



ГЕНЕРАЛНА ДИРЕКЦИЯ ЗА ВЪТРЕШНИ ПОЛИТИКИ НА ЕС
ТЕМАТИЧЕН ОТДЕЛ Б: СТРУКТУРНИ ПОЛИТИКИ И ПОЛИТИКА
НА СБЛИЖАВАНЕ

РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ

Стратегическа съгласуваност на
политиката на сближаване:
сравнение между програмните
периоди 2007 – 2013 г. и 2014 –
2020 г.

ПРОУЧВАНЕ

Резюме

Целта на настоящото проучване е да се направи оценка на степента на развитие и прилагане на стратегическата съгласуваност на политиката на сближаване през периода 2014 – 2020 г. Въз основа на анализ на документи и интервюта с органите на държавите членки, проучването установява, че е имало цялостно подобрение в сравнение с предходния период, но също така откроява поредица от предизвикателства на равнището на ЕС и на национално равнище по отношение на осигуряването на стратегически съгласуван подход между различните европейски структурни и инвестиционни фондове, както и с други политики на ЕС.

Настоящият документ е изготвен по искане на комисията по регионално развитие на Европейския парламент.

АВТОР(И)

Щефан Ка (EPRC)
Карлос Мендес (EPRC)
Джон Бахтлър (EPRC)
Стивън Милър (EPRC)

ОТГОВОРЕН АДМИНИСТРАТОР

Диана Хазе
Тематичен отдел по структурни политики и политика на сближаване
Европейски парламент
Б-1047 Брюксел
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

ПОМОЩНИК-РЕДАКТОР

Валери Виам

ЕЗИКОВИ ВЕРСИИ

Оригинал: английски

ОТНОСНО ИЗДАТЕЛЯ

За осъществяване на връзка с тематичния отдел или за абониране за месечния му информационен бюлетин, моля, пишете на: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Ръкопис, завършен през февруари, 2015 г.

Брюксел, © Европейски парламент, 2015 г.

Настоящият документ е достъпен в интернет на следния адрес:

<http://www.europarl.europa.eu/studies>

ИЗКЛЮЧВАНЕ И ОГРАНИЧАВАНЕ НА ОТГОВОРНОСТТА

Отговорност за мненията, изразени в настоящия документ, носи изцяло авторът. Въпросните мнения не отразяват непременно официалната позиция на Европейския парламент.

Възпроизвеждането и превеждането за нетърговски цели са разрешени, при условие че се посочва източникът и издателят получава предварително известие, както и копие.

РЕЗЮМЕ

Стратегическата съгласуваност е централен елемент от започнатата през 2013 г. реформа на политиката на сближаване за периода 2014 – 2020 г. В настоящото проучване се прави критична оценка на степента на развитие и прилагане на стратегическата съгласуваност на политиката на сближаване, въз основа на анализ на документи и интервюта с органите на държавите членки, отговарящи за програмирането на споразуменията за партньорство и оперативните програми за периода 2014 – 2020 г. Вниманието е съсредоточено върху четири области, считани за ключови за стратегическата ориентация на политиката на сближаване: стратегически рамки на ЕС, национални стратегически рамки, тематична концентрация, както и структура, управление и администриране на програмата.

Стратегически рамки на ЕС

Регулаторно нововъведение за периода 2014 – 2020 г. е използването на рамков регламент за общоприложимите разпоредби (ROP), който обхваща пет фонда в различни области на политиката. Общата стратегическа рамка, която представлява приложение към ROP, е по-широка, по-добре обоснована и по-добре съгласувана стратегическа рамка в сравнение със стратегическите насоки на Общността за периода 2007 – 2013 г. Общата стратегическа рамка беше приветствана от лицата, отговорни за програмирането в управляващите органи, като практичен и полезен актив, въпреки че нейното въздействие върху процеса на програмиране е от въростепенно значение спрямо националните стратегически рамки.

Национални стратегически рамки

Нововъведените споразумения за партньорство са стратегически планове с приоритети, които обхващат петте европейски структурни и инвестиционни фонда (ЕСИ фондове/европейски структурни и инвестиционни фондове). Те се договарят между Европейската комисия и националните органи и предоставят повече възможности не само за координиране на различните ЕСИ фондове, но и за координиране на тези фондове с други политики на ЕС и на държавите членки. На практика националните правила за координация варират значително между отделните държави членки, не на последно място по отношение на формалните изисквания, с които са свързани, но управляващите органи изразяват предпазлив оптимизъм, че структурите и системите, които са планирани или въведени, ще се възползват от полезните взаимодействия и ще доведат до по-добра координация, отколкото през периода 2007 – 2013 г. Държавите членки също така са били активни в прилагането на принципа на партньорство по време на процеса на програмиране. Въз основа на партньорства те са създали ръководни органи или работни групи за разработване на всички или на част от споразуменията за партньорство и оперативните програми. Мероприятията с цел обществено допитване са били допълнени от онлайн форми на консултация и разпространение на информация. Специфичните за всяка държава препоръки изглежда са играли ограничена роля в изготвянето на националните стратегически рамки, но държавите членки в голяма степен са били в състояние да се справят с тях.

