
КОХЕЗИОННАТА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ: ЕВОЛЮЦИЯ, ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ПЕРСПЕКТИВИ

Докторант Калина Л. Дурова

*Стопански факултет на ЮЗУ „Н. Рилски” – Благоевград,
катедра „Финанси и отчетност”*

Резюме: Анализирано е историческото развитие на Кохезионната (Регионалната) политика на Европейския съюз. Очертани са основните предизвикателства и перспективи пред нея. Формулирани се препоръки за подобряването ѝ в бъдеще.

Ключови думи: европейска интеграция, Европейски съюз, кохезионна политика.

JEL: F02, F15, F36.

Увод

Грижата за изостаналите региони на Европа винаги е била първостепенна цел на Европейския съюз. През първите три и половина десетилетия от съществуването на Съюза задачата за подпомагане на по-малко облагодетелстваните региони е оставена в ръцете на националните правителства. Всички европейски нации, в и извън Общността, харчат огромни суми за инфраструктура на селските райони през 50-те, 60-те и 70-те години на XX век. През този период са създадени електро-снабдителни и телефонни мрежи за всеки град, село и ферма. Построени са пътища, железопътни линии и провинциални университети в опит за развиване на онеправданите региони. Модерното банкиране става достъпно за селските общности чрез притежавани от държавата пощи, телефони и телеграфи.

Европейската икономическа общност (ЕИО), както е известна по това време, има програми за развитие на селските региони, но въпреки реалната бедност в някои от тях (например Медзоджорно в Италия) нивото на финансиране по тези програми е пренебрежимо малко. Струк-

турните разходи са само 3% от бюджета на ЕИО през 1970 г., като нарастват до 11% през 1980 г. ЕИО не подпомага селските общности директно, а по косвен път с повишаване цената на селскостопанските стоки чрез Общата селскостопанска политика (ОСП).

По-сериозното финансиране за по-слабо развитите региони става факт едва след промяна в политиките на Общността. Когато първата „бедна“ държава – членка Ирландия се присъединява през 1973 г., за преразпределяне на пари към най-бедните региони е създаден нов фонд – Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР), но неговият бюджет е малък. Ситуацията се променя през 80-те години на ХХ век, когато са приети три нови страни – членки: Гърция, Испания и Португалия. Тези държави са значително по-бедни от останалите членки и техните фермери не произвеждат стоките, които ОСП субсидира най-сериозно (пшеница, захар, млечни произведения и говеждо месо). За да могат тези държави да се възползват финансово от бюджета на Общността, разходните му приоритети трябва да бъдат променени.

Гласовете на Испания, Португалия, Ирландия и Гърция се оказват достатъчни за голяма промяна в разходите на Общността. При преговорите за присъединяване на двете държави от Иберийския полуостров Общността обещава чувствително да увеличи разходите за бедните региони. Официалното обяснение за това увеличение е тезата, че икономическата интеграция в смисъла на Единния европейски акт (ЕАА) от 1986 г. облагодетелства индустриалната сърцевина на Европа. Според уебсайта на Европейската комисия (ЕК) целта е да се „компенсира бремето на Единния пазар за южните страни и други слабо развити региони“. Разходите на Общността за бедните региони драстично нарастват през 80-те години на ХХ век.

Когато се повдига въпросът за паричния съюз в преговорите, които водят до подписването на Маастрихтския договор от 1992 г., най-бедните четири държави в ЕИО (Испания, Португалия, Гърция и Ирландия) отново успяват да получат значително увеличаване на регионалните разходи чрез създаването на нов фонд (Кохезионния), чиито средства могат да бъдат харчени само в тези четири страни. Оправданието отново е, че по-тясната икономическа интеграция облагодетелства предимно индустриалния център на Европа и периферните региони трябва да бъдат компенсирани чрез голямо нарастване на финансирането за бедните региони, което на жаргона на Общността е известно като „структурни разходи“. Резултатът от всичко това е удвояване дела на структурните разходи в бюджета на ЕС в периода 1986–1993 г.

Връзката между политическото влияние на бедните държави и бюджета на ЕС е ясно изразена. Делът от бюджета на ЕС, предназначен

за бедните региони, нараства с увеличаване дела на гласовете на бедните държави в Съвета на министрите на ЕС. Тази връзка е особено силна до присъединяването на Австрия, Финландия и Швеция. След 1994 година зависимостта между политическото влияние на бедните държави и структурните разходи се размива. Големи части от Финландия и Швеция, някои региони в Австрия и цялата бивша Източна Германия са обявени за бедни и за имащи право да получават структурни разходи. През програмния период 2007–2013 г. делът на разходите за бедните региони нараства, но не в зависимост от нарастването на дела на гласовете на бедните региони. Това може да се обясни отчасти с факта, че много от новите страни – членки (НСЧ) са едновременно бедни и силно аграрни, затова те не са заинтересовани от намаляването на разходите за ОСП. От друга страна, Испания, Гърция и Португалия, които получават малка изгода от ОСП, настояват за нейното съкращаване.

