

ПРОБЛЕМИ ПРИ ПОДГОТОВКАТА НА СТРАТЕГИЧЕСКИТЕ ДОКУМЕНТИ ЗА ПРОГРАМНИЯ ПЕРИОД 2014–2020 Г.

Ивелина Жечева-Радева
Академия на МВР, София

Резюме

Подготовката на стратегическите документи за стартиране на програмния период 2014–2020 г., се оказва сериозно предизвикателство за всички страни членки. Целта на настоящия доклад е да очертае основните проблемни области пред страната при подготовка на споразумението за партньорство и оперативните програми.

Ключови думи: споразумение за партньорство, оперативни програми, стратегии.

Key words: partnership agreement, operational programs, strategy.

JEL: M2, P25, Q01.

Увод

Европейските структурни и инвестиционни фондове се явяват инструментите за постигането на целите на стратегията на Съюза за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Важно значение за въвеждане на единна европейска рамка имат и споразуменията, които се сключват с държавите членки по отношение на стратегиите за развитие на ЕС. С приемането на стратегията за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, Съюзът и държавите членки следва да осъществят постигането на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, като същевременно да насърчават хармоничното развитие на Съюза и намаляват регионалните различия.

Целта на настоящия доклад е да се фокусира върху основните предизвикателства свързани с подготовката на стратегическите документи за програмния период 2014–2020 г. и навременното включване на страната ни в процеса на усвояване на средствата от Структурните фондове.

Нормативни основи за подготовка на стратегическите документи

Всеки програмен период се характеризира с приложимата нормативна уредба, която е съобразена с политиките и стратегическите насоки на ЕС. Проблемите пред които се изправя всяка една страна-членка могат най-общо да бъдат разгледани в два аспекта. От една страна на ниво подготовка на стратегически насоки от страна на ЕС и приемането им под формата на регламенти. От друга страна прилагане на тези регламенти на национално ниво във всяка страна членка. Процеса на прилагане е втория етап и включва разписване, подготовка на стратегически документи и съгласуване с ЕС.

Логиката, която се следва в предходния и настоящия програмен период е въвеждане на правилата и нормите за управление на средствата от Структурните фондове чрез един общ

регламент за Структурните фондове и конкретни отделни регламенти за всеки фонд поотделно. Целта на този подход е да се осигури интегрирана рамка за управление на средствата и същевременно добра демаркация между отделните стратегически приоритети. Основанието за въвеждане на този подход е конкретно посочен в Договора за функционирането на Европейския съюз. Съгласно член 174 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) се предвижда, че за да засили своето икономическо, социално и териториално сближаване, Съюзът трябва да си поставя за цел да намали разликата между нивата на развитие на различните региони и изоставането на най-малко облагодетелстваните региони или острови, и че специално внимание трябва да се отделя на селските райони, районите, засегнати от индустриалния преход, и регионите, които са засегнати от сериозни и постоянни неблагоприятни природни или демографски условия. Вземането на решения от страна на ЕС по отношение на изменения в стратегически насоки в дадена държава, както и процедурата по представянето им, често е бил дискуссионен аспект от гледна точка на влизането им в сила. Поради тази причина Регламент (ЕС) № 1303/2013 дава яснота по този изключително важен момент. Когато в съответствие с регламента е определен срок, в който Комисията да приеме или измени дадено решение, **срокът за приемане или изменение на това решение следва да не включва периода между датата, на която Комисията е изпратила своите коментари на държавата членка, и момента, в който държавата членка е отговорила на тези коментари.** Това е ключов момент, тъй като тези срокове имат различна продължителност. Най-често от три месеца до около година и засягат съществени стратегически решения за страните членки. По отношение на стратегическите документи в новия програмен период важен и нов елемент преди стартирането на Оперативните програми и тяхното по-нататъшно съгласуване е

