

УСВОЯВАНЕ И КОНТРОЛ НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Гл. ас. д-р Ирена Николова

Департамент „Икономика“

Нов български университет

Резюме: Средствата от фондовете на Европейския съюз се разпределят към държавите-членки за изпълнение на общите европейски политики и постигане на стратегическите цели и приоритети за развитие на европейската икономика. Два основни въпроса се разглеждат в настоящата студия. На първо място, това са проблемите и предизвикателствата пред България и българската администрация при усвояването на наличните средства за програмния период 2007-2013 година и очакванията за периода 2014-2020. Вторият основен въпрос, който се дискутира, е контролът при усвояването на публичните средства от Европейския съюз.

Ключови думи: фондове на Европейския съюз, контрол на средства от ЕС, България, усвояване на средства, програми и проекти на ЕС

EU FUNDING ABSORPTION AND CONTROL

Assist. Prof. Irena Nikolova, PhD

Department of Economics

New Bulgarian University

Abstract: The funding of the European Union is allocated to the member states for implementing the European common policies and for achieving the strategic goals and priorities for the development of the European economy. Two main issues are reviewed in the present study. First, these are the problems and challenges that Bulgaria and Bulgarian administration face in the absorption process of the available EU funding for the programming period 2007-2013 and the expectations for the period 2014-2020. The second issue discussed in the paper is the control on the absorption of the public EU funds.

Key words: EU funds, EU funding control, Bulgaria, absorption, EU programs and projects

Европейският съюз към 2014 година вече се състои от 28 страни-членки, всяка от които провежда своя вътрешна политика в областта на икономиката и финансите. Но като част от общ съюз, е необходимо те да изпълняват общите политики и да прилагат установените правила за усвояване на средствата от фондовете на Европейския съюз.

Безспорно обединяването на толкова държави в името на една обща идея за изграждането на водещ субект в световната икономика не е лесна задача, както за управляващите европейските институции, така и за европейската администрация и националните администрации в отделните държави-членки. В историята на Европейския съюз и икономическата интеграция има различни документи и действия, подпомагащи тези процеси. Но със сигурност чрез приемането на Договора от Лисабон, Европейският съюз се стреми към създаване на една хомогенна общност от държави, които да постигнат по-висок икономически растеж и жизнен стандарт вътре в общността, като в същото време този съюз се утвърди и на международната сцена. Именно за постигането на тези свои приоритети, част от които са заложени още при неговото създаване, Европейският съюз следва изпълнението на своите общи политики в различни области: търговска политика, обща външна политика, която е в процес на изграждане, обща регионална политика, селскостопанска, конкурентна и др.

За реализирането на общите политики се отпускат средства от фондовете на Европейския съюз, така че европейските политики да бъдат приложени и на национално ниво и да се постигнат дългосрочните цели на европейско ниво и от всяка страна.

Всяка държава-членка има достъп до средствата от фондовете на Европейския съюз, които имат за цел да реализират неговите общи политики, следвайки конкретните приоритети за действащия шестгодишен програмен период. Така конкретното финансиране по

програми и проекти обвързва постигането на крайните резултати в държавите-членки с общите принципи и цели на европейската идея.

Кое прави актуално разглеждането на въпросите, свързани със средствата от Европейския съюз, и по-специално процесът на усвояване и контролиране на тези средства?

В контекста на изпълнение на общите политики на Европейския съюз и прилагането им за всяка държава-членка, те се подпомагат чрез публичните средства на европейските бюджет и фондове. Всяко разходване на средства, които са публични, и особено прозрачността при тяхното усвояване от държавите-членки и крайните бенефициенти, са чувствителна тема за всеки данъкоплатец в Европейския съюз. Ето защо, „новите“ държави-членки¹ и техните администрации, за които процесът на усвояване на средства е все още нов, е необходимо да спазват изградените и утвърдени от останалите страни правила, за да не подлежат на санкциониране.

След пълноправното членство в Европейския съюз през 2007 г., България за първи път имаше възможността да участва в процеса по усвояване на средствата от фондовете² и така да следва общите европейски политики и да се включи пълноценно в европейското семейство. Едновременно с това, важно условие за успешното финансиране бе съобразяването с приоритетите на четвъртата многогодишна финансова рамка на Европейската комисия за периода 2007-2013 година, представени в документа „Да изградим нашето

¹ За „нови“ държави-членки на Европейския съюз се разглеждат присъединилите се през 2004 г. 10 държави, заедно с разширяването през 2007 г., при което пълноправни членове станаха България и Румъния. Хърватска се присъедини към Европейския съюз през 2013 г. и все още данните за усвояване на средствата по европейските фондове и контролът на национално ниво не са съпоставими с останалите страни-членки.

² България участва в предприсъединителните програми на ЕС преди пълноправното си членство, но тогава няма достъп до средствата от структурните фондове и останалите финансови инструменти на ЕС.

общо бъдеще: политически предизвикателства и бюджетни средства на разширения Съюз 2007-2013“[1], [2].

При планиране на шестгодишната рамка за периода 2007-2013 г. световната икономика и тази на Европейския съюз се намираше в състояние на растеж. Но предвидените приоритетни области за развитие като устойчив растеж, политика на сближаване, мястото на Обединена Европа в света и др., бяха засегнати от развилата се дългова и финансова криза в Евророната. Въпреки това, институциите на Европейския съюз продължиха своята работа по изпълнение на планираните дейности за всеки от европейските фондове. Освен това приоритетите и целите от тази финансова рамка намериха отражение и при изготвянето на следващата многогодишна програма.

За настоящия програмен период 2014-2020 г. приоритетите на Европейския съюз също дават насоката за финансиране чрез средствата от фондовете, като те са представени в друг стратегически документ „Европа 2020: стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“ [3]. Именно чрез тази стратегия Европейският съюз се стреми да осигури последователност при изпълнението на своите общи политики и след възстановяването от рецесията да продължи с икономическото си развитие.

Друг важен въпрос при разглеждането на средствата по европейските фондове е фактът, че тези средства са публични, и за тяхното усвояване, институциите на Европейския съюз се стремят да бъдат разходвани по предназначение и да има прозрачност на целия процес от кандидатстването до усвояването. Това е свързано и с осъществявания контрол от страна на институциите, отговорни за това на европейско и на национално ниво.

Целта на студията е да се разгледа и анализира процесът на усвояването на средствата от европейските фондове за България.

Конкретните задачи, които се поставят, са:

- да се представят проблемите и предизвикателствата пред България и българската администрация при усвояването на средствата за страната за програмния период 2007-2013 г.
- да се анализират основните приоритети за програмния период 2014-2020 г. в контекста на възможностите за финансиране от фондовете на Европейския съюз;
- да се дискутират предизвикателствата при осъществяване на контрол върху процеса на усвояване на средствата от Европейския съюз на национално и европейско ниво.

Усвояването на средствата по фондовете на Европейския съюз се разглежда конкретно за България. Дискутирани са степента на усвояемост на средствата, предвидени за България през програмния период 2007-2013 г., както и слабостите и предимствата по отношение на фондовете и политиките за страната. На тази основа са представени и възможностите за новия програмен период 2014-2020 година.

С оглед на поставените цел и задачи, студията е структурирана в три основни части, които представят последователно анализирани задачи. В заключение са представени и изводи от разгледаните актуални въпроси в студията.

За изготвянето на студията са ползвани данни на европейските институции, предимно на Европейската комисия и на някои от генералните дирекции, както и официалните страници на Европейския съюз. Информацията за България е от официалните страници на институциите.

Освен това са разгледани публикации на български и чуждестранни автори по въпросите на средствата от Европейския съюз и на контрола върху тях, които са цитирани в текста.

По отношение на статистическите данни, информацията е на Европейската статистическа служба (Евростат) и Националния статистически институт (НСИ). Актуалните данни за фондовете,

програмите и проектите в България са от Единния информационен портал за структурните фондове, поддържан от администрацията на Министерски съвет [4].

В студията са включени и анализи на автора по въпросите на политиките и средствата от Европейския съюз, представени под формата на доклади на конференции през 2013 и 2014 година [5], [6].

