

Кохезионната политика на ЕС и регионалните различия в България

Проф. д.ик.н. Димитър Хаджиниколов,
Университет за национално и световно стопанство, София

Вече повече от 7 години България е държава - членка на Европейския съюз. Това е един достатъчно дълъг период, за да се направят сравнително обективни оценки на постиженията и да се формулират изводи и препоръки относно повишаването на ефективността от нашето участие в интеграционната общност. Безспорно за нас, като една от икономически най-изостаналите страни в Съюза, от съществено значение е да направим такива изводи най-вече във връзка с участието ни в кохезионната политика на ЕС. Та нали основната цел на тази политика е да намали различията в рамките на Съюза както на национално, така и на регионално ниво.

Ползата от Кохезионната политика

За първи път терминът „cohesion“ започва да се използва от научните среди през XVII век. Думата има латински корен. Във физиката с „кохезия“ се означава междумолекулярната сила на привличане, която държи заедно молекулите на еднородните субстанции. Тази сила може да се определи и като „сила на сцепление“. През XX в. се появява понятието „социална кохезия“. По аналогия в областта на социалните отношения терминът означава наличието на сила, която обединява (държи заедно) социалните групи в дадено общество, които се различават по етнос, раса, пол и т.н. През последните години се оформи едно т.нар. хибридно разбиране за социалната кохезия, което включва единство или близост по няколко основни направления: ценности и култура; социално устройство и социален контрол; социална солидарност и териториален интегритет.¹

¹ Beauvais, C., Jenson, J., Social Cohesion: Updating the State of the Research, Canadian Policy Research Networks Inc., Ottawa, 2002, p. 2.

В условията на европейската интеграция понятието „кохезия“ се използва като термин, означаващ сила на сцепление или степен на единение в рамките на общността. В първия случай кохезията е сила, която действа в посока на усиляване на интеграцията до достигане на единно цяло. Във втория случай кохезията е състояние, което показва до каква степен е постигнато вече това единство. На термина „кохезия“ в интеграционния процес най-много подхожда един друг термин - „единен“ (на английски „single“). При висока степен на кохезия се достига до „единен пазар“ („single market“), „единно икономическо пространство“ („single economic area“), „единна валута“ („single currency“). В този смисъл трябва да се прави разлика между понятията „единен“ и „общ“ по отношение на интеграционните форми. Няколко държави лесно могат да създадат общ пазар, премахвайки митата в търговията помежду си, но създаването на единен пазар е изключително трудна задача, при която е необходима много по-висока степен на единство, изразяващо се в единни стандарти, единни изисквания за безопасност и много други единни регулиращи актове. Това състояние на единство може да се постигне само при една висока кохезия на общността.

В Европейския съюз са поставени като цел три вида кохезия - икономическа, социална и териториална. Под икономическа кохезия се разбира постигането на висока степен на еднородност на икономическата среда в рамките на Съюза. Това означава, че от националните икономики на държавите членки възниква единна европейска икономика. В технологичен план това означава достигане на едно единно технологично ниво, което да позволи свободно преливане на факторите за производство от една част на Съюза към друга. Засега най-силна е икономическата кохезия в интеграционното ядро на ЕС, което обхваща Западна Европа, скандинавските страни и част от Централна Европа (Австрия, Словакия, Чехия, Словения, Хърватия). Това ядро става все по-кохерентно в процеса на интеграцията благодарение на постигнатата висока степен на вътрешноотраслова специализация в няколко високотехнологични отрасли - транспортно машиностроене, индустриално оборудване и автоматизация, прецизна химия и фармацевтика и др.

Социалната кохезия е функция на икономическата кохезия. Колкото по-голяма е икономическата еднородност, толкова по-сходна е и структурата на доходите. Има редица относителни и абсолютни показатели, с които може да се измерва равнището на социалната кохезия, като най-важният сред тях е брутният вътрешен или национален продукт на човек от населението.