Кохезионната политика на ЕС еволюира от чисто преразпределителен механизъм, отразяващ предимно националните интереси на държавите – членки, до ефективен общностен инструмент за регионално развитие и за икономическо и социално сближаване.

1. Еволюция на Кохезионната политика във времето

Manzella and Mendez (2009) изследват еволюцията на КП на ЕС в периода 1975–2009 г. Кохезионната политика (КП) претърпява радикална трансформация във времето. Ключовите измерения на тази трансформация могат да бъдат категоризирани според редица конституционни, финансови, стратегически и оперативни измерения.

Отсъстваща в Римския договор, в наши дни КП има здрави конституционни основи. За пръв път икономическата и социалната кохезия е въведена в Договора чрез Единния европейски акт (ЕАА) от 1986 г. Тя е препотвърдена като централна цел на ЕС заедно с Икономическия и валутен съюз (ИВС) и вътрешния пазар в ревизията на Маастрихтския договор от 1993 г. Лисабонският договор добавя териториално измерение към икономическата и социалната кохезия, осигурявайки основа за потенциално разширяване обхвата на политиката към по-широки пространствени проблеми, въпреки че точните формулировки остават спорни (Mirwaldt, McMaster and Bachtler, 2009).

Промените в конституционната база на политиката съвпадат с прогресивно нарастване на нейните финансови ресурси. От създаването на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) през 1975 г. средствата за кохезия стабилно нарастват от 5% до 36% от общия бюджет на

ЕС през периода 2007–2013 г. Въпреки че делът на средствата за кохезия в общия БВП на ЕС е нисък, те представляват важен източник на ресурси за икономическо развитие в по-бедните държави – членки и региони на ЕС. Например получените средства по КП в периода 2000–2006 г. представляват 60% от общите публични капиталови разходи в Португалия, 48% в Гърция и 24% в Испания (European Commission, 2007).

Модификациите в КП са големи както от стратегическа, така и от оперативна гледна точка. С течение на времето се наблюдава прогресивна трансформация от преразпределителен механизъм, свързан с предпочитанията на държавите – членки, към истинска политика за регионално развитие. Тя се базира върху общи за ЕС цели и приоритети и се осъществява чрез иновативна система на прилагане, която включва наднационални, национални и регионални администрации.

През по-голямата част от историята на КП не съществува всеобхватна европейска стратегия, която да направлява нейното функциониране. Различни периодични доклади и насоки се създават от Комисията с цел оценка и направляване на политиката, но едва с реформите от 1999 г. и 2006 г. се наблюдава вграждане на КП в общите стратегии на ЕС за икономическо и социално развитие (Европейската стратегия за заетост и Лисабонската стратегия). Съветът на министрите за пръв път получава роля в осъществяването на КП чрез клаузите за стратегическо отчитане на приноса на КП към целите на ЕС в периода 2007–2013 г.

В резултат от тези стратегически промени аспектите „конкурентоспособност“ и „ефективност“ на политиката получават нарастващо значение в последните години, поне в политическите дебати и документи. За множество хора, включително членове на Комисията, солидарността и преразпределението остават основни черти на КП, особено от гледна точка на географската допустимост и финансовата интензивност на подкрепата. Наблюдават се фундаментални промени в подхода за обозначаването на областите, който може да се приеме за определяща черта на регионалната политика (Bachtler and Mendez, 2007). След реформите от 1988 г. по-голямата част от ресурсите е предназначена за най-бедните европейски региони, които се определят на базата на критериите и средните стойности за ЕС. Преди това всички ресурси се трансферираха към държавите – членки, които ги харчеха по проекти в рамките на техните национално дефинирани приоритетни области. Извън по-малко развитите региони изискванията за географско зонироване, въведени през 1988 г. и прецизирани в следващите две реформи, са премахнати в периода 2007–2013 г. чрез прехвърляне на решенията за пространственото разпределение на фондовете към държавите – членки в рамките на Цел „Регионална конкурентоспособност и заетост“.

Ключова иновация в системата за прилагане на КП през 1988 г. е създаването на модел за управление на множество равнища, който включва колективното участие на вертикалните партньори (Общността, националните, регионалните и местните власти) и хоризонталните заинтересовани страни (представители на бизнеса, профсъюзите, неправителствените организации и др.) в проектирането и осъществяването на програмите в съответствие с общ набор от организационни и функционални критерии и правила. Докато организационните и функционалните системи за проектиране и осъществяване на финансираните от ЕС програми за развитие значително се различават (тъй като отразяват институционалните и културните различия между и вътре в държавите – членки), изискванията за прилагане създават силен конвергентен натиск чрез концепции като многогодишно интегрирано планиране, партньорство, мониторинг и оценка, добри практики и др.

Множество от комитети, мрежи, насоки и дейности осигуряват непрекъснато взаимодействие между различните равнища, което резултира в създаването на тесни връзки между европейските институции, националните органи за управление, частния сектор и гражданското общество. Това допринася за развиването на полицентрична транснационална администрация, която споделя общи ценности, действа чрез органи, организирани на базата на едни и същи принципи, следва едни и същи процедури и говори един и същи технически език. През последните години КП става глобална чрез започването на структурирани диалози със страни извън ЕС (Бразилия, Китай и Русия) и други международни организации (МЕРКОСУР).