1. Усвояване на средствата от фондовете на Европейския съюз от България за периода 2007-2013 година

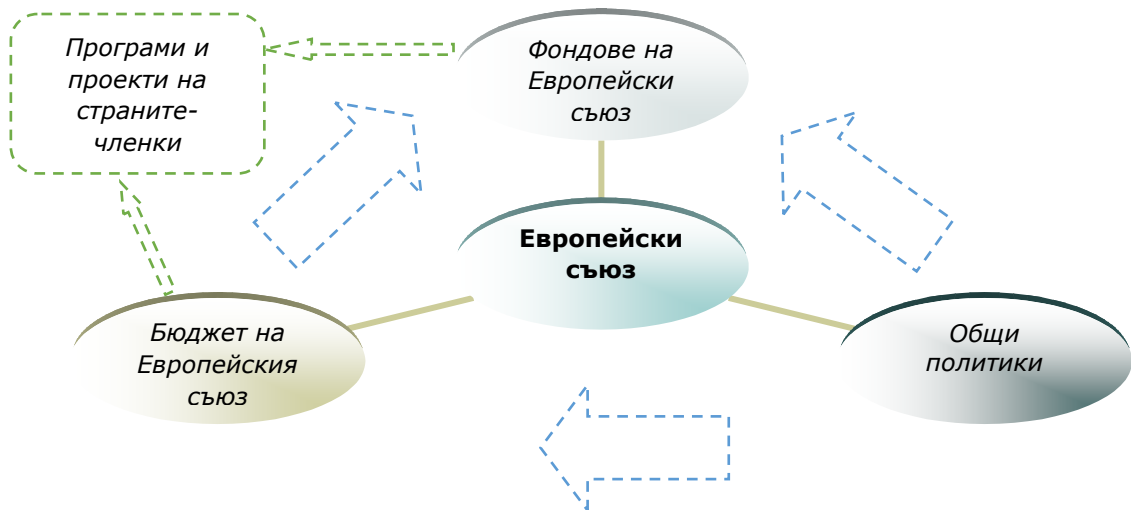
Средствата, които Европейският съюз отпуска, както бе посочено по-горе, са за изпълнението на политиките и конкретните приоритети, заложили за съответния програмен период. Така в края на този период може да се търси постигнатия резултат за всяка държава-членка, който да е съпоставим с предварително заложените цели (фиг. 1). Това гарантира и последователност в изпълнението на конкретни цели и обвързването им с водещи инициативи, разписани в стратегията за развитие на Европейския съюз. Например за периода 2007-2013 г. това бе стратегията „Да изградим нашето общо бъдеще: политически предизвикателства и бюджетни средства на разширения Съюз 2007-2013“. А за 2014-2020 година стратегията, следвана от Европейския съюз е „Европа 2020“.

На национално ниво обикновено също има стратегически документи, които определят визията за прилагане на тези средства и разпределението им по приоритетни области във всяка държава-членка за шестгодишния програмен период. За България документът за периода 2007-2013 г. е Националната стратегическа референтна рамка, докато за 2014-2020 г. това е Споразумението за партньорство³. И двата документа отразяват общите политики на

³ Към м. юни 2014 г. Споразумението за партньорство с България все още не е одобрено от Европейската комисия. На 6 юни 2014 г. Европейската комисия изпрати

Европейския съюз, както и приоритетите за съответния програмен период. Важен момент в тези документи е тяхното съответствие с регламентите на Европейския съюз за европейските фондове.

Фигура 1. Връзка между общи политики и финансиране в Европейския съюз⁴



Финансирането на програми и проекти от Европейския съюз може да се осъществи чрез директно плащане от бюджета на Европейската комисия (около 20% от целия бюджет), което е възможно само за някои области (научни изследвания, образование, транспорт, енергетика). Останалата част от финансирането се реализира чрез действащите фондове на Европейския съюз, след което средствата се предоставят чрез програми и проекти във всяка държава-членка. Обикновено при този вид финансиране – директно от бюджета на Европейската комисия или чрез фондовете на Европейския съюз, има процентно съфинансиране за крайния проект.

Коментари по Споразумението, които засягат различни политики на Европейския съюз и специфичните регламенти на европейските фондове.

⁴ Фигурите и графиките, за които не е посочен изрично източник, са на автора.

Това съфинансиране се осигурява от крайния бенефициент или националния бюджет, ако бенефициентът е държавата.

Европейският съюз разполага и с други финансови инструменти за изпълнение на конкретни дейности, които не са засегнати в настоящата студия – фонд „Солидарност“, специални финансови инструменти за помощ заедно с Европейската инвестиционна банка, инструмент за предприсъединителна помощ. Тези финансови инструменти се прилагат в конкретни случаи и с тях се цели постигането на конкретна цел. Например, чрез финансовите инструменти на Европейската инвестиционна банка се отпускат средства за подпомагане на малките и средни предприятия в държавите-членки под формата на кредитни линии.

Необходимо е да се посочи, че освен финансирането чрез различните финансови инструменти на Европейския съюз, е възможно и предоставянето на безвъзмездни средства по програми, т.нар. грантови схеми или грантове. Тези средства също се предоставят чрез фондовете на Европейския съюз, но се отпускат при изпълнението на определени условия на програмите на национално ниво. Особеното при тях е, че не е необходимо съфинансиране (осигуряване на средства) от страна на крайния бенефициент.

След дефинирането на приоритетите и конкретни цели на ниво „Европейски съюз“ и на национално ниво, следващата стъпка при усвояването на средствата от фондовете на Европейския съюз е разработването и приемането на оперативните програми на всяка държава-членка.

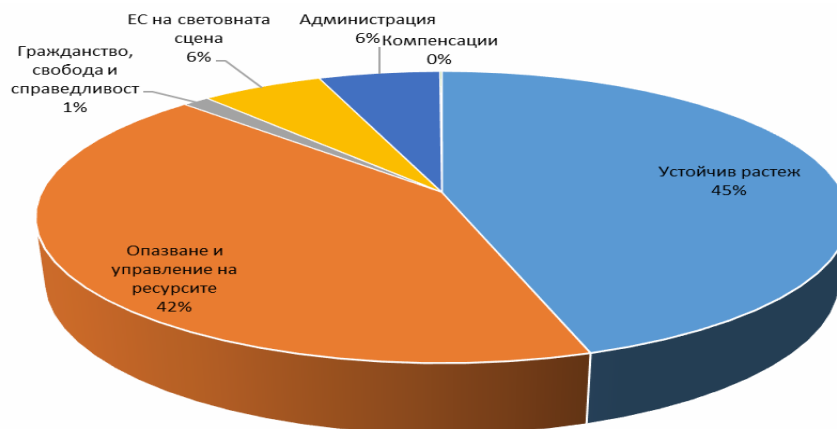
Тук всъщност всяка една от тях има възможност да представи своите приоритетни области на развитие в шестгодишния програмен период, съобразявайки се с ключовите области на финансиране от фондовете на Европейския съюз и общите политики. Така оперативните програми в държавите-членки могат да са различни в

зависимост от необходимостта от провеждане на европейските политики на национално ниво.

Оперативните програми, както и стратегическите документи на държавите-членки, се одобряват от Европейската комисия преди да стартират същинските дейности по тях. Така се гарантира изпълнение на европейските политики.

Приоритетите за финансиране от страна на Европейския съюз са области, приети за ключови за неговото развитие (фиг. 2). За периода 2007-2013 година общият размер на бюджета на Европейския съюз е около 976 млрд. евро, като за всяка от шестте години се планира какъв да е размерът на средствата по отделните приоритети. Сумата се отнася за 28 страни-членки, т.е. включително и Хърватска за втората половина на 2013 година.

Фигура 2. Приоритети за финансиране от Европейския съюз за периода 2007-2013 година



Източник: Европейска комисия [7]

Най-голям дял от финансирането на Европейския съюз е насочено към две основни области: устойчив растеж (около 439 млрд. евро бюджет за шест години) и опазване и управление на природните ресурси (около 413 млрд. евро бюджет за шест години).

Най-много средства от целия бюджет на Европейския съюз се отделят за провеждането на кохезионната политика, като за целия многогодишен период 36% или около 349 млрд. евро са предназначени за намаляване на разликите между отделните държави-членки.

За да може да се планира програмния период 2014-2020 г., е добре да се представи състоянието на усвоените към момента средства и причините за нивото на усвояване на средствата. Така ще могат да се анализират възможностите за бъдещето по-ефективно усвояване. Освен това средствата, договорени за периода 2007-2013 г., могат да се усвояват до 2015 година от държавите-членки. Затова и в студията се отделя място на този програмен период.

От бюджета на Европейския съюз, както бе посочено, 80% от средствата се разпределят за европейските фондове.

Фондовете на Европейския съюз за периода 2007-2013 година са два основни фонда, известни още като структурни фондове – Европейски социален фонд (European Social Fund) и Европейски фонд за регионално развитие (European Fund for Regional Development). Заедно с Кохезионния фонд (Cohesion Fund) те формират основното перо за финансиране на общите политики, повечето от които са включени в т.нар. кохезионна политика или още политика на сближаване.

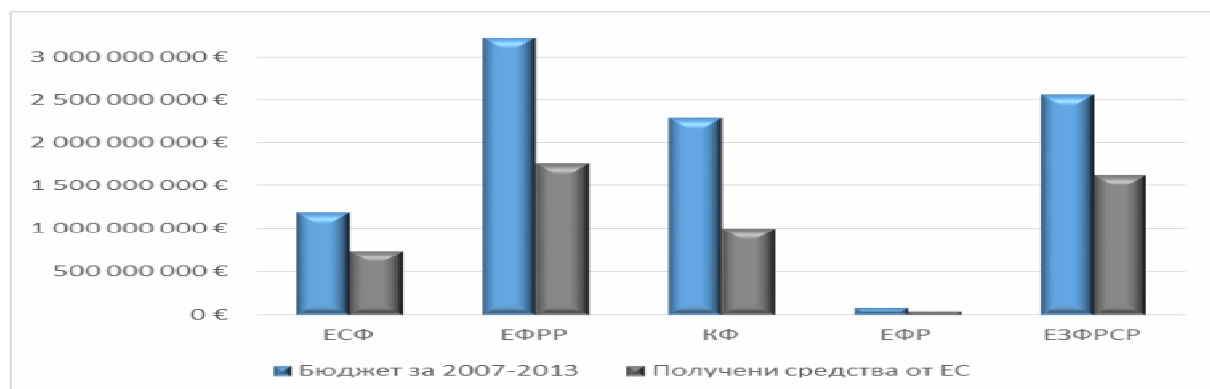
Освен тези три фонда за първия програмен период за България като държава-членка има още два фонда, които приоритетно финансират програми в областта на общата селскостопанска политика: Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони (European Agricultural Fund for Rural Development) и Европейски фонд за рибарство (European Fisheries Fund).