Териториална кохезия е понятие, което за първи път е записано като цел на ЕС в Договора за функционирането на ЕС (преди Договор за създаване на Европейската общност) едва след решенията от Маастрихт. Понятието е конкретизирано чрез Европейската перспектива за пространствено

развитие.² То е свързано с изграждането на единна инфраструктура в следните области - транспорт (TEN-T), енергийна инфраструктура (TEN-E), обмен на информация и телекомуникации (e-TEN).

Обобщаваща картина за значението на кохезията и на кохезионната политика на ЕС е дадена в таблицата по-долу.

Таблица 1. Значение на кохезията за интеграцията в ЕС

● Значение на кохезията за икономиката
• по-добро функциониране на единния пазар
• по-ниски инвестиционни разходи за фирмите
• по-ефикасно провеждане на единните политики, особено значение за еврозоната
• по-добри глобални търговско-икономически позиции на ЕС
● Значение на кохезията за политическата интеграция
• окончателно преодоляване на разделението на Европа
• гарантиране на демократичното развитие и правовия ред
• по-голяма тежест на Европа в глобалната политика
● Значение на кохезията за устойчивото развитие
• става възможно спазване на единни екологични и социални стандарти
• Европа става пример в глобален мащаб, особено важно поради проблема с климата

Източник: Съставено от автора

За съжаление през последните години се наблюдава отслабване на кохезията поради отрицателните ефекти от финансово-икономическата и дълговата криза. Забавя се догонващото развитие на страните от периферията най-вече поради преориентацията на инвестициите към развития интеграционен център. На 15 април 2013 г. Европейската комисия публикува документ за движението на инвестициите в ЕС, където се казва, че след кризата се наблюдава усилваща се концентрация на вътрешните инвестиции в ЕС към няколко най-големи икономики. Като такива са посочени Белгия, Германия, Франция, Люксембург, Великобритания и Холандия.³ Но не само кризата предизвиква концентрация на капитала и на производството. Глобализацията превръща икономията от мащаба на икономическата дейност в основен фактор за повишаване на рентабилността на инвес-

² ESDP European Spatial Development Perspective - Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union, Brussels, 1999.

³ Commission staff working document on the free movement of capital in the EU (SWD(2013) 146 final), p. 7.

тициите. Това се отразява и върху инвестиционните потоци вътре в ЕС. Те се ориентират към по-големите икономики, т.е. към тези с голяма покупателна сила. Това прави още по-актуална провежданата от ЕС кохезионна политика.

Защо е добре кохезионната политика да се провежда не само на национално, но и на регионално равнище?

Традиционно икономическата политика, в това число и кохезионната политика, се провеждат на национално ниво и се управляват от съответните национални правителства. В съвременния свят обаче се извършва преход, при който се слиза едно стъпало по-надолу и централно място започват да играят регионите. Защо е необходимо да се направи този преход? Ето някои от доводите:

- Защото така решенията се вземат по-близо до хората и отразяват по-точно техните нужди (прилага се принципът за субсидиарност).
- Защото различията между регионите са по-големи, отколкото между нациите и регионалният подход по-точно показва степента на постигнатата кохезия. БВП на човек от населението в регионите (NUTS 2) на ЕС се колебае между около 6400 евро в Северозападния район за планиране на България и около 78 000 евро в района на вътрешен Лондон. Това означава, че разликата е 12 пъти! За сравнение разликата на национално ниво между този показател за България и Великобритания е около 3 пъти.
- Защото в една и съща държава често има както развити региони, така и развиващи се региони и е необходим диференциран подход към различните региони (например в Италия - развитите региони на Северна Италия и изостаналите региони на Южна Италия).

Има ли всъщност региони в България?

България е разделена на различни райони за планиране съгласно йерархична система за териториално деление на ЕС⁴. На най-високото ниво в йерархията (NUTS 1) има два района за планиране - Северна и Югоизточна България, Югозападна и Южна централна България. На най-ниското ниво в йерархията (NUTS 3) има 28 района за планиране - това са областите. Нито NUTS 1, нито NUTS 3 обаче имат някакво практическо приложение в кохезионната политика на ЕС, тъй като там като региони за подкрепа са взети

⁴ Nomenclature of Territorial Units for Statistics, вж. Регламент (ЕО) № 1059/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 г. за установяване на обща класификация на териториалните единици за статистически цели (NUTS) (ОВ L 154, 21.6.2003 г., стр. 1).