предшестването им от подписване на Споразумение за партньорство с всяка страна членка. За това в посочения по горе регламент е отделено специално внимание на разпоредбите, отнасящи се до споразумението за партньорство. За споразумението за партньорство и съответно за всяка отделна програма всяка държава членка трябва да организира партньорство с представители на компетентните регионални, местни, градски и други публични органи, икономическите и социалните партньори и други организации, представляващи гражданското общество, включително партньорите от областта на околната среда, неправителствените организации и организациите, отговарящи за насърчаване на социалното включване, равенството на половете и недискриминацията, включително по целесъобразност обединения на такива органи и организации. Във втората част на регламента детайлно са разписани разпоредбите отнасящи се до принципа на партньорство и многостепенно управление. **Целта на това партньорство е да се осигури спазването на принципите на многостепенното управление**, и също така да се зачитат два от основните принципи в ЕС на субсидиарност и пропорционалност. Това споразумение откроява характерните особености на различните институционални и правни рамки на държавите-членки, както и гарантира ангажираност на заинтересованите страни с планираните интервенции, като се използват опитът и специфичното ноу-хау, което притежават съответните участници. Държавите-членки посочват най-представителните от изредените по-горе организации, като партньори. Сред тези партньори е необходимо да има институции, организации и групи, които могат да повлияят на подготовката или да бъдат засегнати от подготовката и изпълнението на програмите. Такива организации от държавите членки, имащи отношение като партньори са различни обединения на организации, сдружения, федерации или конфедерации на съответните регионални, местни и градски органи или други структури в съответствие с приложимото национално право и практика.

Имайки предвид сложността в отношенията между отделните партньори в подобен тип споразумение за партньорство, както и колективния характер при вземане на решения в регламента се предвижда приемането на делегиран акт от страна на Европейската комисия. Този делегиран акт, ЕК е оправомощена да го приеме, за да се предвиди съответно Европейски кодекс на поведение относно партньорството като се подкрепят и улеснят държавите членки при организирането на партньорството. На практика Европейският кодекс на поведение цели гарантиране участието на всички партньори, имащи отношение в подготовката, изпълнението, мониторинга и оценката на споразуменията за партньорство и програмите. Европейският кодекс на поведение

изисква спазване на определени етични принципи и съответно не действа и не тълкува установяване на нередности, които да водят до финансови корекции. Той не следва да се тълкува като акт с обратно действие, нито да бъде основа за финансови санкции. От тук съответно и този делегиран акт следва да не определя дата на прилагане, която да предхожда датата на приемането му. Ето защо се налагат бързи мерки от страна на ЕК за приемане на този делегиран акт, който да регламентира нормалните отношения между организациите партньори. В съответствие с нормативните изисквания в регламента приетият делегиран акт следва да предоставя на държавите членки възможността да решават най-подходящата подробна уредба за изпълнение на партньорството в съответствие с техните институционални и правни рамки, както и с техните национални и регионални правомощия, при условие че се постигат целите на партньорството.

В програмния период 2014–2020 г. въвеждането на подобен тип актове е продиктувано в голяма степен от изострящите се противоречия между отделните страни членки и лобистките искания от страна на партньорите. Наложителната промяна в тази посока предполага регламентиране на този тип отношения и въвеждането на Европейския кодекс на поведение.

Стратегически насоки при подготовката на Споразумението за партньорство

Въз основа на общата стратегическа рамка всяка държава-членка следва да подготви в тясно сътрудничество със своите партньори и в диалог с Европейската комисия споразумение за партньорство. Споразумението за партньорство е необходимо да съдържа елементите, определени в ОСП, като се обръща внимание и на специфичните особености на всяка страна и се определят твърди ангажименти за постигане на целите на Съюза чрез програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове. В споразумението за партньорство е необходимо да се предвидят механизми, които да осигурят съгласуваност със стратегията на Съюза за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, както и със специфичните задачи на отделните фондове, както и нормативна уредба за осигуряване на ефективно и ефикасно изпълнение на европейските структурни и инвестиционни фондове. В това споразумение за партньорство би следвало да бъде предвидена и уредба за принципа на партньорство, интегриран подход към териториалното развитие, както и уредба за осигуряване на ефективно изпълнение на европейските структурни и инвестиционни фондове.