Тъй като фондовете на Европейския съюз продължават да действат и през новия програмен период 2014-2020 година, детайли за всеки от тях е представена във втората част на студията.

Как тези средства се усвояват от България и каква част е предназначена за страната?

Общият размер на средствата по фондовете за България за периода 2007-2013 г. е в размер на 9 301 764 579 евро, от които 6 673 328 244 евро се финансират от Структурните и Кохезионния фонд. Европейският фонд за рибарство и Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони осигуряват финансиране в страната за програми и проекти в областта на селското стопанство в размер на 2 628 136 355 евро. Разпределението на средствата по отделните фондове към м. март 2014 г. е представено на фиг. 3, като водещи фондове по отношение на средствата, предоставени за прилагането на общите политики, са фондът за регионално развитие и фондът за развитие на селските райони.

Фигура 3. Средства по фондовете на Европейския съюз за България, 2007-2013 г.



Източник: Министерство на финансите [8]

Към 31 март 2014 г. степента на усвояемост⁵ на средствата по фондовете е следната:

⁵ В студията под "степен на усвояемост на средствата по фондовете на ЕС" се има предвид процентът на изпълнение при получени трансове от Европейската комисия,

- Европейски социален фонд: 62,06%;
- Европейски фонд за регионално развитие: 54,44%;
- Кохезионен фонд: 43,87%;
- Европейски фонд за рибарство: 47,00%;
- Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони: 63,21%.

Общият размер на усвоените средства е 5 131 млрд. евро или 55,16% от предназначените за България средства за периода 2007-2013 година.

На национално ниво процесът на усвояване на средствата протича от европейските фондове до крайните бенефициенти по следния начин:

1. Фондове на Европейския съюз за програмния период, където средствата се разпределят за шестгодишен период за изпълнение на европейските политики;
2. Оперативни програми – това са инструментите за прилагане на европейските политики на национално ниво, като същевременно се спазват целите и приоритетите за програмния период за България [9].
3. Приоритетни оси, включени в оперативните програми – чрез тях се определя изпълнението на оперативната програма, като така се извеждат приоритетите за изпълнение;
4. Мерки на оперативните програми – към всяка ос има и мерки, които последователно се изпълняват. Така поетапно се усвояват средствата по съответната приоритетна ос и оперативна програма, т.е. бюджетът, с който разполага всяка оперативна програма, се усвоява последователно според предвидените цели за постигане.

в частта, финансирана от Европейския съюз. Не се отразява дялът на националното съфинансиране.

5. Проекти на бенефициентите – това са крайните получатели на средствата от фондовете на Европейския съюз. За да могат да се включат, е необходимо да представят своите предварителни разчети за усвояване на средствата и най-вече какви са очакваните резултати от това финансиране. Очакванията на институциите на Европейския съюз са, че ще има устойчивост на постигнатите резултати по всеки проект в средносрочен период.

Както бе посочено, всяка държава-членка определя своите оперативни програми съгласувано с Европейската комисия. Общият брой на оперативните програми за България за програмния период 2007-2013 г. е седем и има два национални стратегически плана и програми:

- ✓ Оперативна програма „Транспорт“;
- ✓ Оперативна програма „Регионално развитие“;
- ✓ Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“;
- ✓ Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“;
- ✓ Оперативна програма „Околна среда“;
- ✓ Оперативна програма „Административен капацитет“
- ✓ Оперативна програма „Техническа помощ“;
- ✓ Национален стратегически план за развитие на селските райони и програма „Развитие на селските райони“;
- ✓ Национален стратегически план за рибарство и Оперативна програма „Рибарство“.

Разпределението на средствата по отделните оперативни програми за периода 2007-2013 г., както и финансирането от фондовете на Европейския съюз и националното съфинансиране, е представено в табл. 1.

Таблица 1. Средства по оперативните програми, 2007-2013 г.
(в евро)

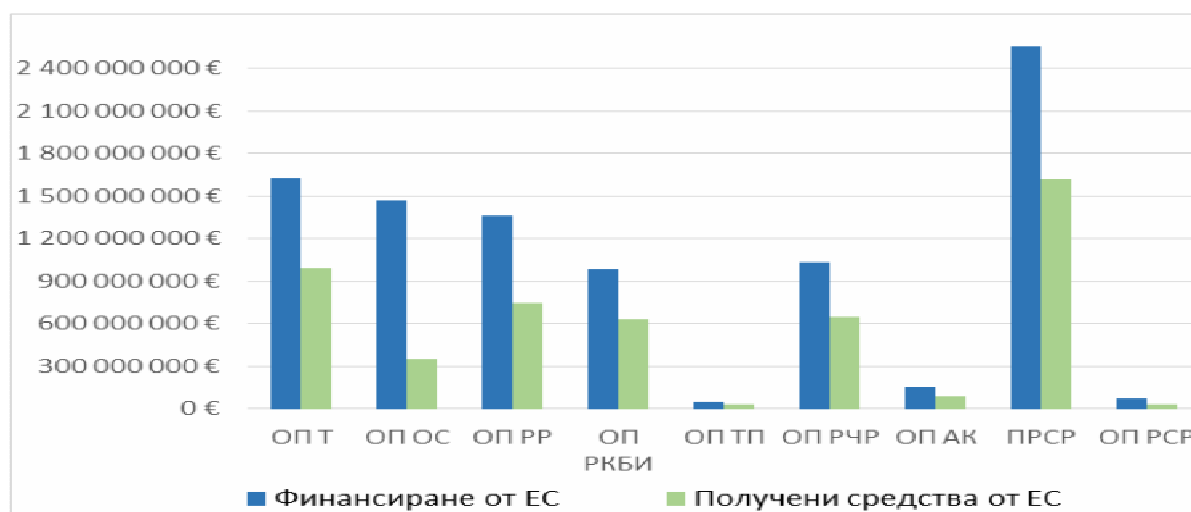
Оперативни програми	Общо	Финансиране от ЕС	Национално съфинансиране
ОП Транспорт	2 003 481 166 €	1 624 479 623 €	379 001 543 €
ОП Околна среда	1 800 748 085 €	1 466 425 481 €	334 322 604 €
ОП Регионално развитие	1 601 274 759 €	1 361 083 545 €	240 191 214 €
ОП Развитие на конкурентоспособността на българската икономика	1 162 215 552 €	987 883 219 €	174 332 333 €
ОП Техническа помощ	56 819 427 €	48 296 513 €	8 522 914 €
ОП Развитие на човешките ресурси	1 213 869 575 €	1 031 789 139 €	182 080 436 €
ОП Административен капацитет	180 789 087 €	153 670 724 €	27 118 363 €
Общо средства по Структурни и Кохезионен фондове	8 019 197 651 €	6 673 628 244 €	1 345 569 407 €
П Развитие на селските райони	3 167 917 267 €	2 552 259 588 €	615 657 679 €
ОП Развитие на сектор „Рибарство“	101 168 996 €	75 876 747 €	25 292 249 €
Общо средства по Фондове в селското стопанство	3 269 086 263 €	2 628 136 335 €	640 949 928 €

Източник: www.eufunds.bg

Средствата, предназначени за страната, и размерът на усвоените средства са представени на фиг. 4, като това са само средствата от фондовете на Европейския съюз без представяне на националното съфинансиране. Частта от националното съфинансиране по отделните оперативни програми е различна за всяка от тях. Освен това при финансирането от Европейския съюз се включват и грантовете, които се предоставят на 100% на страната.

Всъщност усвоените средства са тези, за които Европейската комисия е потвърдила коректното изпълнение на проектите и оперативните програми, т.е. не са оспорвани процедури, не са наблюдавани проблеми при документацията и др.

Фигура 4. Усвояване на средствата по оперативните програми за България, 2007-2013 г.⁶



Източник: www.eufunds.bg

Както посочва и в свой доклад KPMG [10] България през 2007 г. и 2008 г. не договаря дори 10 % от предвидените за нея средства, а усвояването на средствата стартира активно едва през 2010 г. Факт е, че още през 2012 г. са договорени 100 % от всички средства, предвидени за страната по Европейския социален фонд, Европейския фонд за регионално развитие и Кохезионния фонд. Средствата, договорени по двата фонда за развитие на селското стопанство, към м. март 2014 г. са 93,66%.

На фиг. 4 ясно се виждат разликите за всяка една програма по отношение на предвидените средства за финансиране от бюджета на Европейския съюз чрез фондовете и получените средства към м. март 2014 г.

