на знанието. Стратегията и ресурсите на политиката на сближаване са групирани в три нови приоритетни цели за структурни действия (накратко: сближаване, конкурентоспособност и сътрудничество в областта на заетостта). Важните новости и предложените опростявания включват:

- въвеждането на 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;
- пълно признаване и увеличено финансиране на области с естествени затруднения, като се обръща по-голямо внимание на урбанизационните аспекти;
- по-широко делегиране на отговорности на страните-членки и регионите, включително в областта на контрола, докато в същото време се поддържа общ финансов контрол;
- намаляване броя на финансовите инструменти на политиката на сближаване (три вместо шест);
- включването на области на действие по настоящите инициативи на общността URBAN и EQUAL, както и на нови дейности при определяне на приоритетите в оперативните програми на страните-членки и региони;
- финансиране на оперативните програми от един единствен фонд (ЕФРР или ЕСФ) с изключение на „инфраструктурните“ програми, които следва да бъдат съвместно финансирани от ЕФРР и Кохезионния фонд;
- за Кохезионния фонд важат многогодишното програмиране и същите разпоредби, както за Структурните фондове ;

- на последно, но не по важност място всички територии и граждани на ЕС трябва да могат да се ползват от новата политика на сближаване, която е фокусирана върху най-малко развитите райони, но се адаптира към специфични ситуации.

Тези предложения не водят началото си само от Комисията, а произтичат от широкообхватен политически дебат, който започна три години по-рано. Той намира отражение в „Третия доклад за икономическо и социално сближаване”, приет на 18 февруари 2004 г. и кулминирал през май 2004 г. в третия Форум за сближаване.

През първата половина на 2005 г. Европейският съвет под председателството на Люксембург взема решение за финансовите перспективи за период 2007-2013 и за предложението, представено от Комисията през февруари 2004 г. След това Парламентът и Съветът се договорят за новите регламенти. В рамките на следващите три месеца Съветът приема "Стратегически насоки на Общността за сближаване", на базата на които през 2006 г. страните-членки и регионите ще могат да разработят новите оперативни програми. Целта е дейностите да започнат от началото на 2007 г. Съществената част от тези предложения са включени в регламента, установяващ общите разпоредби за двата Структурни фонда за периода 2007 – 2013 г. (ЕФРР и ЕСФ)

В тази част на дисертацията са представени също така **политическите аспекти на оценката на резултатите** от изпълнението на регионалната политика на Европейския съюз за периода 2007- 2013 г. Два основни хоризонтални урока за бъдещето излизат на преден план в тези оценки:

- Мониторингът на кохезионната политика се подобрява в сравнение с предходния период 2000-2006 г. и е поставен силен акцент върху инвестирането на парите, разработването на проекти и генерирането на резултати. Въпреки това много малко програми в периода 2007-2013г. са "фокусирани върху резултатите", поставянето на ясни цели за промени на ниво *регион* и съответно избора на проекти и проследяване на напредъка към тези цели. Това е адресирано в наредбите за периода 2014-2020г. чрез подхода за **ориентация към резултати**.
- Важна характеристика на периода 2007-13г. е по-широкото използване на финансови инструменти (11,5 милиарда евро, в сравнение с 1 милиард през предходния период). Те имат потенциала да бъдат по-ефективни средства за финансиране на инвестициите в много области на политиката, но законовите разпоредби не са достатъчно подробно описани в периода 2007-2013. Това, заедно с липсата на опит на много изпълнителни органи, доведе до **забавяне на изпълнението**. Друго предизвикателство е разпространяването на финансовите

инструменти извън подкрепата на предприятия, тъй като 90% от средствата са концентрирани там.

Специално място в тази част на дисертацията е отделено на резултатите от изпълнението на **регионалната политика на ЕС за периода 2007 -2013 г. в България**. През първия за България програмен период като пълноправен член на ЕС (2007–2013 г.) бе получен достъп до средства в размер на 9.4 млрд. евро, предназначени за съфинансиране на 9 програми. Към 30 юни 2016 г. усвоените средства от европейските фондове (За целите на анализа под усвоени средства от ЕС се разбира онази част от изплатените на крайните получатели на помощта сума, която е възстановима от Европейската комисия по смисъла на съответните регламенти на ЕС) възлизат на над 9 млрд. евро, като степента на усвояване достига 96.6%.

Един от най-важните ефекти от усвояването на средствата от ЕС в страната със силно положително дългосрочно въздействие върху българската икономика е комутативното нарастване на обема на частните инвестиции – с 22.3% към края на 2016 г. спрямо сценария, в който отсъстват интервенциите по линия на фондовете от ЕС. Увеличението произтича от факта, че голяма част от мерките по оперативните програми са предназначени именно за инвестиционна дейност. Също така, инвестициите, финансирани със средства от европейските фондове, водят до допълващи инвестиции със собствени средства от страна на бизнеса. Нарастването на частните инвестиции гарантира разширяването на капиталовата база на икономиката и е ключов фактор за дългосрочен и устойчив икономически растеж.