Регламента разисква една много важна и съществена подробност, която се явява и ключов елемент във всеки един програмен период при управление на средствата от Структурните фондове. Това се отнася за процедурата за предого-

варяне на елементи от стратегическите документи на всяка страна членка с Европейската комисия. Така например е необходимо да се прави разлика между съществените елементи от споразумението за партньорство, които са предмет на решение на Комисията и другите елементи, които не са предмет на решение на Комисията и могат да бъдат изменени от държавите-членки. Това дава възможност за създаване на разпоредби, които позволяват подаването и приемането на споразумение за партньорство дори при липсата на някои елементи във връзка със споразумението за партньорство.

При подготовката на Споразумението за партньорство държавите-членки се водят от основният принцип на ЕС, а именно концентрацията, която в контекста на разширяването на Съюза е основен. Това ще гарантира концентриране на подкрепата, с цел да гарантират значителен принос за постигането на целите на Съюза в съответствие със своите специфични потребности на националното и регионалното развитие.

Съществен елемент са предварителните условия, за подготовка на споразумението за партньорство, които включват кратък и изчерпателен набор критерии за оценка, с цел да се гарантира наличието на необходимите предпоставки за ефективно и ефикасно използване на Средствата от ЕС. Това изисква всяко предварително условие да се прилага към приоритет на дадена програма единствено и само когато **то има пряка и реална връзка и директно въздействие върху ефективността и ефикасността на изпълнението на специфичните цели за даден инвестиционен приоритет или приоритет на Съюза**. Важно е да се отбележи при програмирането, че не всяка специфична цел е задължително свързана с предварително условие, предвидено в правилата за отделните фондове. При оценката на приложимостта на дадено предварително условие водещ е принципа на пропорционалност, като отчитането се извършва въз основа на равнището на разпределената подкрепа.

Предварителните условия и изпълнението им са съществен елемент за по-нататъшните плащания по Оперативните програми. Определянето на предварителните условия и изпълнението им се оценява първо от държавата членка в рамките на подготовката от нейна страна на Оперативните програми, на второ място в споразумението за партньорство. Крайната оценка се извършва от страна на Европейската комисия, като тя се занимава с последователността и адекватността на информацията, предоставена от държавата членка. В случай на неизпълнение на приложимо предварително условие в рамките на предвидения срок, Европейската комисия има правомощие за спиране на междинните плащания към съответните приоритети по Оперативните програми и във връзка със Споразумението за партньорство.

Рамката на изпълнението се определя във всяка програма с цел проследяване на напредъка към определените за всеки приоритет цели в течение на програмния период 2014–2020 г.

Съществен и нов елемент в програмния период 2014–2020 г. е посоката, в която вече се възприемат Структурните фондове. В предходния период изключително много се държеше на принципа на концентрация и допълняемост, като средствата от Структурните фондове не би следвало да заменят публичните разходи на държавите членки, а по-скоро да допълват. В програмния период 2014–2020 г. се наблюдава съществена промяна именно в тази философия на политиките на ЕС. Причината за тази промяна е тежката финансова криза, както и сериозният дисбаланс в макроикономическите показатели на страните членки от ЕС. Поради това и новата регламентация на програмния период 2014–2020 г. дава възможност за по-тясна връзка между политиката на сближаване и икономическото управление на Съюза и ефективността на разходите в рамките на европейските структурни и инвестиционни фондове, както и да бъде по гъвкава. Тази гъвкавост се изразява във възможността, при необходимост да бъдат пренасочени средства от Структурните фондове за преодоляване на икономическите проблеми, с които се сблъсква дадена държава членка. В предходния програмен период на практика такава възможност бе немислима, дори и за новоприетите страни членки, които изпитват сериозни затруднения. Много често са отправяни предупреждения от страна Европейската комисия към страни членки за точно и целесъобразно изразходване на средствата от Структурните фондове, като те не би следвало да заменят националните разходи за справяне с различни проблеми. Разпоредбите на регламент 1303/2013 г. дават възможност за промяна на тази политика, като мерките, обвързващи ефективността на европейските структурни и инвестиционни фондове с разумно икономическо управление, Комисията да има нормативна възможност да отправя искане за изменения в споразумението за партньорство и в програмите с цел подкрепа на изпълнението на съответните препоръки на Съвета или максимизиране на въздействието върху растежа и конкурентоспособността на наличните европейски структурни и инвестиционни фондове. Тази възможност се постига именно с решение на Европейската комисия и не предполага преминаване през тежките процедури по отношение приемането им, като изменение на регламента от Европейският парламент. Препрограмирането се използва в случаите, в които то действително би могло да има пряко въздействие върху коригирането на проблеми за страните членки, както и установени такива в съответните препоръки на Съвета в рамките на механизмите за икономическо управление.