Предимство за страната е възможността вече договорените средства по отделните програми и проекти да продължават да се изпълняват до 2015 година включително, т.е. това ще се случва паралелно с усвояването на средствата по новия програмен период.

⁶ Данните са към 31 март 2014 г.

В сравнение с останалите държави-членки [11] усвояването на средствата по европейските фондове в България изостава. Напр. към м. юни 2013 г. процентът на усвояване в България е бил 40% (за усвояване на средствата по Структурните фондове и Кохезионния фонд), като след нас е само Румъния с 26,20%. Пред България с близки стойности по процент на усвояване на средства са Италия: 40,27%, Малта: 40,86%, Чехия: 41,95%, Словакия: 45,514%, Унгария: 47,71%. В същото време сред отличниците по този показател са Естония със 70,95%, Литва със 70,83%, Португалия с 68,81%, Ирландия с 67,56% и Швеция с 62,58%.

Процентът на усвояване на средствата от фондовете на Европейския съюз, предвидени за 2007-2013 г., към м. юни 2013 г. общо за всички държави-членки е 53,85%, т.е. около 187 млрд. евро.

Ниският процент на усвоени средства от фондовете на ЕС за България и Румъния, в сравнение с останалите страни-членки, може да се обясни с липсата на опит с процедурите при управлението на проекти. В началото на програмния период двете държави все още не усвояват ефективно средствата, предназначени за тях. Останалите страни-членки, напр. новоприсъединилите се десет през 2004 г., имаха на разположение период 2004-2007 г., за да се приспособят към правилата за управление на европейските проекти.

Важните въпроси по отношение на успешното усвояване на средствата от България са свързани на първо място с причините за по-ниската степен на усвояване и на второ място, с възможностите за подобрене до края на периода на изпълнение (2015 г.), както и за следващия програмен период 2014-2020 г.

Причините за слабостите при настоящия програмен период, който е първи за страната като пълноправен член на Европейския съюз, могат да се обобщят по следния начин:

- Липсата на административен капацитет за управление на средствата по програмите и проектите. Въпреки че

предприсъединителните програми за България предвиждаха обучение на експерти от държавната администрация за усвояване на средствата от фондовете на Европейския съюз, изграденият административен капацитет се оказва недостатъчен.

- Световната финансова и икономическа криза, а по-късно и дълговата криза в страните от Евророната, допълнително се отрази на приоритетите на Европейския съюз, в частност и на България. Необходимо бе пренасочване на ресурс за непредвидени проблеми и области от бюджета на Европейския съюз. Така не бе обърнато толкова внимание на новоприсъединените се държави през 2007 г., които се оказаха и с най-ниски показатели по отношение на жизнен стандарт и икономическо развитие.
- Доста сектори от икономиката все още не са реформирани в България, което създава затруднения при включването на приоритетите на Европейския съюз и прилагането им на практика в страната. Така средствата по оперативните програми следват общите политики, но в същото време се прилагат към свързани сектори, неработещи по съвременните правила.
- Осигуряването на съфинансиране за крайните бенефициенти е проблем, особено при малките и средни предприятия и при стартиращите фирми. Въпреки различните форми на финансиране, които осигурява Европейския съюз с Европейската инвестиционна банка, малките и средни фирми в страната не са достатъчно запознати с оперативните програми и възможностите, които им се предоставят. Така администрацията на национално и на общинско ниво е необходимо да развие информационното разясняване на

процедурите за усвояване на средства от европейските фондове, както и европейските политики.

Администрацията на национално и на общинско ниво има ключово значение в процеса по усвояване на средствата от Европейския съюз. Същинската роля на българската администрация при усвояване на средствата от фондовете на Европейския съюз може да се посочи в следните ключови етапи:

- При планирането на приоритетите за България за целия шестгодишен период на действие на многогодишната финансова рамка на бюджета на Европейския съюз. Тези приоритети за развитие на страната, както бе посочено, трябва да са съобразени с целите на европейските институции. Разбира се правителството, което има за задача да планира този период, трябва да съобрази, че се отнася за изпълнение и реални резултати в средносрочен и дългосрочен период. На практика това означава, че е необходимо да има приемственост при прилагане на политиките национално ниво, които дори да се изпълняват от две или повече правителства. Ето защо е необходима устойчивост при държавната администрация, отговорна за планирането и изпълнението на приоритетите за страната.
- Следващият момент е свързан с поетапното изпълнение на програмите и проектите за страната и прозрачното усвояване на средствата, предназначени за България за шестгодишния период;
- Не на последно място българската администрация има съществена роля при отчитане на постигнатото за програмния период 2007-2013 година, включващо силните и слаби страни, така че за следващия програмен период това да бъде преодоляно и отразено в програмните документи.

Възможностите за новия програмен период за страната са чрез анализиране на пропуските по отделните оперативни програми към момента да бъдат избегнати и да се усвоят по-ефективно средствата, договорени за България. Забавянето в усвояването на средствата се дължи и в недостатъчния опит на всички участници в този процес от българска страна. Както бе посочено, това е и един от проблемите, пред които са се изправили и присъединилите се към ЕС през 2004 г. страни.

При планирането и изпълнението на многогодишните финансови рамки на Европейския съюз настъпват разминавания между планирани мерки и реални резултати. Разликата несъмнено се дължи на дългия период от планирането до реализацията на поставените приоритети и конкретни цели, както и на непредвидените промени във външната среда.

2. Приоритети за финансиране от Европейския съюз за периода 2014-2020 година

Глобалната икономическа и финансова криза, както и дълговата и финансова криза в Европа, се отразиха върху развитието на икономиката на всяка една от страните-членки и на Европейския съюз като цяло. Предизвикателствата за бъдещето на Европейския съюз, и то в условията на криза, както и приоритетните цели и области за постигане на „интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“ са отразени в основния документ към момента Стратегия „Европа 2020“. Именно чрез тази стратегия и съпътстващите я дейности Европейският съюз ще се стреми да преодолее влиянието на двете кризи и да намери своето място в световната икономика.

България като страна-членка на Европейския съюз също се стреми към постигането на целите в Стратегията „Европа 2020“. Но въпросът е как изпълняваме тези цели и какви са възможностите за

тяхното постигане в страната, що се отнася до икономиката. Безспорно влошената външна среда за България от 2008 г. досега, в резултат на глобалната икономическа и финансова криза, доведе до спад в икономиката и промяна в прогнозите за развитието на отделни сектори. Кризата в Европа от 2010 г., започнала като дългова, а впоследствие прераснала във финансова, допълнително създаде затруднения за икономиката на страната. А тя е изправена пред предизвикателството да догонва средното европейско ниво за постигане на по-висок жизнен стандарт.

Във втората част от студията акцентът е върху програмния период 2014-2020 г., като се разглеждат следните въпроси:

- Фондовете на Европейския съюз – тъй като Европейската комисия промени тяхното функциониране с цел по-ефективното усвояване на средствата;
- Целите на Европа 2020, които имат отношение и към България и нейното бъдещо икономическо развитие;
- Предизвикателствата пред българската икономика през настоящия период.

През настоящия програмен период Европейската комисия „унифицира“ действието на своите основни фондове чрез Общата стратегическа рамка [12], като така се стреми към по-ефективното усвояване на средствата от държавите-членки.

Европейският съюз има пет действащи фонда, чиято цел е да подпомогнат дейността на европейските институции за постигане на общ растеж на европейската икономика в определен програмен период. Това е съобразено с политиките на Европейския съюз и приоритетите, заложи в бюджета на Европейската комисия.

Разбира се, освен за постигането на икономически растеж, Европейският съюз се стреми и за запазване на този растеж, като приоритетно се финансират области, които биха допринесли за това [13].

За новия програмен период 2014-2020 се акцентира на няколко области:

- създаване и прилагане на иновациите в икономиката (интелигентен растеж);
- ефективно използване на наличните ресурси за по-екологична и конкурентна икономика (устойчив растеж);
- увеличаване на заетостта и продължаване на политиката на сближаване (приобщаващ растеж).

Фондовете на Европейския съюз, които са уточнени за програмния период 2014-2020 година, са:

- Европейски социален фонд (European Social Fund);
- Европейски фонд за регионално развитие (European Fund for Regional Development);
- Кохезионен фонд (Cohesion Fund);
- Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони (European Agricultural Fund for Rural Development);
- Европейски фонд за морско дело и рибарство (European Maritime and Fisheries Fund).

Общият размер на финансирането чрез посочените пет фонда за шестгодишния период е в размер от 1 082 млрд. евро. Предвид разликите в икономическото развитие между страните-членки, при планиране на изпълнението на целите в областта на политиката на сближаване (икономическо, социално) и регионалната политика се отделят около 352 млрд. евро или 32.5% от общия размер на бюджета за петте фонда. Най-голям е дялът на средствата за т.нар. слаборазвити региони в Европа и той е 182 млрд. евро [14]. Политиката на сближаване се финансира от три фонда – Европейски социален фонд, Европейски фонд за регионално развитие и Кохезионен фонд.