В заключението на втора глава се стига до няколко извода:

- Реформата на политиката на сближаване за периода 2007-2013 г. е необходимо да се разгледа в контекста на **комбинация от политически, икономически и финансови фактори**, които имат дълбоки последици за формата и съдържанието на политиката. Най-важното развитие в този период е разширяването на ЕС през 2004 г., когато са включени 10 нови държави-членки със значително по-ниски нива на доходи. Новата карта на увеличените регионални различия в ЕС се разширява допълнително с присъединяването на Румъния и България, което се реализира в началото на 2007 г. Едно неизбежно и политически чувствително следствие от това е бюджетната промяна в ресурсите на политиката на сближаване от ЕС15 спрямо новите държави-членки.
- Друг важен контекстуален фактор в този период е нарастващото значение, което се придава на **програмата за растеж и заетост** на ЕС. Лисабонската стратегия

официално е стартирана през 2000 г., но слабото представяне на икономиката на ЕС и трудностите в изпълнението на програмата скоро стават очевидни. Докладът на Кок, поръчан от Европейския съвет, отказа от напредъка и поставя началото на така наречената стратегия за "растеж и работни места". Друг независим доклад, изготвен от Андре Сапир и поръчан от Романо Проди, добавя противоречия към дебата, като призовава за сериозно пренасочване на разходите на ЕС към по-добро отразяване на приоритетите на ЕС за растеж и работни места. Освен предложението за премахване на ОСП, той призовава за радикална реформа на политиката на сближаване чрез замяна на съществуващата система с два нови фонда: фонд "Конвергенция" за подкрепа на изграждането на институционален капацитет, както и на човешкия и физическия капитал в страните с ниски доходи (основно ЕС12); и Фонд за реструктуриране в подкрепа на икономическото реструктуриране в целия ЕС. Също така, някои държави-членки - например Холандия и Великобритания - правят предложения подкрепата за политиката на сближаване да се ориентира само до по-слабо развитите държави-членки.

- След дълъг процес на размисъл и дебат Комисията представя предложенията си за **реформа на политиката на сближаване на ЕС и цялостния бюджет на ЕС в началото на 2004 г.** Две години продължителни преговори завършват със споразумението на Европейския съвет относно бюджета на ЕС през декември 2005 г. по време на председателството на Обединеното кралство, определящи основните финансови параметри на финансирането на политиката на сближаване и нейното разпределение по цели и държави-членки. Вследствие на междуинституционалното споразумение през април 2006 г. общата сума на наличните ресурси за политиката на сближаване през периода 2007-2013 г. е определена на 347 милиарда евро, което представлява 35,7% от бюджета на ЕС. Пакетът от нормативни актове е одобрен през юли 2006 г., включващ най-радикалната реформа на политиката от 1988 г. насам. Ключова цел е да се въведе по-стратегически подход за насочване на приоритетите на ЕС, съсредоточен върху Лисабонската стратегия и включващ нова рамка за планиране. Стратегическите цели на ЕС за политиката на сближаване са определени в Стратегическите насоки на Общността, докато държавите-членки определят свои национални цели и стратегия, съответстващи на тези на Общността, чрез изработването на Национални стратегически референтни рамки (НСРР). Заедно тези два документа са основата за изготвянето на съответните оперативните програми. Въведен е и инструмент за "целево заделяне на средства по Лисабон", съгласно който

държавите-членки се договарят да съсредоточат наличните ресурси върху конкретни категории разходи, пряко свързани с целите на Лисабонската стратегия.

В третата глава на дисертационния труд се анализират **политически аспекти на регионалната политика на ЕС за периода 2014 – 2020 г.** Най-напред е представена общата рамка на регионалната политика през този период.

Новата структура на регионалната политика за програмния период 2014-2020 г. е резултат от реформа, която довежда до важни изменения в системата на структурните и вътрешните политики на ЕС за развитие. Реформата се базира на Многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2014-2020г. Фактът, че е постигнато споразумение за нея, е успех, тъй като нищо не би било по-лошо от неуспеха по този важен въпрос в контекст, характеризиращ се с икономическа криза към момента на провеждане на дебатите по МФР, както и липсата на краткосрочен институционален механизъм за справяне с нея. Споразумението е не само положително, защото позволява разходите на ЕС да бъдат предсказуеми през следващите години, но и защото е свързано с реформата на няколко ключови политики (например, Общата селскостопанска политика, ОСП). В същото време държавните и правителствените ръководители и ЕП показват, че са готови да се справят с някои от най-важните проблеми на ЕС, както и с някои сериозни недостатъци в бюджета на ЕС в близко бъдеще.

В дисертацията се установява, че реформата на европейските структурни и инвестиционни фондове за програмния период 2014—2020 г. има за цел да увеличи в максимална степен приноса им към стратегията „Европа 2020“. Тази стратегия определя три основни социално-икономически цели, които Европейският съюз се стреми да изпълни през периода 2010—2020 г.:

- **Интелигентен растеж** - развитие на икономика, основана на знанието и иновациите;
- **Устойчив растеж** – насърчаване на по-ефективно използване на ресурсите, по-екологична и по-конкурентоспособна икономика;
- **Приобщаващ растеж** – стимулиране на икономика с високо равнище на заетост, която осигурява социално и териториално сближаване.