От еволюционна гледна точка КП представлява много повече от просто преразпределение на средства от богатите страни – членки към бедните, въпреки че преразпределението все още е нейна характеристика. КП се е превърнала в мощен инструмент за регионално развитие с потенциал за насочване на ресурсите към постигане целите на ЕС и за подобряване на административните практики и култура в цяла Европа.

В своята еволюция КП се е сблъсквала с множество проблеми. Периодично повтарящ се такъв е, желанието да се подобри ефективността на управленските споразумения чрез търсенето на оптимален баланс между принципа за условност (за насочване на ресурсите към постигане на целите на ЕС) и принципа за субсидиарност (за позволяване на гъвкавост в използването на средствата на най-ефективното равнище). Това влияе върху развиващите се отношения между Комисията и държавите – членки. Например, при реформите от 1993 г. (за периода 1994–1999 г.) Комисията приема по-силна и активна роля при договарянето на плановете и ОП, който е подкрепен от засилени регулативни

изисквания за използването на фондовете. В следващия програмен период 2000–2006 г. отговорността за ключовите елементи на дизайна и реализирането на програмите е делегирана на държавите – членки, докато Комисията разширява своето влияние в мониторинга, оценката и контрола върху крайните резултати със засилени регулативни изисквания в тези области. Тази тенденция продължава в периода 2007–2013 г., когато Комисията по-малко участва в реалното осъществяване на политиката, измествайки фокуса си върху проблемите на одита и контрола, както и върху стратегически проблеми, с различна степен на успех.

Таблица 1 показва целите на регионалната политика на ЕС през програмните периоди 2000–2006 г. и 2007–2013 г. Между тях няма съществена разлика, въпреки че през периода 2007–2013 г. е налице допълнително концентриране върху по-бедните региони и повечето от кохезионните разходи трябва да бъдат изрично мотивирани като помагачи на регионите да изпълнят Лисабонските критерии за повишаване на растежа, заетостта и иновациите.

Таблица 1. Сравнение между целите на регионалната политика на ЕС през програмните периоди 2000–2006 г. и 2007–2013 г.

2000–2006 г.	2007–2013 г.
Цел 1: Региони, изоставащи в развитието си Кохезионен фонд (отделени пари за Испания, Португалия, Гърция и Ирландия)	Конвергенция
Цел 2: Зони за икономическа и социална конверсия Цел 3: Системи за обучение и политики за заетост Разнообразни кохезионни програми: Interreg III, URBAN II (финансирана от ЕФРР) и EQUAL (финансирана от ЕСФ)	Регионална конкурентоспособност и заетост Европейско териториално сътрудничество
Програми, базирани върху ОСП Leader + EAGGF-Guidance Развитие на селските райони и реструктуриране на риболовния сектор отвъд Цел 1	Втори стълб на ОСП

Източник: Cohesion Policy 2007-13: Commentaries and Official Texts, January 2007, DG Regio, p. 10.

2. Предизвикателства и перспективи пред Кохезионната политика

Бъдещето на Кохезионната политика на ЕС е разгледано в два доклада на Европейския комитет на регионите. В първия доклад (European Committee of the Regions, 2015a) са очертани тенденциите и главните аспекти на ефективността, ефикасността и управлението, свързани с Кохезионната политика от гледна точка на местните и регионалните власти (МРВ). Във втория доклад (European Committee of the Regions, 2015b) са представени модели и идеи за бъдещето на Кохезионната политика.

2.1. Предизвикателства пред Кохезионната политика

Регионите и местата се считат за ключови равнища за установяването на ефективна координация на политиките, които предлагат набор от предизвикателства. От една страна, техният капацитет да управляват публичната инвестиционна политика на ЕС силно се влияе от разликите в политико-административните системи в ЕС. От друга страна, този капацитет се влияе от външни икономически и социални предпоставки като демографските предизвикателства и икономическия спад в селските области и растежа на населението и финансовото акумулиране в растящите градски райони.

Близкото сътрудничество между различните регионални и местни партньори в държавите – членки, както и участието им в разработването и осъществяването на партньорските споразумения и оперативните програми са важни във всички етапи на политиките. Силната ангажираност, която предлага възможност за оформяне на политиките и на инвестиционните приоритети според действителните местни / регионални потребности, може да се осигури чрез представителството на управляващите власти или на междинните управленски тела чрез МРВ. Те могат да поемат ролята на пасивни реципиенти или на активни стратегии на политиката – решаващият фактор тук е действителната тежест на МРВ в координацията на различните политически подходи, оформени от действащите лица на национално и местно равнище. Регионите, които управляват регионалните оперативни програми в държави с дълга традиция в регионалните ЕСИФ програми (Германия, Испания, Франция, Италия), се облагодетелстват от по-дългосрочния бюджетен ангажимент към специфични цели в развитието, които комбинират фондове от ЕС, от националните държави и на регионално ниво.