Останалите средства от бюджета на Европейския съюз до 2020 г. (730.2 млрд. евро или 67.5% от общия бюджет) се отделят за

селскостопанската политика и други политики, незасегнати в политиката на сближаване – външна политика, научно-изследователска дейност и др.

Европейският социален фонд е фондът, който се занимава с финансирането на програми и проекти в областите на образованието и социалната политика, като значително място се отделя за дейностите и мерките по създаването на заетост и намаляване на младежката безработица. Общият размер на средствата, с които разполага този фонд, са около 83 млрд. евро. Конкретните цели, приоритетно финансирани в периода 2014-2020 година, са:

1. Насърчаване на заетостта и мобилността на работната сила;
2. Борба с бедността;
3. Инвестиции в областта на образованието и ученето през целия живот;
4. Инвестиции за ефективна публична администрация.

Европейският фонд за регионално развитие има за цел да финансира основно няколко ключови области:

1. Иновации и научни изследвания;
2. Цифрови технологии;
3. Малки и средни предприятия;
4. Изграждане на икономика с ниска въглеродна интензивност.

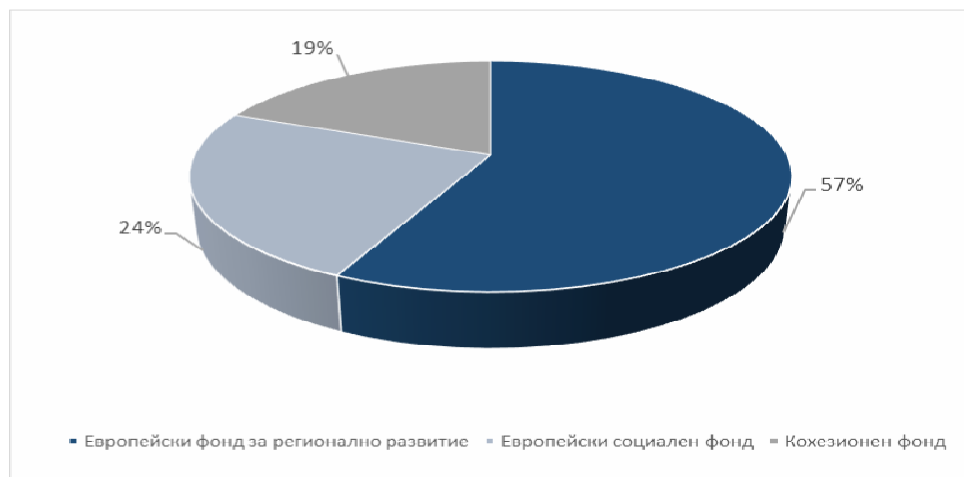
За справедливото разпределение на средствата от този фонд, Европейската комисия въвежда и допълнително разграничение на отделните региони в Европейския съюз на три категории – по-слабо развити региони, региони в преход и силно развити региони. Така приоритетно финансиране получават регионите, които са в категорията „по-слабо развити“, като техните програми и проекти е необходимо да покриват поне две от ключовите области.

Третият фонд, който подпомага политиката на сближаване, е **Кохезионният фонд**. Той е насочен към две ключови области:

1. Изграждането на трансевропейски транспортни мрежи и

2. Финансиране на области, имащи отражение върху околната среда – енергийна ефективност, транспорт, възобновяема енергия, развитие на обществения транспорт и др. Средствата, предвидени по този фонд, са в размер от 66 млрд. евро за период от шест години.

Фигура 5. Разпределение на средствата за провеждане на политиката на сближаване за периода 2014-2020 година



Източник: Европейска комисия, собствени изчисления

На фиг. 5 е представено процентното разпределение на средствата, отделени за политиката на сближаване на Европейския съюз за периода 2014-2020 г. между трите фонда. В сравнение с предходния програмен период 2007-2013 г. се увеличават средствата, предоставени на Европейския социален фонд, като намаляват тези за Кохезионния фонд. Средствата за Европейския фонд за регионално развитие се запазват. В процентно изражение фондът за регионално развитие разполага с най-голям дял от средствата на бюджета и така областите, включени за финансиране от него, ще бъдат подпомогнати значително (около 200 млрд. евро).

Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейският фонд за морско дело и рибарство са двата фонда, които прилагат общата селскостопанска политика.

Обикновено програмите и проектите в държавите-членки, финансирани чрез тези два фонда, са отделени от останалите и се следят в контекста на общата селскостопанска политика. За рамката 2014-2020 г. правилата за усвояване на средствата по тези два фонда ще се уеднаквят с тези на разгледаните три фонда за политиката на сближаване. Целта е по-ефективното усвояване на средствата от държавите-членки и по-ясни процедури за крайните бенефициенти.

Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони има три основни цели, които се финансират приоритетно [15]:

1. Насърчаване конкурентоспособността на селското стопанство;
2. Устойчиво управление на природните ресурси;
3. Балансирано развитие на селските райони в икономиката.

Европейският фонд за морско дело и рибарство⁷ се концентрира в следните области [16]:

1. Въвеждане на устойчиво рибарство;
2. Подкрепа за крайбрежните общности при диверсификацията;
3. Създаване на нови работни места и подобряване на качеството на живот в крайбрежните райони.

Представените фондове на Европейския съюз вече имат одобрени приоритетни области за програмния период 2014-2020 г., които са одобрени от европейските институции. Както бе посочено, те са в ролята на „посредник“ между изпълнението на общите политика на Европейския съюз, от една страна, и държавите-членки, от друга.

Усвояването на средствата по фондовете на Европейския съюз за 2014-2020 г. е с оглед изпълнението на конкретни цели и приоритети, заложи в Стратегия „Европа 2020“, включително и за България. Промените, които бяха направени в начина на функциониране на разгледаните фондове за настоящия програмен период, имат за цел ускоряване на процедурите на национално ниво, така че средствата да достигнат до крайните бенефициенти и да се прилагат по-ефективно.

⁷ За периода 2007-2013 г. наименованието на фонда е Европейски фонд за рибарство.

Стратегията на ЕС „Европа 2020“ представя целите и приоритетните области на развитие на Единния пазар до 2020 г. (Таблица 2). Така се планира развитието на европейската икономика както в краткосрочен, така и в дългосрочен период.

Състоянието на икономиката и очакванията за тази и следващата година представят краткосрочния период на развитие. Едновременно с това за постигането на по-трайни и видими резултати за икономиката е необходимо стратегическо планиране и визия за страната в средносрочен и дългосрочен хоризонт, която последователно да се изпълнява. Необходимо е да се определят конкурентните предимства на българската икономика в сравнение с останалите страни-членки на ЕС.

Изпълнението на повечето от заложените цели общо за страните-членки на ЕС се приближава постепенно към предварително заложените стойности. Имайки предвид че хоризонтът е 2020 г., напълно реалистични за изпълнение изглеждат поставените цели общо за страните-членки. Основен момент за изпълнение на стратегията е приемането на многогодишната финансова рамка на ЕС за периода 2014-2020 г. от страна на европейските институции, чрез която да се разпределят средствата по приоритетни политики.

Особеното за всяка една от поставените цели е, че за нейното постигане е необходимо време за прилагане на адекватни политики и мерки. Ако те не са последователни и постоянни, тези цели може и да се окажат неизпълними за 2020 г., както например се оказа с Лисабонската стратегия [17]. Част от поставените цели в Лисабонската стратегия (2000-2010) бяха „прехвърлени“ за изпълнение за следващия десетгодишен период (2010-2020). Напр. целите за заетостта на населението и инвестициите в НРД бяха заложи още преди 13 години, но не бяха постигнати по ред причини, които и самата Европейска комисия признава.

Какво ще попречи и сега целите и изразените намерения в стратегия „Европа 2020“ да останат само добри пожелания, но нереализирани такива? Ако Европейският съюз желае да се утвърди на световната сцена като единна водеща икономика, е необходимо да се обърне внимание на секторите от икономиката, генериращи растеж и по-висока добавена стойност и да се следят тенденциите в развитието на технологиите. Оттам инвестициите в иновации и НРД са другият ключов елемент за подкрепа на изпълнението на останалите поставени цели.

Освен това докато Европейският съюз се справя с вътрешната финансова и дълговата криза и се стреми да изпълни целите от „Европа 2020“, развиващите се икономики (Китай, Индия и др. азиатски икономики), незасегнати в подобна степен от глобалната финансова криза, утвърждават своето място на световния пазар. Недостатък на поставените цели е възвращаемостта на инвестициите в сферите на образованието и иновациите (НРД), тъй като периодът в повечето случаи е повече от 10 години, с колкото разполага стратегията.

Изпълнението за България на целите от стратегия „Европа 2020“ са представени също в Табл. 2. Тъй като една част от данните не са отразени в статистиката на Националния статистически институт и на Евростат за 2013 г., в таблицата се ползват последните възможни данни. При изпълнението на целите за ЕС 27 е ползвана информацията на Евростат, а за България данните са на НСИ.

Таблица 2. Изпълнение на водещите цели, заложи в Стратегия „Европа 2020“

Цели	Изпълнение за ЕС 28	Изпълнение за България
Заетост от 75% за населението между 20-64	68.3% за 2013 г.	63% за 2012 г.