В контекста на реформата от 2013 г. и с цел подобряване на координацията и хармонизирането на управлението на средствата от структурните фондове и Кохезионния фонд с тези на средствата, предназначени за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и на морския и рибарския сектор (Европейски фонд за морско дело и рибарство или ЕФМДР), в резултат на което и петте фонда са дефинирани съвместно

като Европейски структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове), са създадени общи разпоредби за петте фонда.

В този раздел на трета глава са анализирани **политически измерения на промените в регионалната политика за програмния период 2014 – 2020 г.** Разгледани са законодателният пакет на новата регионална политика, както и Общата стратегическа рамка. Тя предоставя стратегически насоки как държавите членки и регионите да се възползват пълноценно от възможностите, които предлагат европейските структурни и инвестиционни фондове и другите политики и инструменти на ЕС в своите споразумения за партньорство и програми, без да се загубва ясният фокус върху приоритетите на „Европа 2020“. Направен е политически анализ и на някои от основните фактори на промяна: Подобряване на ефективността; Опростяване; Нови аспекти при управлението и контрола на разходването на средствата.

В трети раздел е направен политологичен анализ на т. нар предварителни условия, както и на тяхното значение за провеждането на редици политически реформи в страните членки. Държавите членки трябва да направят оценка дали предварителните условия, които са приложими към техните програми, са изпълнени. В случай на неизпълнение към момента на подаване на програма държавата-членка трябва да изготви план, в който се предвиждат действия, които да бъдат предприети, за да се осигури изпълнение не по-късно от 31 декември 2016 г. Когато приема дадена програма, Комисията има правомощията да вземе решение за спиране на всички междинни плащания по съответния приоритет на посочената програма или част от тях до завършването на действията. Тежестта на доказване дали предварителните условия са били изпълнени се носи от Комисията.

В заключението на трета глава са направени няколко обобщения:

- **Новият бюджет на ЕС за периода 2014-2020 г. за пръв път в историята е намален** по размер, следвайки тенденцията в националните финанси и във време на дълбока икономическа криза в Европа. ЕС-28 разполага с бюджет, свързан със строги икономии до 2020 г. Това е горчив резултат за всички, които настояват за амбициозен и модерен бюджет, който би могъл да бъде активен стимул за растеж и създаване на работни места и за онези, които поискаха по-голяма роля на ЕС в света. Въпреки че са направени някои усилия, ЕС по време на преговорите по МФР даде възможност да се определи бюджета по пътя към разширяване и да се превърне в инструмент за ефективно подпомагане на преодоляването на кризата. Има няколко нововъведения, но сумата, предвидена за тяхното финансиране, води до несигурен резултат.

- **В голяма степен се възпроизвежда структурата на предишните МФР.** Но се установяват и промени. Разходите за селското стопанство са намалени до 39% от предходните 42% от общите разходи, а дял 1а, свързан с растежа, е нараснал от 9% на 13% от общия бюджет. Освен това е положително, че всички бюджетни пера ще допринесат за постигане на съгласуваните цели на стратегията "ЕС 2020". Също така са въведени и редица нововъведения, като алтернативни финансови инструменти и по-голяма роля на Европейската инвестиционна банка, както и макроикономически условия, заделянето на плащания в стратегически важни области на политиките и по-голяма гъвкавост за използване на неизразходваните ресурси в други бюджетни редове и пера.
- Споразумението за МФР съдържа максималната възможна сума за разходите на ЕС, като се вземат предвид характеристиките на преговорния процес. Решенията се вземат единодушно от всички държави-членки в контекста на финансовата и икономическа криза, добавен към силните изисквания за строги икономии от страна на няколко влиятелни държави-членки. Преговорите също са трудни, защото окончателното споразумение изисква деликатен баланс, особено след като е необходимо одобрението не само на държавите-членки, но и на Европейския парламент. Приемайки всички тези обстоятелства, споразумението представлява желателен резултат и отваря пътя към предвидима бюджетна рамка и към важните многогодишни разходи за ключови политики, като безработицата сред младите хора, структурните фондове и ОСП.
- Споразумението относно МФР за периода 2014-2020 г. може да се оценява като процес на развитие и подобрене, но не и на революция. В него се следва дългосрочна тенденция на отклоняване от по-традиционните разходни области към фокусиране върху хоризонталните въпроси, свързани с конкурентоспособността и иновациите. Нарастващият процент на ресурсите, предназначени за изпълнението на конкретни цели на политиката също така насърчава промяната на парадигмата от преразпределение към бюджет, ориентиран към резултатите.
- В този период се очертава засилване ролята на Европарламента в преговорите за финансовата рамка. ЕП е важен фактор по време на целия преговорен процес. Неговите изисквания и искания са като цяло изпълнени и могат да се считат за много положителни за бъдещето на Европа. През следващите години се очаква задълбочен дебат относно бъдещите собствени ресурси на ЕС, както и преразглеждане на МФР

за следващата многогодишна финансова рамка. В тези изключително важни и за България дебати, ЕП ще има все по-силно влияние, ако се сравнява с неговата роля в миналите периоди. Развитието на дебатите по бюджетните въпроси, където все още има възможност за по-голяма интеграция в ЕС, ще продължи.