От друга страна, регионите, които управляват регионални оперативни програми в страни с процес на децентрализация (Чехия, Полша, Словакия), стабилните по-дългосрочни финансови инструменти водят до решителна промяна в капацитета за самоуправление. В тези региони финансирането на местната инфраструктура постепенно се замества от иновационно ориентирани и широки типове интервенции. Това включва всички предизвикателства, породени от по-слабо развитото посредничество, чиято подкрепа в осъществяването на програмите в развитите региони е важен фактор за техния успех.

Координацията на политиката по структурните фондове на равнище държави – членки предполага (а) фокус върху стратегическите проблеми и насоки в подкрепа на скоростта на осъществяване на политиките и (б) липса на опции и опит в общуването за редовна обмяна на информация между оперативните единици. Полезно е да се въвлечат МРВ в междуминистерските комитети, свързващи секторните министерства, които координират ЕСИФ на национално равнище, за да се подобри оперативното управление на програмите. В държавите, където не съществуват подобни комитети, се препоръчва засилено участие на МРВ в комитетите по мониторинг като координационен механизъм на ЕСИФ.

Слабото участие на местните власти в програмния процес, както и слабото им представителство в партньорствата, отслабват техния управленски капацитет и капацитета им за осъществяване на проектите. Адаптивността на институциите и процесът на колективно учене са зависими от институционалната архитектура на национално равнище. Този проблем може да се разреши чрез подпомагане на държавите – членки и различните партньори в изграждането на техни собствени стратегии. Фокусът може да бъде върху политиките за публични иновации като обучението върху оценка на риска.

От структурна гледна точка правилата за осъществяване на проектите трябва да бъдат опростени и сегашната бюрокрация трябва да бъде намалена чрез иновативни подходи и подобряване на вътрешните и външните канали за комуникация.

Базираният на място подход благоприятства мобилизацията на заинтересованите страни (включително частния сектор) и техните специфични териториални познания. Съвместимостта между паневропейските всеобхватни цели и териториалните реалности може да бъде подобрена (Boehme et al., 2013). Връзката между политическите решения и перспективите пред хората може да се повиши чрез свързване на ефективността и демокрацията, прозрачността и подходите „отгоре надолу”.

За да се идентифицират предизвикателствата пред всяка територия и да се спомогне за дефинирането на стратегически цели на един

специфичен регион във връзка с политиката на ЕС, може да се използва териториален прогностичен подход. Връзката между финансовите средства на Кохезионната политика и субнационалните бюджети, включително разпоредбите на Пакта за стабилност, трябва да бъде ясна.

Относно допустимостта до финансиране от фондовете на ЕС, условията, които стимулират регионалната политика в държавите – членки, могат да се превърнат в инструмент за посрещане на регионалните потребности. Може да се окаже полезно създаването на единен монофонд на ЕС, който подкрепя регионите в съответствие с техните специфични нужди и предизвикателства.

Прилагането на система за пропорционален одит, базирана на нов подход за сътрудничество и на принципа за управление на множество равнища трябва да се усъвършенства. Бъдещата система за оценка трябва да се основава на по-подходящи индикатори, а ефективността трябва да се обвърже с ориентиран към резултатите подход.

По отношение на отчетността, прозрачността и ориентацията към резултатите, стимулирането на по-нататъшната обмяна на най-добри практики и на конкретни казуси между регионите придобива все по-голямо значение.

За да се преодолее остро икономическо разделение между регионите в ЕС, МРВ трябва адекватно да участва в проектирането и осъществяването на националните отговори към стратегическата рамка на ЕС за предстоящия програмен период. Това ще бъде лесно за държавите с дълги традиции в регионалното самоуправление, но ще представлява значително предизвикателство за някои от НСЧ, където участието на регионалните органи за управление все още е в ранна фаза или не съществува самоуправление на регионите. В последния случай стратегическият разрыв между целите на националната политика и местните интервенции може да бъде дори още по-голям. Нужно е, националните държави и европейските институции (особено Главна дирекция „Регионална политика” на ЕК) да осигурят проактивно насочване при транслирането на стратегиите в действия на местно и регионално управленско равнище. Необходими са нови, по-прагматични подходи на управление. От друга страна, е важно да се покаже по-широко многообразие от опции пред заинтересованите страни на местно и регионално равнище, за да се избегне широко разпространеното дублиране на сходни мероприятия на местно равнище (European Committee of the Regions, 2012).