териториалните единици от средното йерархично ниво - NUTS 2. За да може един регион NUTS 2 да ползва финансова подкрепа от Европейския фонд за регионално развитие, който разпределя около 3/4 от кохезионните средства, то брутният национален продукт в този регион трябва да не надхвърля 75 % от средния за Съюза. Системата NUTS поддържа териториалните единици в съответствие с тяхното население, като са въведени горни и долни прагове.

Таблица 2. Минимална и максимална допустима численост на населението в регионите, съгласно класификацията „NUTS“

Ниво	Минимум	Максимум
NUTS 1	3 милиона	7 милиона
NUTS 2	800 000	3 милиона
NUTS 3	150 000	800 000

Източник: Регламент (ЕО) № 1059/2003 на Европейския парламент и на Съвета

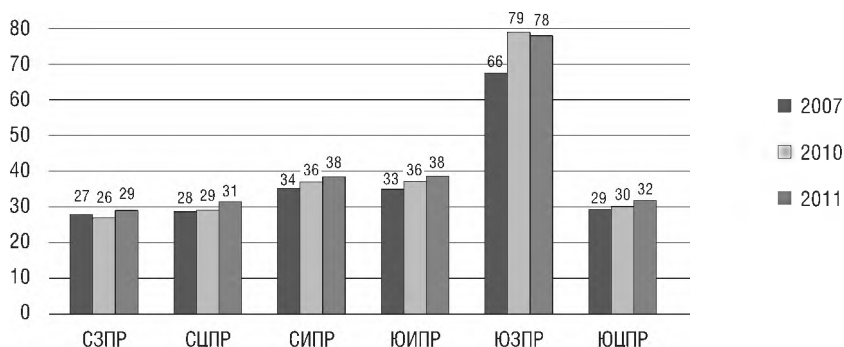
У нас, за разлика от повечето други държави членки, се е наложило да се създадат механично 6 района за планиране, тъй като нито съществуващите 28 области, нито многобройните общини (общо 264) отговарят на изискванията за региони NUTS 2. Изключение прави само град София, който може самостоятелно да се класира за регион NUTS 2. В момента нашата страна е регистрирала в Европейската комисия следните райони за планиране:

1. Северозападен район за планиране (области: Видин, Враца, Монтана, Плевен и Ловеч)
2. Северен централен район за планиране (области: Велико Търново, Габрово, Русе, Разград и Силистра)
3. Североизточен район за планиране (области: Варна, Добрич, Търговище, Шумен)
4. Югозападен район за планиране (области: София, Софийска, Кюстендил, Перник, Благоевград)
5. Южен централен район за планиране (области: Пазарджик, Пловдив, Смолян, Хасково, Кърджали)
6. Югоизточен район за планиране (области: Стара Загора, Сливен, Ямбол, Бургас)

Но това са само райони за статистически цели, създадени, за да се достигнат някакви статистически параметри. Те не са истински „административно-териториални единици“, защото не разполагат с органи за самоуправление и фондове за самофинансиране. Трудно е също да се обясни например, защо Ловеч е отнесен към Северозападния район за планиране, след като се намира в центъра на Северна България, а Силистра, която е една от най-източните области е включена в Северния централен район.

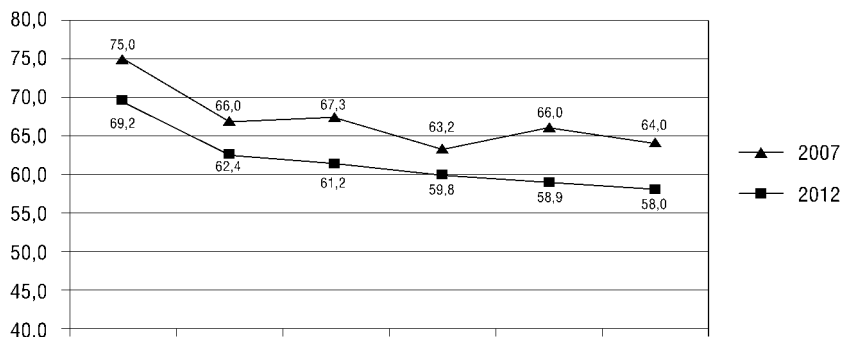
Къде са нашите „региони“ в европейската класация и какви „регионални“ различия има у нас?