В **четвъртата глава** на дисертационния труд се прави сравнение на политическите измерения на регионалната политика на ЕС през двата изследвани периода. Също така се анализира и оценява изпълнението на политическите изисквания към България, свързани с изпълнение целите на регионалната политика на ЕС

Направен е анализ на основните разлики между периодите 2007- 2013г. и 2014 – 2020г., групирани по основните насоки на функционирането на регионалната политика на ЕС. Представени са таблици с цел по-лесно сравнение, като същевременно е извършен анализ на промените. Изследването е направено чрез сравнение по следните срезове:

- Цели на политиката и принципи на интервенция
- Стратегически подход
- Стратегически документи за европейските структурни и инвестиционни фондове
- Опростяване
- Финансови ресурси
- Финансово управление

Като самостоятелен раздел е оформена и **оценка на изпълнението на политическите изисквания към България**, свързани с изпълнение целите на регионалната политика на ЕС.

Според публикувания документ на ЕК за добавената стойност на предварителните условия в Европейските структурни и инвестиционни фондове, България е посочена като пример в няколко сфери:

- По отношение укрепването на транспонирането и изпълнението на общото законодателство на ЕС - Предварителните условия във водния сектор задействаха изменения на ценовите политики за водата в селскостопанския сектор, които трябва да осигурят стимули за земеделските производители да използват водните ресурси ефективно.
- Подобряване на административния капацитет и координацията - Планът за действие за внедряване, поддържане и развитие на системи за модерно управление на

качеството (СУК), разработени в рамките на ЕхАС за институционалния капацитет и ефективна публична администрация, ускори създаването на обща рамка за оценка (CAF) в 48 Администрации до края на 2018 г. Предвижда се CAF да бъде приложена в най-малко 80 администрации до края на 2020 г., докато общият целеви брой администрации за прилагане на СУК до края на 2020 г. е 350. В допълнение, ЕхАС даде важен стимул на подготовката на анализ на съществуващите потребности от обучение на държавни служители и на методология за анализ на потребностите от обучение в публичната администрация.

- В рамките на ЕхАС за обществените поръчки се отбелязва засилване на административния капацитет на централните органи за възлагане на обществени поръчки на Румъния, Словакия, Унгария, Чехия и България. Обширни и целеви програми за обучение са създадени в Гърция, Италия и Румъния за националните и регионалните администрации, които в момента се разширяват. Комисията подкрепи два пилотни проекта в Словакия и България. ОИСР също така помогна на двете страни да разработят специално подготвена стратегия за обучение на държавни служители в областта на обществените поръчки чрез прилагане на пилотни курсове за обучение.
- Подкрепата на структурните промени в Хърватия, България и Румъния чрез здравните карти, разработени за изпълнение на ЕхАС и свързани със сектора на здравеопазването, са насочени към различни социални отговорности по отношение на разходната ефективност, достъпността и цялостната ефективност на сектора на здравеопазването.

Посочените тук примери са донякъде положителни, но са и индикация за цялостен системен проблем в българската политика. Администрацията е придобила завидно добър опит при изготвяне на планове за действие, графици и отчитане на формално изпълнени условия. Но се установяват и редица дефицити.

- Въпреки напълно уеднаквения с европейските директиви Закон за обществените поръчки, основният източник на корупция в страната ни е именно неефективния начин за тяхното провеждане, както и недостатъчния контрол на изпълнението.
- Въпреки наличието на национална здравна карта, здравният сектор е един от най-нереформираните в страната. Наблюдаваме ежегодно нарастване на бюджета за здравеопазване, а в същото време имаме лошо качество на здравните услуги, фалиращи общински болници, непрекъснат финансов дефицит в системата,

нарастваща смъртност, слаба профилактика, отсъствие на система за палиативна грижа за терминално болни и т.н.

- Слаб напредък в усилията за обхващането на повече деца в системата на средното образование.
- Нисък процент на иновациите и добавената стойност от тях, като процент от БНД.
- Огромен управленски дефицит при управлението на средствата от ЕС, дължащ се на непрекъснати конюнктурни смени, на ръководния и експертен състав на съответните административни единици. В други случай имаме просто отказ от желание за реформи – например при управлението на Програмата за развитие на селските райони, която от периода 2014-2020г. е част от системата на Регионална политика. Отговорната администрация започна да променя нормативната рамка за управлението на средствата от тази програма чак в края на 2017г.

Тези примери в национален мащаб са част от недостатъците на регионалната политика – налагане на множество и разнопосочни изисквания на страните-членки от ЕС, които обаче се изпълняват само формално. Липсва достатъчен и задълбочен текущ и последващ контрол, който да гарантира изпълнението на тези изисквания и след края на тяхното формално отчитане.