Срокове и процедури за изготвяне на споразумението за партньорство и Оперативните програми

Европейските структурни и инвестиционни фондове се изпълняват чрез програми, обхващащи програмния период в съответствие със споразумението за партньорство. Програмите се изготвят от държавите членки като изискването към тях е да са прозрачни процедурите, в съответствие с тяхната институционална и правна рамка. Държавите-членки и Комисията си сътрудничат, за да осигурят координация и съгласуваност на уредбата за програмирането за европейските структурни и инвестиционни фондове. Тъй като съдържанието на програмите е тясно свързано със съдържанието на споразумението за партньорство, програмите следва да се подават най-късно в рамките на три месеца от подаването на споразумението за партньорство.

За подаването на програмите по целта за европейско териториално сътрудничество са предвидени срок от девет месеца от датата на влизане в сила на регламент 1303/2013 г. т. е. 17 декември 2013 г., за да се отчете участието на множество държави в тези програми. За унифициране на работата на страните членки се приема подход съобразно, който има разграничение: основните елементи на споразумението за партньорство и програмите, които се разглеждат и одобряват с решение от Комисията, а другите елементи, които не са обхванати от решението на Комисията могат да се изменят в рамките на отговорността на държавата членка. Този подход дава по-голяма гъвкавост и съответно по-добра координираност при необходимост от бързи и спешни промени по Оперативните програми и стратегическите документи на държавите членки. Програмирането трябва да осигурява съгласуваност с ОСП и споразумението за партньорство, координация между европейските структурни и инвестиционни фондове и координация с други съществуващи инструменти за финансиране и с участието на Европейската инвестиционна банка, ако има такава. За да се осигури съгласуваност между програмите, които получават подкрепа по линия на различни европейски структурни и инвестиционни фондове, се установяват общи минимални изисквания по отношение на съдържанието на програмите, които могат да се допълват с правила за отделните фондове, съобразени със специфичния характер на всеки от европейските структурни и инвестиционни фондове. Поради това с регламентите за Структурните фондове и приложимата нормативна уредба на ниво държава-членка се определят ясни процедури за оценяване, приемане и изме-

нението на програмите от Комисията. Осигуряването на съгласуваност между споразумението за партньорство и програмите е изключително важно за стартирането на приема на проектни предложения във всяка една страна членка. В регламента ¹ изрично се посочва, че „с изключение на програмите по целта за европейско териториално сътрудничество, програмите не могат да бъдат одобрявани преди приемане на решение на Комисията, с което се одобрява споразумението за партньорство“. Това налага всяка една страна първо да изготви Споразумението си за партньорство, в което ясно и точно да дефинира приоритетните области за финансиране от Структурните фондове. Уточняването и съгласуването с ЕК на всички аспекти в споразумението се явява гаранция за правилността и последователността при разписване на Оперативните програми. Именно с тази цел се изисква първо да се изготви ясна и точна визия от всяка страна членка, която да намери израз в стратегическата рамка (Споразумението за партньорство) и едва в последствие, след като бъде одобрено да се пристъпи към одобряване на Оперативните програми. Тъй като процеса на одобрение на Споразумението за партньорство логически следва представяне на Оперативни програми за одобрение, в посочения регламент детайлно е разписан именно този процес. За да се намали административната тежест за държавите членки, всяко одобрение на изменение на определени части от дадена програма от страна на Комисията следва автоматично да води до изменение на съответните части на споразумението за партньорство. Известно изключение се прави по отношение на средствата за младежка заетост, тъй като се отчита факта, че приемането на регламентите се забави поради тежките преговори по отношение на финансовата рамка за програмния период 2014–2020 г. Това е причината дори и без одобрени Оперативни програми в държавите членки да стартират инициативите за младежка заетост, като се създават специални правила за представянето и процедурата за одобрение на специалните оперативни програми за инициативата за младежка заетост, посочени в Регламента за ЕСФ.