Графиката по-долу ясно показва, че у нас има силна диференциация по доходи между столицата (Югозападен район за планиране) и останалите планови райони. При това различията не намаляват. Ако през 2007 г. съотношението между БВП на човек от населението в този най-богат район и в най-бедния, Северозападния, е било 2,4:1,0, то през 2010 г. е 3,0:1,0, а през 2011 г. 2,7:1,0.



Фиг. 1. Съотношение между БВП на човек от населението в районите за планиране у нас (NUTS 2) и средния размер на БВП на човек от населението в ЕС
Източник: Изчислено по данни от Евростат, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Данните за заетостта показват влошаване на ситуацията във всички български региони, като и тук се наблюдава подреждането, типично и при БВП на човек от населението. Прави обаче впечатление, че за разлика от ситуацията при доходите, различията при заетостта между показателите на българските региони и средноевропейското ниво са доста по-малки.



Фиг. 2. Съотношение между заетостта в районите за планиране у нас и средната заетост в ЕС
Източник: Изчислено по данни от Евростат, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Как се реализира регионалната политика при нашата специфика?

Поради механичния характер на определянето на районите за планиране водещо място при провеждането на регионалната политика у нас са получили общините, които са обаче крайно разнородни. Това поражда някои сериозни проблеми. Първият е свързан с големите различия в капацитета на отделните общини и породената от това концентрация на дейностите основно във водещите общини. По данни на НСИ в най-голямата община - Столична, живеят 1,302 млн. души, а в най-малката - Трекляно (обл. Кюстендил) - 625 души, разликата е повече от 2000 пъти! Вторият проблем е свързан с недостатъчния капацитет в малките общини, което прави невъзможно прилагането там на регионалните структурни мерки. Средно една община у нас има около 30 хил. души население. Този потенциал е напълно недостатъчен за провеждане на регионална политика по стандартите на ЕС. Третият проблем е свързан с фискалната концентрация у нас. Тя прави проблематично съфинансирането на проектите даже от страна на големите общини. Чрез общините и регионалните власти в повечето държави - членки на ЕС, се разпределят почти половината от обществените финанси. У нас чрез общините се харчат само около 20 % от публичните финанси, което е два пъти и половина по-малко пари, отколкото се разпределят чрез централизирания правителствен бюджет.

Проблемът донякъде се смекчава чрез кредитите на Фонда за органите на местното самоуправление (ФЛАГ).⁵ Но това са кредити и те трябва да се връщат от бюджетите на общините през следващите години. Често дълговото бреме става непосилно за общините. Възникват проблеми и поради риска от т.нар. „корекции“, когато се връщат средства по вече реализирани проекти със средства от структурните фондове на ЕС. Опасност създава и практиката за „наддоговаряне“ от страна на управляващите органи по оперативните програми (тогава общините трябва сами да заплатят поръчаните вече дейности от изпълнителите по проектите).

Какво направи ОП „Регионално развитие“ за регионите през изтеклата финансова рамка?

Нека припомним, че стратегическите цели на оперативната програма бяха: „Подобряване на социално-икономическите условия в шестте района на планиране. Преодоляване на тяхното изоставане спрямо регио-

⁵ <http://www.flag-bg.com/>.

ните в ЕС, от една страна, и ограничаване на междурегионалните различия в България, от друга“. Бяха определени 5 приоритета (приоритетни оси - ПО):

- ПО 1 - „Устойчиво и интегрирано градско развитие“;
- ПО 2 - „Регионална и местна достъпност“;
- ПО 3 - „Устойчиво развитие на туризма“;
- ПО 4 - „Местно развитие и сътрудничество“;
- ПО 5 - „Техническа помощ“.