През този програмен период в България се наблюдава и сериозно забавяне в процеса на договориране на средствата, като все още има възможност изоставането да се навакса и да се достигнат поне нивата на усвояване от предишния програмен период. Освен забавянето в чисто политологичен аспект се наблюдава и още един сериозен проблем. По-голямата част от средствата се насочват към големите градове. Това изискване е заложено още в етапа на програмиране и е свързано с вижданията на ЕК за регионалната политика за рамката 2014 – 2020. В България това води до едно изключително сериозно изкривяване на ефекта на регионалната политика – вместо сближаване се наблюдава точно обратното – увеличаване на разликите в икономически и социален аспект между регионите за планиране в България. По-голямата част от средствата се инвестират в София и останалите 5 големи града, като по този начин Югозападния и Южния централен регион все повече увеличават разликата със Северозападния район за планиране. Предвидени специални инструменти за Северозапада останаха само на книга или ниво стратегия, за дейностите, по която не се осигуриха средства, инвестициите в инфраструктура са насочени основно в Южна България.

В **заключението** на четвърта глава се прави обобщението, че определящата част от реформата на регионалната политика е **акцентът върху растежа и заетостта**. Предвидено е разходването на 325 милиарда евро от бюджета на ЕС за 2014-2020 г., които трябва да се инвестират по линия на политиката на сближаване в регионите и градовете на държавите от Европа, за да се постигнат целите на Съюза за растеж и работни места и за борба с изменението на климата, енергийната зависимост и социалното изключване. Като се вземе предвид приносът на държавите членки и ефектът на лоста от финансовите инструменти, общият размер на средствата вероятно ще надхвърли 500 милиарда евро. Реформата на политиката на сближаване трябва да осигури максимално въздействие на тези инвестиции, адаптирани към индивидуалните нужди на регионите и градовете.

В тази част на дисертационния труд са очертани десет **основни елемента и насоки на реформата на регионалната политика**:

1. Инвестиране във всички региони на ЕС и адаптиране на размера на помощите и на националния принос (процент на съфинансиране) към тяхното равнище на развитие:

- слабо развити региони (БВП < 75 % от средния за ЕС-27)
- региони в преход (БВП между 75 % и 90 % от средния за ЕС-27)
- развити региони (БВП > 90 % от средния за ЕС-27)

2. Насочване на ресурсите към ключови сектори на растеж: Инвестициите по Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) са съсредоточени върху четири приоритета — иновации и научни изследвания, програма в областта на цифровите технологии, подпомагане на малките и средни предприятия (МСП) и нисковъглеродна икономика — в зависимост от вида регион (слабо развит — 50 %, в преход — 60 %, развит — 80 %). Около 100 милиарда евро са отделени за тези сектори, от които поне 23 милиарда евро ще се използват за подпомагане на преминаването към икономика с ниски въглеродни емисии (енергийна ефективност и възобновяеми енергийни източници). От тези ресурси на ЕФРР 12 % са за слабо развитите региони, 15 % за регионите в преход и 20 % — за развитите региони.

Около 66 милиарда евро са съсредоточени върху приоритетни трансевропейски транспортни връзки и ключови екологични инфраструктурни проекти чрез Кохезионния фонд.

Политиката на сближаване допринася значително чрез Европейския социален фонд (ЕСФ) за приоритетите на ЕС в областта на заетостта, например чрез обучение,

учене през целия живот, образование и социално приобщаване (поне 20 % от ЕСФ във всяка държава членка ще трябва да се използват за тази цел). Предоставяните по ЕСФ средства се определят според нуждите на всяка държава при предварително определен минимум, което ще доведе до общ размер от най-малко 70 милиарда евро. Новата инициатива за младежка заетост, свързана с ЕСФ, с размер от поне 6 милиарда евро подпомага осъществяването на гаранцията за младежта.

3. Определяне на ясни, прозрачни и измерими цели за отчетност и резултати:

Държавите и регионите трябва да обявяват предварително какви цели смятат да постигнат с наличните ресурси и да посочват как точно ще измерват напредъка по отношение на тези цели. Това позволява провеждането на редовен дебат и контрол на използването на финансовите ресурси. Така ще се освободят допълнителни средства за програмите, показващи добри резултати (чрез т.нар. „резерв за изпълнение“) към края на периода.

4. Въвеждане на условия за отпускане на средствата, за да се гарантират по-ефективни инвестиции. Някои необходими предпоставки са например стратегиите за „интелигентна специализация“ за идентифициране на конкретни силни страни и потенциал, благоприятните за бизнеса реформи, транспортните стратегии, мерките за усъвършенстване на системите за обществени поръчки, спазването на законодателството в областта на околната среда, стратегиите за борба с младежката безработица и с преждевременното напускане на училище, както и за насърчаване на равенството между жени и мъже и недискриминацията.