2.2. Перспективи пред Кохезионната политика

Както предлага Varca (2009), КП е базирана на подхода на допълняемост, т.е. тя допълва, но не замества еквивалентните публични разходи на държавите – членки. За разлика от програмния период 2007–2013 г., КП в сегашния програмен период (2014–2020 г.) е съобразена със Стратегията „Европа 2020” (чрез ориентация към 11 тематични цели, извлечени от стратегията) и Европейския семестър (чрез отчитане на специфичните за всяка страна препоръки и на националната програма за реформи). На КП се отделя повече внимание в текущия период поради нейната специфична бюджетна тежест (около 32.5% от Бюджета на ЕС за единна политика), тематичен обхват, пространствена ориентация, заложеното ѝ в Партньорските споразумения и Оперативните програми и в изискванията за отчетност на ЕС (доклади за напредък, стратегически доклад 2017-2019 г., последващи политически мерки на равнище ЕС). КП не е самостоятелна, а върви с инструменти, които са базирани върху секторната политика, осъществявана чрез базирания по място подход (Планове за управление на речните басейни, Изследователски и иновационни стратегии за интелигентна специализация – RIS3).

Прогнозите за бъдещето на КП имат ограничена стойност заради огромния брой несигурни вътрешни и външни фактори. Могат да се очертаят четири сценария, всеки от които представя възможни бъдещи ситуации, въздействащи фактори, причинно-следствени връзки и резултати (European Committee of the Regions, 2015b):

1. Стабилност и изобилие на ресурси;
2. Стабилност и оскъдност на ресурси;
3. Нестабилност и изобилие на ресурси;
4. Нестабилност и оскъдност на ресурси.

От тези сценарии третият и четвъртият заслужават по-сериозно внимание заради техния потенциал за развитие на качествено различна бъдеща КП.

Сценарият „Нестабилност и изобилие на ресурси” се отнася до състояние, където съществува относително изобилие на ресурси в един нестабилен и многополюсен свят от гледна точка на геополитиката. Пазарната икономика не успява да се справи със своите недостатъци и да разпределя ефективно ресурсите, а безогледната конкуренция за ресурси ще съществува на всички управленски равнища: от национално и международно до местно. Финансовите средства на КП могат да бъдат насочени към експлоатация на ресурсите и нарастваща възвръщаемост на инвестициите, в крайна сметка водейки до нарастващо неравенство и по този начин подкопавайки своята собствена стратегическа ориентация.

Сценарий „Нестабилност и оскъдност на ресурсите“: Негативното развитие в геополитически план, финансовите кризи и социалното недоволство ще се съчетаят със значителен спад на средния стандарт на живот в глобален мащаб. Това ще доведе до порочен кръг на дивергентни тенденции в световното население (миграция, урбанизация), напрежение и дестабилизация на местно равнище и до високорисково общество. „Кохезията“ ще придобие още по-голямо значение като политически инструмент: тя може да предложи на групи от държави / региони (като ЕС) реални цели към по-добра координация и към оцеляване. За разлика от днешната КП причината за съществуването на бъдещата КП ще бъде повече да оптимизира използването на оскъдните ресурси на базата на здравия разум и здравата икономическа логика. Фокусът върху групата на държавите / регионите ще се измести от опитите за доказване на икономическата правота на оспорваните цели на лидерите към постигането на устойчиво синергично състояние на смекчаване на риска.

В сценария „Нестабилност и изобилие на ресурси“, въпреки разликите между икономическите и териториалните гледни точки, политическите мерки могат да бъдат обобщени, както следва:

✓ В случая на околната среда политическите действия се очаква да се фокусират върху експлоатация на природните ресурси чрез инвестиции в инфраструктура, въпреки че нивата на опазване могат да бъдат по-ниски от днешните;

✓ При пазара на труда политическите мерки ще следват модел, подобен на сегашната КП, но с по-силно ударение върху регулирането и контрола;

✓ Социалните политики и здравеопазването, въпреки че са само периферно включени в КП, ще бъдат повлияни от начина на осигуряване на инфраструктура. Политическите реакции трябва да станат по-иновативни, за да се приспособят към променящото се и сериозно фрагментирано търсене;

✓ Образованието и тясно свързаните изследователски и иновационни политики се считат за обслужващи икономическата КП. Политическите отговори ще трябва да се променят, от една страна, за да привлекат хората, бягащи от геополитическата нестабилност, към образованието, изследванията и иновациите и от друга страна, за да се приспособят към потенциала и потребностите на регионите в смисъла на изследователските и иновационните стратегии за интелигентна специализация – RIS3. Геополитическата нестабилност също ще повлияе върху логистичните канали и потенциалните пазари;

✓ Транспортната и енергийната мрежа и инфраструктура и тяхното развитие ще продължат да абсорбират значителни средства, но тях-

ната ориентация ще се промени. Политическите реакции ще се отклонят от сегашната си форма и ще станат по-специфични. Вместо да осигуряват базисна техническа инфраструктура, те ще трябва да гарантират мултимодални и алтернативни маршрути и сигурност;

✓ В сектора на МСП и предприемачеството политиките ще трябва да наблегнат повече върху задоволяването на вътрешния пазар на ЕС (като се допуска, че политиките на стагнация ще бъдат облекчени, за да се поддържа търсенето в застаряваща Европа).