Основните проблемни области в програмния период 2014–2020 г. при изготвяне на стратегическите документи могат да бъдат обобщени в няколко основни направления:

На първо място в настоящия програмен период основните регламенти определящи разходването на средствата от Структурните фондове са приети със значително закъснение. В края на

¹ (ЕС) № 1303/2013 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета.

декември 2013 г. Независимо, че работните варианти на документите са съгласувани със страните членки, в тези условия има известна несигурност при подготовка на стратегическите документи. Поради тази причина и процеса на стартиране и изготвяне на споразумението за партньорство и оперативните програми носи значително закъснение. Същевременно в процеса на подготовка на стратегическите документи от съществено значение е и средата в която се изготвят работните варианти, съгласуват се и съответно одобряват от страна на ЕК. За страната ни в условията на политическа криза процесите на подготовка на стратегическите документи доведе също до значително забавяне в изготвянето им. Още повече, че одобрението на оперативните програми задължително се предшества от одобрение на споразумение за партньорство с всяка държава членка.

За България одобрението на споразумението за партньорство значително закъснява. Изпратен е вариант за съгласуване на споразумение за партньорство в края на юли 2014 г. Частично одобрение на споразумението за партньорство е върнато обратно от страна на ЕК на 8 август 2014 г., като то обхваща само частта за стартиране на мерки свързани с младежката заетост финансиране от ЕСФ. През януари 2015 г. отново е изпратен вариант на споразумение за партньорство, чието одобрение към този момент все още се очаква. На практика България за да усвоява средства от Оперативните програми следва първо да има одобрение на основните стратегически документи, след това разписване на процедурните механизми за одобрение на проекти, извършване на одити за съответствие на системите за финансово управление и контрол и едва тогава стартиране на процедурите за набиране на проектни предложения. Към настоящия момент всички Оперативни програми са представени на ЕК за одобрение, като две от тях по информация на ЕК към 20.02.2015 г. са одобрени: ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“ и ОП „Добро управление“. Независимо от положителните промени и в настоящия програмен период България ще загуби значителен финансов ресурс по Оперативните програми, поради забавяне в подготовката на нормативните документи на национално ниво, както и невъзможността да се осигури необходимия финансов

ресурс свързан със съфинансиране на проектите. Тези и други проблеми напомнят идентични проблеми в предходния програмен период.

Заклучение

Европейската нормативна регламентация дава известна свобода в новия програмен период на страните членки, като тя се изразява във възможността всяка една страна по свой начин и форма да определи усвояването на средствата от Структурните фондове. Единственото, което се изисква е, за да се гарантира ефективност, справедливост и устойчиво въздействие на интервенцията на европейските структурни и инвестиционни фондове. Въвеждането на адекватни механизми за планиране и подготовка на инвестиционна подкрепа от ЕС и изготвяне на стратегическите документи по Оперативните програми в предвидените срокове би гарантирало необходимия икономически растеж и развитие на страната ни.

Литература

1. Петкова, И. (2015). *Европейски проекти, политики и нормативни регулации*, изд. Форком.
2. Стоянова, З. (2013). *Модели по прилагане на подхода лидер в страните от ЕС*, сп. Управление и устойчиво развитие, 2013.
3. Попова, Р. (2012). *Проучване на иновационната дейност на мебелните предприятия в България*, сп. Управление и устойчиво развитие, том. 35.
4. Харизанова, Х., (2011). *Възможни промени в аграрната политика за развитие на селските райони в България*, сборник от Международна конференция „Взаимодействието теория-практика: ключови проблеми и решения, том първи, БСУ.
5. *Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета.*

PROBLEMS IN THE PREPARATION OF STRATEGIC DOCUMENTS FOR THE 2014–2020 PROGRAMMING PERIOD

Ivelina Petkova
Akademy of MOI, Sofia

Abstract

Preparation of strategic documents for the start of the 2014–2020 programming period, is a serious challenge for all Member States. The purpose of this report is to outline the main problem areas facing the country in the preparation of the Partnership Agreement and operational programs.