5. Създаване на обща стратегия за повече координация и по-малко дублиране на усилията: общата стратегическа рамка осигурява основата за по-добра координация между европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕФРР, Кохезионен фонд, ЕСФ, които са трите фонда в рамките на политиката на сближаване, както и фондовете за развитие на селските райони и за рибарството). Така се осигуряват също по-добри връзки с други инструменти на ЕС като „Хоризонт 2020“, Механизмът за свързване на Европа или Програмата за заетост и социални иновации.

6. Намаляване на бюрокрацията и опростяване използването на инвестициите на ЕС чрез единен набор от правила за всички европейски структурни и инвестиционни фондове, както и опростени счетоводни правила, по-целенасочени изисквания за докладване и по-голямо използване на цифровите технологии („електронно сближаване“).

7. Засилване на градското измерение на политиката чрез отделяне на минимален размер средства по ЕФРР за интегрирани проекти в градовете в допълнение към другите разходи в градските райони.

8. Засилване на трансграничното сътрудничество и улесняване на създаването на повече трансгранични проекти. Гарантиране подпомагането на макрорегионални стратегии, като например стратегиите за река Дунав и Балтийско море, от национални и регионални програми.

9. По-добро свързване на политиката на сближаване с общото икономическо управление на ЕС: Програмите трябва да са съобразени с националните програми за реформа и с реформите, посочени в препоръките за отделните държави в рамките на европейския семестър. Ако е необходимо, Комисията може да иска от държавите членки — в съответствие с т.нар. клауза за „обвързаност с макроикономическите условия“ — да изменят свои програми, за да подпомогнат ключови структурни реформи. В краен случай, Комисията може да замрази средствата, ако икономическите препоръки са многократно и сериозно нарушени.

10. Насърчаване на по-широкото използване на финансови инструменти за подпомагане на МСП и подобряване на достъпа им до кредитиране: Заемите, гаранциите и собственият и рисковият капитал трябва да се подпомагат със средства на ЕС чрез общи правила, чрез разширяване на обхвата на използването им и чрез предоставяне на стимули (например по-високи ставки на съфинансиране). Очаква се акцентът върху заеми, вместо върху безвъзмездни средства, да подобри качеството на проектите и да попречи на зависимостта от субсидии.

В заключението на дисертационния труд се разискват предизвикателствата, противоречията и перспективите при формирането на бюджета и предстоящата финансова рамка на ЕС. От начина на справянето с тях ще зависи в каква посока ще се развива и регионалната политика.

Кризата с бежанците, заплахите за сигурността, кибернетичните заплахи и тероризма, както и необходимостта от големи инвестиции в отбраната изискват общоевропейски отговор. Натискът, упражняван от тези належащи нужди върху ограничените ресурси, показва неотложната необходимост от това да се обмисли какъв вид бюджет е необходим за бъдещето на Европа.

След 2020 г. влиянието на Брекзит ще бъде отнесено към по-широкия дебат относно размера и разпределението на бюджета на ЕС за различните направления, както е посочено от Комисията. Комисията прави различни предложения по въпроса, но

резултатът ще зависи от преговорите на различни формации в Съвета, а също така и от дебатите и решенията на Европейския парламент.

Все още няма ясни индикации от държавите-членки относно политическите позиции по отношение на общия бюджет за следващата Многогодишна финансова рамка. Докато Комисията повдигна въпроса, че нетните платци трябва да плащат повече в бъдещия бюджет на ЕС, то по-богатите държави дават сигнали за нежеланието си да компенсират бюджетния дефицит. Германския заместник-министър на финансите е цитиран да казва: (Bachtler, Mendez & Wishlade, EoRPA, Paper 17/5: 10)⁵, че ако приносът на Великобритания падне, то бюджетът на ЕС ще се свие и няма автоматичен механизъм, според който да се наложи на Германия и на другите нетни вносители да увеличат своя принос. Същото настроение изразява и австрийският министър на външните работи, според когото страната му няма да увеличи плащанията си към бюджета на ЕС. По подобен начин, шведският министър на финансите изразява мнение, че искането за проява на още по-голяма солидарност отколкото сега, би се приело много трудно от шведската общественост.

В същото време нетните бенефициенти на свой ред защитават разходите за кохезионната политика. Страните от Централна и Източна Европа, чрез формата Вишеград 4+4 изразиха позиция, че политиката на сближаване е основната инвестиционна политика на ЕС, подкрепяща растежа и създаването на работни места, и по този начин следва да остане един от основните стълбове в бюджета на ЕС след 2020 г.

Европейският парламент също изразява защита на разходите за кохезионната политика, като Комисията за регионално развитие застъпва становището, че "категорично се противопоставя на всеки сценарий за ЕС-27 до 2025 г., описан в Бялата книга за бъдещето на Европа, който би намалил усилията на ЕС във връзка с политиката на сближаване.

В същото време насърчаването на трайна икономическа конвергенция и устойчивост ще продължи да бъде основна цел на водената от ЕС регионална политика, която заедно с националното съфинансиране ще мобилизира над 480 милиарда евро за периода 2014—2020 г.