Обективните показатели за постигнатия напредък от стартиране на програмата (05.11.2007 г.) до 31.12.2013 г. са, както следва:

- Публикувани са 48 схеми за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ на обща стойност 3,131 млрд. лв. или 100 % от бюджета на ОПРР.
- По програмата към 31.12.2013 г. са подадени общо 1897 проектни предложения и са сключени 1105 договора с общ размер на предоставената безвъзмездна финансова помощ 3,082 млрд. лв., или над 98 % от бюджета на програмата (3,131 млрд. лв.).
- Общият размер на плащанията към 31.12.2013 г. възлиза на 1,807 млрд. лв., или 59 % от размера на договорените средства и 58 % от бюджета на ОПРР.
- Общият размер на сертифицираните средства е 1,451 млрд. лв. (46 % от бюджета на програмата) при минимална цел до 31.12.2013 г. от 1,332 млрд. лв. (европейско финансиране).⁶

Кои са основните положителни факти?

Преди всичко това е програмата, която достигна до най-много български граждани. Тя фактически покри цялата територия на страната и от нея се възползваха почти всички. Това бе програмата, където имаше най-голямо участие на общините и се постига най-висока демократичност (субсидиарност). Договорите бяха насочени към подобряване на физическата и жизнена среда, рехабилитация и реконструкция на второкласни и третокласни пътища, подкрепа за развитието на туризма, обновяване и

⁶ Народно събрание на Република България, Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове, Годишен доклад относно напредъка по програмите, съфинансирани със средства на ЕС и на страните от Европейското икономическо пространство, през периода 2007 - 2013 г. и подготовката на Република България за новия програмен период 2014 - 2020 г., С., 2014 г., с. 19.

оборудване на общински лечебни заведения, развитие на държавната културна инфраструктура, мерки за енергийна ефективност в училищата, подпомагане на местни културни събития, осигуряване на социални жилища за настаняване на уязвими, малцинствени и социално слаби групи от населението и други мерки.

Това бе и програмата, където в редица случаи се приложи интегриран подход на териториален принцип, например чрез разработването на Схемите за интегрирани планове за градско възстановяване и развитие за 31 града от Ниво 3 и 4 съгласно Националната концепция за пространствено планиране 2013 - 2025 г.

Като постижение може да се изтъкне и инициативата JESSICA. Предвиденият ресурс от 33 млн. евро от ОПРР 2007-2013 бе договорен изцяло чрез Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), в качеството ѝ на Холдингов фонд по JESSICA за България, като бяха създадени два фонда за градско развитие:

- „Фонд за устойчиво градско развитие на София“ ЕАД - с ресурс от 25,2 млн. евро (12,6 млн. евро от ОПРР 2007-2013 и 12,6 млн. евро съфинансиране от ФЛАГ ЕАД) за инвестиции под формата на нисколихвени заеми, гаранции и дялово участие в проекти на територията на столицата.
- „Регионален фонд за градско развитие“ АД - с ресурс от 56,6 млн. евро (18,9 млн. евро от ОПРР 2007-2013 и 37,7 млн. евро частно съфинансиране от „Сосиете Женерал Експресбанк“ АД) за инвестиции в нисколихвени заеми и дялово участие в проекти за градско развитие в гр. Пловдив, Варна, Бургас, Русе, Стара Загора и Плевен.

Към 31.12.2013 г. по инициатива JESSICA бяха сключени 5 договора за финансиране (реконструкция на Женски пазар в София, реконструкция на Централен общински пазар в Стара Загора, изграждане на подземен атракцион в гр. Бургас, Завод за авточасти в гр. Русе и изложение „Флора“ в гр. Бургас) на обща стойност 47 791 144,15 лв., от които средствата по ОПРР представляват 12 503 507, 75 лв. В рамките на периода до 31.12.2013 г. бяха одобрени още 4 проекта за градско развитие на обща стойност **12,8 млн. лв.** Бяха реконструирани и рехабилитирани 932,326 км пътища второкласна и третокласна пътна мрежа, бяха изпълнени проекти за модернизиране на градския транспорт на 7-те големи града на България: София, Бургас, Пловдив, Варна, Стара Загора, Русе и Плевен, като общият размер на предоставената финансова помощ бе 402 млн. лв. и т.н.