Тематична концентрация

Новите изисквания за тематична концентрация за периода 2014 – 2020 г. са оказали голямо въздействие върху програмирането в повечето държави членки. Наблюдава се значително увеличение на отпуснатите средства по ЕФРР/Кохезионния фонд за тематични цели 1-4 (НИТРИ, ИКТ, конкурентоспособност на МСП и нисковъглеродна икономика), докато инвестициите в инфраструктура остават на заден план в сравнение с периода 2007 – 2013 г. Договорянето на разпределянето на средства за отделните цели не е било лесно – много държави членки критикуват възможностите, с които разполагат за постигане на баланс между тематичната концентрация и подкрепата на националните приоритети. Управляващите органи по принцип са съгласни със специалните разпоредби за заделяне на средства (устойчиво градско развитие, дялове от ЕСФ), но биха желали повече гъвкавост. Регионалното диференциране на разпоредбите за заделяне на средства не се счита за полезно, тъй като регионалните категории не са гъвкави и не отразяват регионалните особености.

Структура, управление и администриране на програмата

POP за периода 2014 – 2020 г. беше широко приветстван и се очаква да внесе повече съгласуваност и координация при планирането и усвояването на средствата от ЕСИ фондовете. Въпреки това много от управляващите органи считат, че той не е достатъчно амбициозен, като се има предвид, че все още съществуват отделни регламенти за отделните фондове (особено за ЕЗФРСР).

В много държави членки се наблюдават съществени промени в структурата на програмата в сравнение с периода 2007 – 2013 г., което следва да улесни една по-добра институционална координация между фондовете. Възможността за оперативни програми, финансирани по линия на множество фондове, се разглежда като желан вариант в повечето държави членки, но все още е налице безпокойство по отношение на административните усложнения (напр. поради отделните регламенти). Интегрираните териториални подходи имат потенциала да бъдат полезни инструменти за гарантиране на стратегическа съгласуваност на местно/регионално равнище. И накрая, дадена е предимно положителна оценка на ролята на Комисията в подкрепа на целите на стратегическата съгласуваност. При все това бяха изказани критики във връзка със съгласуваността и последователността на позициите на различните генерални дирекции и на представяните от тях съвети. В действителност, въпреки положените усилия за подобряване на консултациите и сътрудничеството между службите на Комисията, управляващите органи считат, че продължаващото прилагане на „секторен подход“ към ЕСИ фондовете на равнище ЕС (при който различни отдели отговарят за различните фондове) ограничава възможността за координиран подход.

Заклучения и препоръки

1. Общата стратегическа рамка декларира по ясен начин целите и приоритетите на ЕС.
2. Документите на Комисията за изразяване на позиция осигуриха на националните органи възможност ясно да разберат вероятната преговорна позиция на Комисията.
3. Тематична концентрация ще бъде постигната, най-малкото на етапа на програмиране.
4. Съществува загриженост относно постепенната „трансформация“ на политиката на сближаване в тематична политика, която рискува да забрави своята цел за постигане на сближаване.
5. Следва да бъде постигната по-голяма стратегическа интеграция и координация на управлението на фондовете.
6. Принципът на партньорство изглежда е бил широко спазван по време на процеса на програмиране.
7. Има малко признаци за опростяване.
8. Ефикасността и полезността на вариантите за интегрирано териториално развитие все още не са ясни.
9. Мнението за ролята на Комисията по време на преговорите е сравнително високо.
10. Подготовката на процеса на реформа на политиката за периода 2014 – 2020 г. е била относително открита и приобщаваща, поне в сравнение с периода 2007 – 2013 г.

Въз основа на тези заключения се отправят следните препоръки:

- Ще бъде от полза да се обсъди възприемането на **подход на засилено сътрудничество** между Европейската комисия и държавите членки при разработването както на общата стратегическа рамка, така и на документите за изразяване на позиция.
- Съществува **необходимост от много по-засилена интеграция на ЕСИ фондовете** и координация между генералните дирекции на Комисията.
- **Прилагането на принципа на партньорство по време на етапа на изпълнение** на програмите следва да се наблюдава от ЕП.
- Препоръчително е **ЕП да осъществява строг надзор и контрол** на стратегическата съгласуваност и ефективност на политиката на сближаване.
- Необходимо е **по-тясна координация в рамките на Европейския парламент**, по-специално засилен диалог между четирите комисии, отговарящи за ЕСИ фондовете.