години		
Инвестиции в НРД в размер на 3% от БВП на ЕС; за България целта е 1.50% от БВП до 2020 г.	2.07% за 2012 г.	0.64% за 2012 г.
Постигане на целите 20/20/20 по отношение на климата/ енергията - емисии на парникови газове (индекс 1990=100) - дял на ВЕИ в брутно крайно потребление – цел за ЕС 20%; цел за България 16%. - енергийна интензивност (еквивалент на 1000 тона петрол) – цел за ЕС 1483	82.14 за 2012 г. 14.1% за 2012 г.	60.45 за 2011 г. 13.8% за 2011 г.
- Дял на преждевременно напусналите училище под 10%; - Дял на младото поколение със завършено образование от най-малко 40%	11.9% за 2012 г. 36.8% за 2012 г.	12.5% за 2012 г. 26.9% за 2012 г.
Намаление на броя на застрашените от бедност с 20 млн. души (в хил.)	124488 за 2011 г.	3694 за 2011 г.

Източник: Евростат, НСИ

Както се вижда и от Табл. 2 при част от целите за България се справяме по-добре от общия показател за ЕС (напр. целите за климата и енергията и близки стойности при преждевременно напусналите училище).

За значителна част от заложените цели в Стратегия „Европа 2020“ за страната остава значителна работа. Кое е особеното в случая? Дори и да се стремим да изпълним стратегическите цели на ЕС до 2020 г., няма да можем да го направим при липсата на ръст в икономиката и развитие на секторите, имащи висока добавена стойност. Тъй като инвестициите в образование и НРД са дългосрочни,

до настъпване на момента на тяхната възвращаемост и ефект върху икономиката, са необходими по-конкретни краткосрочни и средносрочни цели, които да компенсират времето до очаквания положителен резултат на тези инвестиции.

Българската икономика се определя като малка отворена икономика и като такава е уязвима на промените във външната среда. Още повече, че от 1997 г. действа валутният борд, който налага ограничения при провеждане на паричната политика.

Икономиката може да се разгледа през призмата на няколко макроикономически показателя – брутният вътрешен продукт (БВП), преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ) и брутна добавена стойност (БДС). Разбира се те не изчерпват възможностите за анализиране състоянието и развитието на една икономика, но дават ориентир за настоящия анализ.

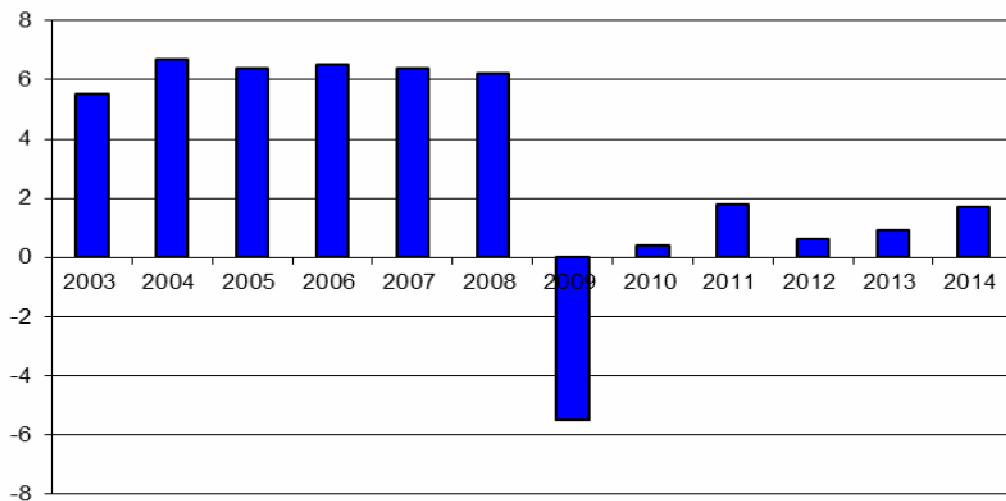
За периода 2000-2008 г. ръстът на българската икономика е над 5%, като това съвпада и с благоприятните условия в световната икономика. При настъпването на кризата през 2007 г. в САЩ тя не оказва пряко влияние върху българската икономика поради по-голямата ни обвързаност с икономиката и търговията на Европейския съюз. Тази криза все още не се бе пренесла на европейския континент, а оттам и върху България (фиг. 6).

Очаквано икономиката на България забави своя ход в сравнение с периода преди глобалната икономическа и финансова криза. Най-критична за икономиката се оказва 2009 г., т.е. една година след началото на тази криза, когато бе отчетен спад от 5.5%. На фиг. 6 е представен по данни на Евростат ръстът на БВП на България за периода 2003-2014 г. като данните за 2014 г. са прогнозни. Ясно се вижда спадът, който реализира българската икономика за 2009 г., в сравнение с останалите години. Въпреки че глобалната финансова и икономическа криза стартира в средата на 2007 г., но в Европа и

България тя се отрази едва през втората половина на 2008 г. и така реалният ефект от тази криза се прояви в икономиката през 2009 г.

През следващите години икономиката се възстановява, но с по-бавни темпове, като влиянието на финансовата криза върху основните партньори от Европейския съюз се отразява върху този ръст. За периода 2010-2013 г. ръстът е незначителен в сравнение с периода преди глобалната криза.

Фигура 6. Ръст на БВП на България [18]



Източник: Евростат

Рецесията в страните от Еврозоната ограничава възможностите за развитие на българската икономика, тъй като основните ни търговски партньори (страните-членки на Европейския съюз) са засегнати и това влияе пряко на възможностите за износ и развитието на търговията и сектора на услугите.

Очакванията, по данни на Европейската комисия, [19] са за запазване на рецесията в страните от Еврозоната за 2013 г., а през 2014 г. се очаква съживяване и ръст, разбира се, при липсата на негативни събития и запазване на настоящите тенденции. Така за България външната среда може да се промени с настъпването на

благоприятни условия за развитието на икономиката в страните от Евророната. Но не само външната среда е важна за развитието на икономиката. При нестабилност и несигурност в България не може да се очаква ръст дори и след преодоляване на финансовата криза в Евророната.

Безспорно влиянието на външната среда [20] се отрази върху икономиката чрез притока на преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ). През 2007 г. те достигат 9 млрд. евро, като това е най-високото ниво за България за една година, но през следващите години се наблюдава спад. За последните три години (2010-2012 г.) ПЧИ са малко на 1 млрд. евро за всяка година, което намалява възможността за генериране на ръст, базиран само на чуждестранните инвестиции. Причината за промяната в тенденциите при ПЧИ се дължи на предпазливостта на инвеститорите по време на криза и склонността в такива случаи да се инвестира в страни с по-нисък държавен риск.

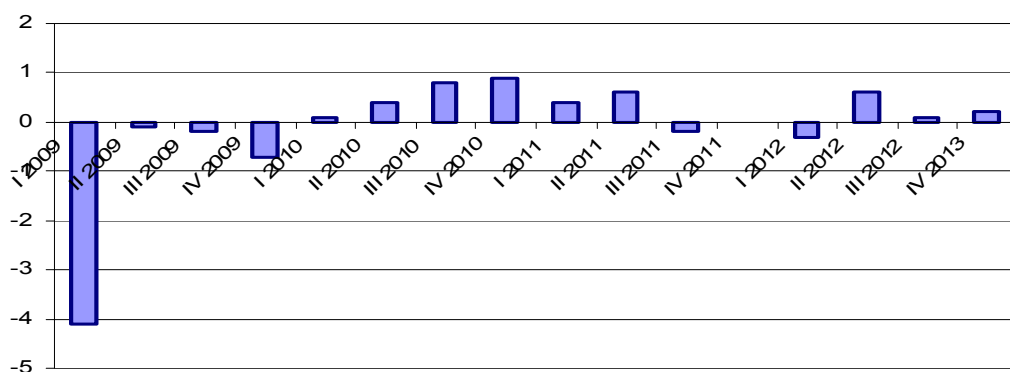
При разглеждането на ПЧИ важно значение има структурата на инвестициите, т.е. към кои сектори от икономиката са насочени и дали могат да генерират в бъдеще добавена стойност за икономиката. Ако се разгледа този показател, може да се види, че през годините инвестициите в страната са насочени към финансови операции и сделки с недвижими имоти. Разбира се, не липсват инвестиции в производствени дейности, инвестиции „на зелено“ и други дейности с добавена стойност. Именно инвестициите в дейности с добавена стойност са буфер за дадена икономика за преодоляване на неблагоприятните условия на кризата.

Очакванията за ПЧИ в България през настоящата година [21], предвид външната среда и вътрешната политическа и икономическа обстановка, инвеститорите ще са по-склонни да изчакат развитието на финансовата криза и тогава да се насочат към инвестиции в страната. Докато не е налице значителен икономически ръст и повишено

вътрешно търсене, ПЧИ не биха могли да достигнат нивата от периода преди 2009 г.