В сценария „Нестабилност и оскъдност на ресурси” въпреки различията в икономическата, социалната и териториалната гледна точка, политическите мерки могат да бъдат обобщени, както следва:

- В случая на околната среда политическите реакции следва да поставят по-силен акцент върху сигурността на ресурсните доставки, еко-ефективността и управлението на риска;

- В случая на пазара на труда политическите реакции ще се сблъскат с големи предизвикателства, ще трябва да коригират своите цели, инструменти и самото понятие какво означава включване в трудовия пазар;

- Социалните политики и здравеопазването ще претърпят подобни промени като трудовия пазар. Финансовата криза, миграцията и нестабилността могат да доведат до призови за намаляване на „социалните услуги”, с цел да се облекчи икономиката от този „товар”. Политическите реакции ще трябва да претърпят смяна на парадигмата и да инвестират в устойчивост и проактивност. Предвестник на тези промени е развитието в детските грижи в Източна Европа. Там системата постепенно се променя от институционализация към индивидуална доброволна грижа в приемни семейства. Публичните власти с нежелание започват промени в тази област, въпреки че емпиричните изследвания показват по-високи изгоди и по-ниски разходи в деинституционализираната грижа за деца;

- За образованието и тясно свързаните с него изследвания и иновации политическите реакции ще трябва да поставят по-силен акцент върху зелените умения, децентрализацията и иновацията, откритата иновация и споделеното използване на ресурсите; собственическите подходи и комерсиализацията ще отслабнат;

- Развитието на транспортни и енергийни мрежи и инфраструктура ще се сблъска с недостиг на финансови средства. Политическите реакции ще трябва да изведат като по-силен приоритет инвестициите, но в същото време да запазят известно ниво на свързаност, гарантирайки функционалността на Съюза;

- В сектора на МСП и предприемачеството политическите мерки ще трябва да акцентират върху задоволяването на вътрешния пазар на ЕС в условията на слаб или никакъв растеж; следователно политиката към МСП ще трябва да се фокусира върху малките гъвкави единици, които могат да приспособят своята продукция, както и върху гъвкавите предприемачи. Това са микропредприятия и еднолични фирми, които се считат за индикатор на недоразвитите икономики в наши дни.

Цената на липсата на КП е много различна при двата сценария.

При сценария „Нестабилност и изобилие на ресурсите“, ако се приеме, че КП ще благоприятства временните съюзи и краткосрочните цели, липсата на КП ще доведе до по-бавно постигане на тези цели в смисъл, че ще отсъства източник за съфинансиране. Това няма да промени фундаменталния модел на действие на КП.

При сценария „Нестабилност и оскъдност на ресурсите“ ролята на КП е по-близка до оригиналната концепция. Тази роля ще бъде акцентирана от натиска на несигурността. При липсата на КП оскъдните ресурси и фондове ще бъдат насочени към незабавно задоволяване на търсенето и към краткосрочно облекчаване на проблемите. Всички намерения за експериментиране (важен аспект на КП), иновации и предпазно управление ще отстъпят на реактивното запазване на съществуващото статукво в порочен кръг. При този сценарий цената от липсата на КП е значителна.

3. Значение на Кохезионната политика за развитието на българската икономика

Значението на усвоените евросредства за България е голямо поради следните причини:

- Фондовете на ЕС представляват важен източник за финансиране на инвестициите в България, който директно увеличава капиталовите запаси в българската икономика;
- Еврофондовете способстват за създаването на иновации и повишават технологичното равнище на икономиката;
- Европейският социален фонд финансира проекти, които подобряват количеството и качеството на човешкия капитал;
- Еврофондовете финансират изграждането на важни обекти от обществената инфраструктура, които привличат чуждестранни инвестиции и стимулират икономическия растеж.

Увеличаването на капиталовите запаси, формирането на човешкия капитал и изграждането на инфраструктура повишават производ-

ствения потенциал, производителността и конкурентоспособността на българската икономика, което в дългосрочен период би следвало да повиши стандарта на живот в България и да спомогне за намаляване на разликите в развитието спрямо напредналите страни от Западна Европа.

Заклучение

Средствата по структурните фондове не се харчат за проекти, определени на европейско ниво. Изборът на проектите и тяхното управление са отговорност единствено на националните и регионалните власти. Тези проекти се съфинансират от национални фондове и от фондове на ЕС. Принципът на допълняемост изисква, средствата на ЕС да не бъдат използвани за икономисване на национални ресурси. Този принцип е труден за прилагане, тъй като националните бюджетни приоритети често се променят и е трудно да се изчисли колко точно биха похарчили държавите – членки, ако нямаше финансиране от ЕС.

Освен с принципа на допълняемост структурните разходи се характеризират с пет други водещи принципа:

- Концентрация. Разходите трябва да бъдат географски концентрирани;
- Кохерентност. Разходите трябва да бъдат в контекста на широките програми за развитие, които се съставят от държавите – членки на ЕС и се одобряват от ЕК;
- Координация. Комисията, въпросните държави – членки, регионалните и местните власти, бизнесът и профсъюзите трябва да си сътрудничат при извършването на разходите;
- Мониторинг и оценка. Разходите трябва да бъдат наблюдавани и оценявани;
- Консистентност и комплементарност. Разходите трябва да бъдат консистентни с клаузите на Договорите и политиките на Общността като Единния пазар, ОСП и други.