⁵ Bachtler, Mendez & Wishlade, EoRPA Paper 17/5: 10,

Сегашното поколение програми включват значителни реформи. При тях се отделят повече средства за ключови европейски приоритети, като например заетостта, социалното приобщаване, уменията, научните изследвания и иновациите, енергийната ефективност и ефективността на ресурсите. Целите на програмите са предопределени. Общата икономическа, правна и институционална рамка за инвестициите е подобрена. По сходен начин се установява тясна връзка между съфинансираните инвестиции и по-широкообхватната програма за икономическо управление и структурните реформи.

В заключението на дисертацията се прави обобщената оценка, че като цяло резултатите от политиката на сближаване са положителни, но в редица области е необходимо да се извършат реформи. Посочени са няколко посоки на тези реформи:

На първо място, през последните години политиката на сближаване ефективно компенсира намаляващите като следствие на кризата национални и регионални инвестиции. Това допринася за предотвратяването на сериозни смущения, но произтичащият по-висок процент на съфинансиране от бюджета на ЕС води до намаляване на общите усилия за инвестиции.

На второ място, политиката на сближаване отговори на кризата чрез увеличаване на равнището на съфинансиране и изменение на своите програми, за да могат те да съответстват в по-голяма степен на социално-икономическите потребности. Освен това обаче е необходимо да се обмисли как политиката на сближаване може да бъде по-добре изготвена и да реагира на неочаквани събития, криза и промени в обществото.

Трето, възможно е да се наложи връзката с икономическото управление и с европейския семестър да бъде засилена, за да се осигури по-проста и прозрачна система, която предоставя положителни стимули за извършване на конкретни реформи с цел насърчаване на сближаването.

И накрая, политиката става все по-сложна за управление, което възпрепятства изпълнението на място и води до забавяния. Различните нива на контрол и бюрократична сложност затрудняват достъпа на бенефициентите до тези средства и бързото изпълнение на проектите от тях. Поради това в бъдеще е необходимо да се възприеме много по-радикален подход за опростяване на изпълнението и за осигуряване на по-бързо и по-гъвкаво програмиране.

В заключението е обобщен направеният анализ, разгледани са някои тенденции и са очертани перспективи за бъдещото развитие на регионалната политика. Най-важните от тях са:

Първо, политиката на сближаване може да стане **по-гъвкава** за справяне с новите предизвикателства, например чрез използването на неразпределен капацитет. Аналогично, един по-гъвкав фонд за приспособяване към глобализацията, който може да обхване широк набор от икономически и социални мерки, може да бъде по-ефективен чрез създаването на по-тесни връзки с политиката на сближаване. Това ще допринесе също така за общата гъвкавост на бюджета на ЕС.

Второ, необходимо е по-бързо изпълнение на политиката на сближаване и **по-гладък преход** между програмните периоди. Могат да се предвидят редица мерки, като например по-строги правила за отмяна на поети задължения, по-кратки процедури за приключване на програми, както и по-бързи и по-гъвкави процедури за назначаване на органи за управление и за планиране.

Трето, недостатъците в административния капацитет и лошото институционално качество възпрепятстват конкурентоспособността, ограничават ефективността на инвестициите и създават сериозна пречка пред растежа. Бюджетът на ЕС следва да **засили изграждането на административен капацитет**, свързан с най-важните области на инвестициите, финансирани с подкрепата на ЕС. Могат да се проучат **нови подходи за изграждане на административен капацитет** — например чрез по-добра координация на наличните инструменти и по-тясно участие на Комисията. Инициативата за изоставашите региони в рамките на политиката на сближаване беше важен пилотен проект и успешните елементи от нея могат да бъдат доразвити.

Четвърто, **равнищата на националното съфинансиране** за политиката на сближаване следва да **бъдат увеличени** с цел по-добро адаптиране на равнищата спрямо различните държави и региони, както и за повишаване на ангажираността и отговорността. Следва също да бъде поставен въпросът дали финансирането в рамките на политиката на сближаване следва да бъде достъпно за по-развитите държави и региони.

Пето, чрез единен инвестиционен фонд или единен набор от правила за съществуващите фондове да се постигне **по-голяма съгласуваност на инвестициите** и ще се улесни животът на бенефициентите. Съгласуваността може да бъде подобрена също така чрез единен правилник за политиката на сближаване и за други финансови инструменти с програми или проекти от същия вид. Това ще гарантира по-голямата допълняемост, например между политиката на сближаване и програмата „Хоризонт 2020“ или Механизма за свързване на Европа. Новите финансови инструменти на равнището на ЕС и кредитните, гаранционните и капиталовите инструменти,

управлявани от държавите членки в рамките на политиката на сближаване, трябва да се допълват взаимно. Това взаимно допълване между различните инструменти следва да се гарантира чрез координация нагоре по веригата, едни и същи правила и по-ясно разграничаване на наместите.