По отношение спада в икономиката причините могат да се търсят освен във външната среда, и в състоянието на отделни сектори, имащи отношение към ръста на БВП. Брутната добавена стойност (БДС) дава възможност да се представи делът на всеки един от секторите в икономиката, както и на цялата икономика в БВП. Така след настъпването на глобалната криза за цялата 2009 г. се наблюдава спад на БДС общо за икономиката (фиг. 7). А едва в началото на 2010 г. има признаци за възстановяването на този показател и на икономиката. Въпреки това темповете на нарастване в периода 2011-2012 г. са незначителни и са непостоянни, като това се отнася и за началото на 2013 г. [22]

Фигура 7. БДС общо за икономиката (по месеци) [23]



Източник: НСИ

Водещите сектори за развитието на икономиката, при които се реализира ръст през последните години, макар и малък, дори след настъпването на двете кризи, са селско, рибно и горско стопанство; промишленост; търговия, транспорт и хотелиерство. Останалите сектори като строителство и недвижими имоти отчитат спад. Някои от секторите се характеризират със своята сезонност (хотелиерство,

строителство и др.) и това води до относително по-високи стойности на brutната добавена стойност само през някои периоди (тримесечия) от годината.

За да може да се развие икономиката, както и да има по-висока добавена стойност, е необходимо на първо място подобряване на вътрешната бизнес среда и създаване на възможности за по-високо потребление. Подобрената вътрешна бизнес среда е предпоставка за развитие на икономиката и то с по-високи темпове след преодоляване на финансовата криза в Европа.

В условията на криза в Евророната, обаче, и уязвимостта на икономиката от външната среда, но в по-голяма степен от състоянието на страните-членки на ЕС, възможността за ръст може да се насочи в две направления – преки чуждестранни инвестиции, за които е важно развитието на европейската и световната икономика, и усвояването на повече средства от европейските фондове. Второто е постижимо и в условията на криза и може да предостави допълнителна възможност на различни сектори от икономиката за развитие, особено в сегмента на малките и средни предприятия.

Ако очакванията за развитието на европейската икономика се потвърдят, през 2014 г. може да се очаква преодоляване на рецесията и лек ръст. Това е предпоставка за преодоляване на финансовата криза в Европа. Но винаги трябва да се отчита, че при формиране на общите данни за страните от Евророната има страни, които се представят по-добре (Германия, Австрия, Естония, Франция и др.) и страни, които все още са в дългова или финансова криза (Гърция, Испания, Италия, Португалия), и едва ли през 2014 г. ще могат да се справят с този проблем.

Отчитайки тази особеност за дълговата и финансова криза в Европа, конкурентните предимства на България могат да се сведат до следните основни насоки:

- усвояване на средствата по европейските фондове, разпределени по програми и проекти в хоризонт до 2020 г., което дава възможност за средносрочно планиране на развитието на икономиката. Но със сигурност целта за следващия програмен период е необходимо да е по-голям процент на усвояемост, предвидени за страната. Потокът от тези средства компенсира липсата на достатъчно преки чуждестранни инвестиции в икономиката.

- стимулиране развитието на приоритетни сектори от икономиката (туризъм, селско стопанство, транспорт, търговия, информационни технологии). Тези сектори в периода след кризата запазват своят ръст в БВП на страната и в общият показател на БДС. Предвид това че кризата не се отрази на тези сектори, както напр. на строителството, недвижимите имоти, финансовия и застрахователния сектор, то възможностите за растеж след кризата са реални. За създаването на предимства на тези сектори е необходимо наличието на квалифициран човешки капитал, т.е. връзката с целите за 2020 г. в сферата на образованието и НРД са пряко свързани със състоянието на тези сектори.

- привличане на преки чуждестранни инвестиции. ПЧИ в дейности, които създават добавена стойност за икономиката, и то не само за кратък период от време, са от значение за ръста на цялата икономика. Разбира се, всяка инвестиция е важна, но тези, които са инвестиции „на зелено“, инвестиции, развиващи производствените дейности на предприятията, както и инвестиции, насърчаващи приоритетни сектори, биха имали ефект върху развитието на икономиката в средносрочен и дългосрочен план.

- насърчаване на износа на страната. Според доклада на Института за икономическа политика и А. Инотай [24] България има възможност да развива своя експортен потенциал. Въпреки че промяната в текущата сметка на платежния баланс от дефицит, преди отражението на кризата през 2008 г. върху икономиката, до излишък,

по текущата сметка в условията на криза, не може да се тълкува еднозначно. От една страна това намаляване може да се разглежда като индикатор за финансова стабилност в страната, т.е. провеждането на по-стриктна финансова и фискална политика след настъпването на кризата се отрази дисциплиниращо и върху вноса и износа. От друга страна, строгите икономии по време на криза могат да се отразят негативно върху ръста на икономиката в случаите, когато се стремим към насърчаване на износа. Така износет на страната, за да е в основата на ръста на икономиката, е необходимо да е съобразен с цялата структура на икономиката. За да не се окаже, че между експортноориентираните сектори и сектори, насочени към българския пазар има дисбаланс.

- насърчаване на малките и средни предприятия в страната. Това са участниците в икономиката, които спомагат за нейната конкурентоспособност чрез създаването на иновации и развитие на предприемачеството [25]. За развитието на малките и средни предприятия е необходима целенасочена политика от страна на институциите чрез създаването на мерки за подпомагане на тяхната дейност, вкл. достъп до финансиране, поддържането на благоприятна бизнес среда. Разбира се, не бива да се пренебрегва връзката между големите компании и сегмента на МСП в икономиката, за да не се допусне поляризиране при участниците на пазара.

- както се посочва и в публикацията на А. Палъова и Т. Либек [26], необходим е преглед на законодателството в областта на обществените поръчки и провеждането на търгове, така че да се създават повече условия за прозрачност при изпълнението на проектите.

- един от основните проблеми на периода 2007-2013 г., който може да се разреши през настоящия програмен период, е административният капацитет както на национално, така и на общинско ниво. Спазването на процедурите, заложиени в регламентите

и директивите на Европейския съюз, гарантира и по-висока степен на усвояемост на средствата за България и по-малък дял на нарушения и злоупотреби с тези средства.

3. Контрол на средствата по фондовете на Европейския съюз

Третата част от студията е посветена на контрола върху средствата от Европейския съюз и по-специално при процеса по усвояване, където е и същинският контрол.

Тъй като усвояването на средства е свързано освен с положителния ефект върху икономиката на всяка държава-членка и крайните бенефициенти, така и с възможната злоупотреба и корупция, които имат правни последици, те не се разглеждат в студията.

Контролът, представен в тази трета част от студията, разглежда слабостите и предимствата за администрацията при прилагането на възможните видове контрол, така че да се благоприятства процесът на усвояване на средствата от европейските фондове.

Осъществяването на контрол върху целия процес ангажира както човешки ресурс, така и финансов. Но за да бъдат усвоени средствата на всички данъкоплатци в Европейския съюз, на администрациите на европейско, национално и общинско ниво се възлагат допълнителните отговорности за управлението на риска от настъпване на загуби за европейската икономика и бюджет [27].

Контролът при усвояването на средствата от Европейския съюз може да се раздели на условно две основни нива:

- 1) контрол, който се упражнява при цяла оперативна програма, и
- 2) контрол върху изпълнението на всеки отделен проект или при крайните бенефициенти.

На всяко от тези нива има особености при осъществяването на контрола, които са разгледани поотделно.

Що се отнася до времето прилагане на контрола, то той може да се раздели на превантивен, текущ и последващ. Отново при оперативните програми и при отделните проекти тези видове контрол се проявяват по различен начин.

Разбира се, за осъществяването на контрола върху процеса на усвояване на средствата от европейските фондове са ангажирани определени институции, както на европейско ниво, така и на национално ниво.

При осъществяването на контрола за оперативните програми и при всеки отделен проект се подхожда по различен начин.

Обикновено при оперативните програми решенията за разпределение на средствата за даден програмен период се определят в зависимост от поставените приоритети за развитие на националната икономика. Те са отразени в планираните мерки и очакваните резултати за всяка оперативна програма и стратегическите документи. Не бива да се забравя, че това трябва да отговаря на стратегическите цели на Европейския съюз за всеки програмен период.

Затова при оперативните програми отговорността за прилагането на мерките и целите на европейските политики е на администрацията на национално ниво (управляващият орган и междинното звено). В същото време останалите институции на национално ниво също са ангажирани в процеса на усвояване на средствата и осъществяването на контрол – дирекциите в Администрацията на Министерски съвет, отговорни за средствата от ЕС, комитети по наблюдение на всяка една от оперативните програми в България, Агенция за обществени поръчки, дирекция „Национален фонд“ към министерството на финансите.