Какво би могло да се промени към по-добро през новия програмен период?

През новия програмен период се очаква по ОП „Региони в растеж“, която замести ОП „Регионално развитие“, да се осигурят 1,170 млрд. евро (през сегашния период бяха около 1,6 млрд.). Номиналното намаление е с 27 %. Но трябва да се има предвид, че сумите по новата финансова рамка са в цени от 2011 г. Ако те се преведат в цени от 2005 г., съгласно дефлатора на ЕЦБ, то реалното намалението е около 45 %.

Очаква се разпределение по следния начин:

- подкрепа за преминаването към нисковъглеродна икономика - 20 %;
- адаптация към изменението на климата и превенция на риска - 1 %;
- опазване на околната среда и ресурсна ефективност - 4 %;
- устойчив транспорт и развитие на мрежовите инфраструктури - 7 %;
- социално приобщаване и борба с бедността - 33 %;
- образование, учене през целия живот - 37 %.

Предвидени са средства и за техническа помощ.

Кои са проблемите и предизвикателствата? Преди всичко е необходимо да се постигне по-голяма интегрираност в кохезионните мерки на регионално ниво. Това може да стане, като на базата на новия инструмент „Водено от общността местно развитие“ или на базата на Интегрираните планове за градско възстановяване и развитие (ИПГВР) се осъществят действително интегрирани териториални инвестиции чрез партньорства „отдолу“, т.е. чрез сдружаване на заинтересовани общини и области. В България съществуват 10 регионални общински сдружения за решаване на общи проблеми. Този подход може да се насърчи и с мерки „отгоре“. Интеграцията трябва да засегне и взаимодействието между ОП „Региони в растеж“ и Програмата за развитие на селските райони.

Необходимо е и да се постигне по-добър географски баланс на инвестициите. Би могло в икономически най-изостаналите региони и особено в Северозападния район за планиране да се създаде междинно звено към ОП „Региони в растеж“. Не бива да се допуска засилване на сегашния краен моноцентризм, когато средствата се концентрират в София и в още 2-3 големи града. В перспектива София би могла да се обособи като отделен район за планиране, а остатъкът от сегашния Югозападен район да се слее с Южния централен район. Въобще с всички средства трябва да се насърчи един „умерен полицентризм“, за да се избегне по-нататъшното концентриране на населението в столицата.

За да се постигне по-голям социално-икономически ефект (по-голяма добавена стойност), от кохезионните мерки е необходимо създаването на аналитично звено, което да прави оценка на социално-икономическото въздействие от гледна точка на дефинираните цели, а не от гледна точка на усвоените средства и изпълнените дейности. Прекалено много стратегии и планове има сега, които често си противоречат. Това води до прекалено голям дял на разходите за консултантски услуги и до изкривяване на приоритетите. За подобряване на ефикасността би помогнало и усиляването на обществения контрол и на прозрачността при определянето на приоритетите и при осъществяването на дейностите. Би могло да помогне усиляването на автономията на регионалните съвети за развитие, включително чрез включване на повече представители на гражданското общество, чрез провеждане на изнесени заседания, на общински и регионални референдуми.

Библиография:

1. Народно събрание на Република България, Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове, Годишен доклад относно напредъка по програмите, съфинансирани със средства на ЕС и на страните от Европейското икономическо пространство, през периода 2007 - 2013 г. и подготовката на Република България за новия програмен период 2014 - 2020 г., С., 2014 г.
2. Регламент (ЕО) №1059/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 г. за установяване на обща класификация на териториалните единици за статистически цели (NUTS), ОВ L 154, 21.6.2003 г.
3. Beauvais, C., Jenson, J., Social Cohesion: Updating the State of the Research, Canadian Policy Research Networks Inc., Ottawa, 2002.
4. Commission staff working document on the free movement of capital in the EU (SWD(2013) 146 final).
5. ESDP European Spatial Development Perspective - Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union, Brussels, 1999.
6. Евростат, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>