Шесто, сегашната система на разпределение на финансовите средства може да бъде преразгледана. Могат да бъдат добавени **нови критерии**, например във връзка с предизвикателствата, пред които е изправена Европа — от демографските проблеми и безработицата до социалното приобщаване и миграцията, от иновациите до изменението на климата.

СПРАВКА ЗА НАУЧНИТЕ И НАУЧНО-ПРИЛОЖНИ ПРИНОСИ

1. Дисертационният труд е първото в българската политологична литература сравнително изследване на два периода в развитието на регионалната политика на ЕС. Регионалната политика е анализирана като част от публичните политики, дефиниран е терминът *регион* и са представени различни възгледи за същност на регионалната политика. Регионалната политика на ЕС е разгледана от политологична гледна точка, като са анализирани политическите аспекти на регионалната политика на ЕС за периода 2007 – 2013 г., както и на финансовата рамка за периода 2014 – 2020 г.
2. Регионалната политика на ЕС е разгледана от нов ракурс – чрез сравнителен диахронен анализ на нейните политически измерения. В изследването е проследена динамиката на развитие на инструментите на регионалната политика, направена е оценка на съвременните тенденции в нейното развитие, проследени са ефектите от прилагането ѝ в България. Определени са тенденции в развитието на регионалната политика на ЕС в настоящия етап на динамични политически промени. За първи път на български език е представена динамиката в преговорите и са очертани възможните сценарии за формиране на Многогодишната финансова рамка за периода след 2020 г.
3. Дисертационният текст има принос с приложен характер. В него са изготвени препоръки относно изпълнението на политическите изисквания към България, свързани с изпълнението на целите на регионалната политика на ЕС. Изведени са емпирични доказателства за нарастваща разлика в нивото на социално-икономическо развитие между част от районите в България в резултат на приложението на регионалната политика. На база оценка на резултатите от провеждането на Регионалната/Кохезионната политика през периода 2007-2013 г. и напредъка през настоящия период са формулирани оценки и препоръки за увеличаване ефективността в работата по изпълнение на политическите цели от България, за да се намали загубата на средства, усвоявани чрез финансовите инструменти на структурните фондове на ЕС.

**ПУБЛИКАЦИИ НА ДИСЕРТАНТА ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ
ТРУД**

1. Червенков, П., 2016. Политически аспекти на оценката на резултатите от изпълнението на регионалната политика на Европейския съюз за периода 2007-2013 г., Годишник на катедра „Философски и политически науки“ на ЮЗУ за 2016 г., Благоевград: Университетско издателство "Неофит Рилски", ISSN:1314-5886, с. 167-206.
2. Червенков, П., 2017. Политически измерения на ползата от въвеждането на предварителните условия при изпълнението на регионалната политика на ЕС за периода 2014-2020 г., В: Манов, Б., В. Миленкова (съст.), Сборник "Докторантите в науката"; Collection of Papers "PhD Students in Science". Благоевград: Университетско издателство "Неофит Рилски". ISBN 978-954-00-0135-7: с. 155-164.

ABSTRACT

The subject of this thesis is the EU Regional / Cohesion Policy as a tool for overcoming the differences between the regions and the countries of the European Union and a tool for inculcation and implementation of certain policies by the member states. The subject of the study is the dynamics of the changes in the EU Regional policy for the periods 2007-2013 and 2014-2020.

The analysis of the political aspects of Regional policy is an actual topic because it is the EU's main tool for conducting and promoting a number of important aspects in the development of the Member States. The political analysis of the changes in its priorities and the functioning mechanism give a different perspective on the way the EU works as a whole.

Tracking and analyzing the dynamics of regional policy changes for the 2007-2013 and 2014-2020 periods can serve as a benchmark and facilitate the adoption and discussion of the ideas for a change in its functioning and reforms after 2020. This process has gained of particular importance in the newly created situation of strong EU dynamics, leaving Britain, the differences in the interests of the different countries and will be decisive for the future of the EU as a whole. For Bulgaria, the correct orientation in these changes is of utmost importance, given the great impetus of economic growth that EU funds create.

The overall objective of the dissertation is to develop a comparative political analysis of the changes and to evaluate the mechanism for the implementation of the EU Cohesion Policy for the financial frameworks 2007-2013 and 2014-2020. Based on the evaluation of the results of the Regional Cohesion Policy / 2007-2013 / and Progress during the current period is also intended to formulate recommendations for increasing the effectiveness of the work on the implementation of the policy objectives by the Republic of Bulgaria, thus avoiding the loss of funds from the EU structural instruments.

For the practical realization of the defined goal in the dissertation the following scientific tasks have been set:

- Systematization of knowledge for the development of regional policy and its tools in the historical perspective, and study of the reasons for their emergence and transformation over the years.
- To study regional policy and its instruments as a mechanism capable of contributing to regional cohesion, developing national economies and overcoming disparities between regions.
- Comparative analysis of the political aspects of EU regional policy for the period 2007 - 2013 and 2014-2020
- Identify trends in the development of EU regional policy at the current stage of dynamic political change.
- Making recommendations on the fulfilment of the political requirements towards Bulgaria related to the implementation of the EU regional policy objectives.