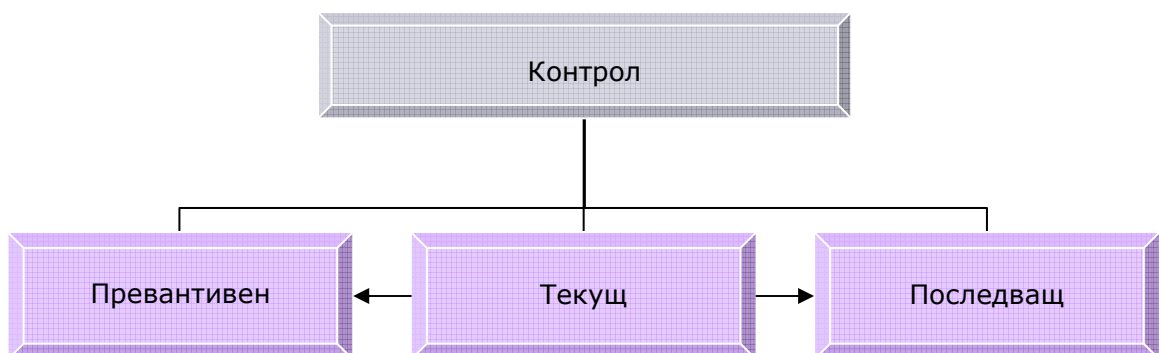
Ключово място за контрола на национално ниво има изпълнителната агенция за одит на средствата от Европейския съюз, която е към министерството на финансите.

За провеждане на контрол на ниво оперативни програми, администрацията на Европейския съюз е също ангажирана – генерални дирекции към Европейската комисия, отговорни за провеждането на конкретни политики. При съмнения за нарушения се намесва Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ), които също контролират усвояването на средствата от ЕС от държавите-членки.

Контролът при усвояване на средствата при крайните бенефициенти по даден проект се осъществява на първо място от междинното звено и управляващия орган. В случай на нарушения или съмнения за проблеми в усвояването на средствата могат да се включат и останалите институции, посочени на ниво контрол на оперативна програма, както и европейски институции.

По отношение на контрола във времето по усвояване на средствата, както бе посочено, може да се разглежда като превантивен, текущ и последващ.

Фигура 8. Контрол при усвояване на средствата от фондовете на Европейския съюз



Превантивният контрол, това е контролът, който европейските институции упражняват по отношение на българската администрация по време на програмирането и одобрение на оперативните програми. Така може да се установи дали подготвените програми отговарят на

изискванията на стратегията на Европейския съюз за съответния програмен период, както и на общите европейски политики. Ако не, те се връщат обратно на съответната държава-членка, в случая България, както и на държавните институции, отговорни за този процес, за коригиране на документите по оперативните програми.

Ако се прецени, че предложените оперативни програми не отговарят на целите и мерките на европейските политики, резултатът от него може да е свързан с преразглеждане на средствата за страната за съответния програмен период или препоръки, които да бъдат отстранени в конкретни срокове.

За отделните проекти превантивният контрол се изразява в проверка на състоянието на бенефициента, преди да бъде одобрен като такъв. Ако се включва и съфинансиране по проекта, е необходимо да се уточни какви са наличните средства на бенефициента.

Следващият вид контрол е текущият. Това е контролът, прилаган при същинския процес по усвояване на средствата от фондовете на Европейския съюз, т.е. когато оперативните програми вече са открити (има действащи мерки) и крайните бенефициенти вече имат одобрени проекти и изпълняват дейностите по тях. На първо място, този вид контрол се осъществява на местно ниво от междинното звено по дадена оперативна програма и от управляващия орган.

В някои случаи, освен контрол на местно ниво, той се извършва и от институциите на Европейската комисия и Европейския съюз, които следят спазването на процедурите при усвояване на средствата. Но това се случва на случаен принцип и е по-скоро изключение, отколкото принцип, освен ако не са подадени сигнали за конкретна оперативна програма или проект. При междинното плащане на даден проект се проследява как се усвояват средствата още в началото. Така при констатирани нарушения в правилата, бенефициентът е необходимо да ги отстрани, за да продължи изпълнението на проекта.

Този етап се използва и при извършване на текущ контрол върху усвояването на средствата.

Последващ контрол – това е най-сериозната форма на контрол, тъй като се прилага от всички възможни институции – местни и европейски (междинно звено, управляващ орган, Агенцията за одит на средствата от Европейския съюз, генерални дирекции на Европейската комисия, ОЛАФ). Възможността за упражняването на контрола при усвояването на средствата е 5 години след приключване на даден проект. Обикновено търсеният ефект е устойчивост на постигнатите резултати от проекта. Т.е. усвоените средства трябва да се използват по предназначение, съгласно правилата на Европейския съюз, и да имат действие поне 5 години.

Изводи

Финансовата криза в Европа може да се разглежда и като възможност за преценка на икономиката и на отделни сектори на всяка страна-членка. Така могат да се очертаят възможностите за развитие отвъд кризата. Както казва и настоящият председател на Европейската комисия Жозе Мануел Барозу, кризата трябва да отбележи ново начало и така Европа да излезе по-силна от икономическата и финансовата криза. Дали това ще се реализира като намерение предстои да видим през следващите години.

Що се отнася до българската икономика, нейната уязвимост към промените във външната среда, и то европейската, доведе до „внасяне“ на кризата след 2009 г. и до отминаването на кризата в Европа, не може да се очаква подобряване състоянието на икономиката.

Но решението в този случай не е да се чака отминаването на кризата, а да се предприемат активни действия за създаване на условия за подобряване на бизнес средата в България (за привличане

на повече преки чуждестранни инвестиции и стимулиране участието на малките и средни предприятия в икономиката) и формулиране на стратегически цели и приоритети за страната. Така заедно с европейските цели поне до 2020 г. и България може да изведе приоритетни области и сектори от икономиката, които да са в основата на растежа след кризата в Евронзоната.

Не на последно място участието на страната в Европейския съюз дава възможност за ползването на структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС и то в периода 2014-2020 г., като част от многогодишната финансова рамка. Степента на усвояемост на средствата по програмите и проектите на ЕС може да се подобри, отчитайки изпълнението към момента в периода 2007-2013 г. Задължително условие е да се формулират ясно средносрочните приоритети на страната и да се обвържат с европейските. Така се следва и позицията на ЕС за подпомагане и финансиране на конкретни приоритетни политики, съобразени с интелигентния, устойчив и приобщаващ растеж, към който се стремим.

Литература

1. European Parliament. Report on building our common future: policy challenges and budgetary means of the enlarged Union 2007-2013, April 2004, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A5-2004-0268&language=EN>.
2. Шикова, И. Политики на Европейския съюз, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, С. 2011, с. 75-77.
3. Европейска комисия. „Европа 2020: стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:BG:PDF>

4. <http://www.eufunds.bg/> - Единен информационен портал за структурните фондове в България, поддържан от дирекция „Информация и системи за управление на средствата от ЕС“ в администрацията на Министерски съвет, м. юни 2014.
5. Николова, И. Икономиката на България след кризата в Евроразоната, Сборник доклади от Научна конференция с международно участие „Знанието – традиции, иновации, перспективи“, организирана от Бургаски свободен университет, Бургас, м. юни 2013, с. 245-252.
6. Николова, И. Фондовете на Европейския съюз за България, Сборник доклади от Единадесета международна научна конференция 2014 „Интелигентната специализация на България“, организирана от Международно висше бизнес училище, София, м. юни 2014 г., с. 80-90.
7. European Commission, Financial Programming and Budget, http://ec.europa.eu/budget/figures/fin_fw0713/fw0713_en.cfm#cf0713, посетен последно на 17 юни 2014.
8. Министерство на финансите, <http://www.minfin.bg/bg/page/9>, м. юни 2014.
9. Национална стратегическа референтна рамка, програмен период 2007-2013 година, с.63-95.
10. KPMG. EU Funds in Central and Eastern Europe: Progress Report 2007-2012, 2013, pp. 19-20.
11. Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit. <http://insideurope.eu/>, April 2014.
12. Commission Staff Working Paper. Elements for Common Strategic Framework 2014 to 2020, Part I, 2012, pp. 3-4.
13. Европейска комисия. „Европа 2020: стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, 2010, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:BG:PDF>, с. 5-7.

14. European Commission, Regional Policy, http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/funding/index_en.cfm, April 2014.
15. European Commission. Agricultural and Rural Development. http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index_en.htm, April 2014.
16. European Commission, Fisheries. http://ec.europa.eu/fisheries/reform/emff/index_en.htm, April 2014.
17. European Commission. Lisbon Strategy Evaluation Document. Commission Staff Working Document, 2010, pp. 1-5.
18. Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>, June 2014.
19. European Commission. European Economic Forecast, spring 2013, pp.1-4, pp.44-45.
20. Българска народна банка. Икономически преглед, бр.1/2013, май 2013, с.9-14.
21. Център за икономическо развитие. Икономиката на България, април 2013, с.17-18.
22. Център за икономическо развитие. Икономиката на България, април 2013, с.3-10.
23. <http://www.nsi.bg/>, юни 2013.
24. Институт за икономическа политика, А. Инотай. Устойчив растеж, базиран на експортноориентирана икономическа стратегия, април 2013, с.16-20.
25. Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средни предприятия. Изследване на предприемачеството и перспективите за развитие на МСП, 2012-2013, с. 13-14.
26. Paliova, A. and T. Lybek. Bulgaria's EU Funds Absorption: Maximizing the Potential, IMF Working Paper, International Monetary Fund, 2014, pp. 9-11.

27. European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Budgetary Affairs. How does organized crime misuse EU funds? http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/crime_misuse/crime_misuse_en.pdf, 2011, pp. 19-24.