Страните – членки ще запазят своята силна роля в рамките на преобладаващо регулативното равнище на управление и в координацията на националните политики, но успешната КП ще се нуждае от по-силно ангажиране на МРВ. Възможностите на МРВ (персонал, бюджет и др.) са ключови за успешното прилагане на базирания върху място подход.

Докато устойчивото развитие (в неговото свързано с околната среда измерение, както е дефинирано в регулацията на общите клаузи) обикновено е добре вградено в системата за осъществяване на полити-

ката чрез серия от регулативни механизми, равните възможности все още са недостатъчно разработена област.

Към бъдещата КП могат да се отправят следните препоръки:

- Създаване на по-малко еднообразна регулативна рамка. Има ясна нужда за по-стратегически подход на програмиране на равнище държави – членки и за по-силна роля на МРВ. Нужна е смяна на парадигмата от условно програмиране към подход на окончателна детерминация. Сегашните последващи принципи за условност могат да бъдат модел, който да се следва;

- Осигуряване на ефективно и ефикасно използване на ресурсите. МРВ и държавите – членки ще трябва да преосмислят нуждата от съобразяване със „стандарта на индустрията” и да се фокусират върху задоволяване на нуждите, а не на търсенето. Главното предизвикателство е свързано с дизайна и функционирането на трудовия пазар, социалните политики и образованието;

- Публично-частни партньорства и мобилизация на частните фондове и инвестиции;

- Покриване на нуждите на КП по отношение на управлението и териториалното измерение. Съществува нужда за високо качество на управлението на равнище МРВ отвъд нивото на децентрализираните единици. Трябва да се формулира териториално базиран подход и той да бъде интегриран в принципите на КП, да се измерят ефектите и да се идентифицират връзките им с политиката и бюджета.

Използвани източници

- Bachtler, J. and Mendez, C. (2007). Who governs EU Cohesion policy? Deconstructing the reforms of the Structural Funds. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 3, pp. 535-564.
- Barca, F. (2009). An Agenda for a reformed Cohesion Policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. April 2009.
- Boehme et al. (2013). Study on promoting multi-level governance in support of Europe 2020. Inception Report, European Commission Regional and Urban Policy.
- Cohesion Policy 2007-13: Commentaries and Official Texts, January 2007, DG Regio.
- European Commission (2007). Fourth Report on Economic and Social Cohesion. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

- European Committee of the Regions (2012). The complementarity of national and Community interventions aimed at reducing disparities in economic and social development. Commissioned by Committee of the Regions, DTC Unit 4.
- European Committee of the Regions (2015a). The Future of Cohesion Policy: Report I.
- European Committee of the Regions (2015b). The Future of Cohesion Policy: Report II.
- Manzella, G. P. and Mendez, C. (2009). The turning points of EU Cohesion policy. Report Working Paper, January 2009.
- Mirwaldt, K., McMaster, I. and Bachtler, J. (2009). Reconsidering Cohesion Policy: The Contested Debate on Territorial Cohesion. European Policy Research Papers, No. 66, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.

НАРОДНОСТОПАНСКИ АРХИВ

ГОДИНА LXX, КНИГА 2 – 2017

СЪДЪРЖАНИЕ

Делчо Порязов

Заветни моменти за икономиката и обществото / 3

Андрей Захариев

Финансовата наука в променяща се Европа – предизвикателства и перспективи / 18

Димитър Канев

Защо победи Тръмп – отговорът на теорията на перспективите / 30

Атанас И. Владиков

Пазарът на труда на ЕС (разгледан през призмата на еластичностите) / 44

Калина Л. Дурова

Кохезионната политика на Европейския съюз: еволюция, предизвикателства и перспективи / 55

РЕДАКЦИОНЕН СЪВЕТ:

Проф. д-р Андрей Захариев – главен редактор
Проф. д-р Георги Иванов – зам. главен редактор
Проф. д-р Йордан Василев
Доц. д-р Искра Пантелеева
Доц. д-р Стоян Проданов
Доц. д-р Пламен Йорданов
Доц. д-р Румен Лазаров
Доц. д-р Венцислав Василев
Доц. д-р Анатолий Асенов
Доц. д-р Пресияна Ненкова

МЕЖДУНАРОДЕН СЪВЕТ:

Проф. д-р ик.н. Михаил А. Ескиндаров – Ректор на Финансовия университет при Правителството на Руската федерация – федерална държавна образователна институция за професионално образование, Доктор Хонорис Кауза на СА „Д. А. Ценов” – Свищов
Проф. Лестър Лойд-Ризън – Директор на Центъра по международен бизнес към Международното бизнес училище Ашкрофт, Кембридж, Великобритания
Проф. Кен О’Нийл – Ръководител на катедра по предприемачество и развитие на малкия бизнес към Департамента по маркетинг, предприемачество и стратегии на Университет Ълстер, Северна Ирландия
Проф. Ричард Торп – Бизнес школа на Университета Лийдс, професор по развитие на управлението, зам.-директор на Киурт институт, Лийдс, Великобритания
Проф. д-р ик.н. Андрий Крисоватий – Тернополски национален икономически университет, Доктор Хонорис Кауза на СА „Д. А. Ценов” – Свищов
Проф. д-р ик.н. Григоре Белостечник – Ректор на Молдовската академия за икономически изследвания, Доктор Хонорис Кауза на СА „Д. А. Ценов” – Свищов
Проф. д-р ик.н. Йон Кукуй – Президент на Сената на Университета Валахия – гр. Търговище, Румъния, Доктор Хонорис Кауза на СА „Д. А. Ценов” – Свищов
Проф. д-р ик.н. Михаил Ив. Зверяков – Ректор на Одеския държавен икономически университет, Доктор Хонорис Кауза на СА „Д. А. Ценов” – Свищов
Проф. д-р ик.н. Олена Непочатенко – Ректор на Умански национален аграрен университет (Украйна)
Проф. д-р ик.н. Дмитрий Лукьяненко – Първи зам.-ректор по научно-педагогическа и научна работа, Киевски национален икономически университет „Вадим Гетман” (Украйна)

Екип за техническо обслужване:

Анка Танева – стилев редактор
Ст. преп. Елка Узунова – координатор и ръководител на екипа
Ст. преп. Даниела Стоилова – превод на английски език
Ст. преп. Румяна Денева – превод на английски език
Ст. преп. Маргарита Михайлова – превод на английски език
Ст. преп. Иванка Борисова – превод на английски език
Ст. преп. Венцислав Диков – стилев редактор на английски език

Адрес на редакцията:

5250 Свищов, ул. „Ем. Чакъров” 2

Проф. д-р Андрей Захариев – главен редактор

☎ (+359) 889 882 298

Деяна Веселинова – технически секретар

☎ (+359) 631 66 309, e-mail: nsarhiv@uni-svishtov.bg

Албена Александрова – компютърен дизайн

☎ (+359) 882 552 516, e-mail: a.aleksandrova@uni-svishtov.bg

© Академично издателство „Ценов” – Свищов

© Стопанска академия „Димитър А. Ценов” – Свищов

ISSN 0323-9004

Народностопански архив

Свищов, година LXX, книга 2 - 2017

**Заветни моменти за икономиката
и обществото**

**Финансовата наука в променяща се Европа –
предизвикателства и перспективи**

**Защо победи Тръмп – отговорът на теорията
на перспективите**

**Пазарът на труда на ЕС
(разгледан през призмата на еластичностите)**

**Кохезионната политика на Европейския съюз:
еволюция, предизвикателства и перспективи**

СТОПАНСКА АКАДЕМИЯ „Д. А. ЦЕНОВ“



СВИЩОВ

Изисквания при депозиране на статии за сп. „Народностопански архив”

1. Обем: статии от 12 до 25 страници

2. Депозиране на материалите: на хартиен носител и в електронен вид като приложен файл на E-mail: NSArhiv@uni-svishtov.bg

3. Технически изисквания:

- изпълнение Word 2003 (минимум);
- размер на страницата – А4, 29-31 реда и 60-65 знака на ред;
- разстояние между редовете 1,5 lines (At least 22 pt);
- шрифт – Times New Roman 14 pt;
- полета – Top - 2.54 cm; Bottom - 2.54 cm; Left - 3.17 cm; Right - 3.17 cm;
- номерация на страницата – долу вдясно;
- текст под линия – размер 10 pt;
- графики и фигури – Word 2003 или Power Point.

4. Оформление:

- наименование на статията, име на автора, академична длъжност, научна степен – шрифт Times New Roman, 14 pt, с големи букви Bold – центрирано;

- наименование и адрес на местоработата; телефони за контакти и E-mail;

- резюме на български език в обем до 15 реда; ключови думи – от 3 до 5;

- **JEL** класификация на публикациите с икономически характер (<http://ideas.repec.org/j/index.html>);

- основен текст (изложение);

- таблиците, графиките и фигурите се вграждат софтуерно в текста (да позволяват езикова корекция и превод на английски). Цифрите и текстът вътре в тях се изписват с шрифт Times New Roman 12 pt;

- формулите се създават с Equation Editor.

5. Правила за цитиране: от 01.01.2017 г. в периодичните издания на СА „Д. А. Ценов” – Свищов за библиографско цитиране на информационни източници ще се използва **APA Style**. Неговите изисквания са поместени тук: <http://www.uni-svishtov.bg/default.asp?page=page&id=71> и тук: <http://www.apastyle.org/>.

Всеки автор носи отговорност за отстояваните идеи, съдържанието и техническото оформление на своя текст.

6. Ръкописите на нехабилитирани преподаватели се придружават от препис на протокол от катедрата, обсъдила и предложила научната разработка за публикуване.

От 1 януари 2017 г. заглавието на списанието на английски език е „Economic Archive”, като заменя транслитерираното наименование “Narodnostopanski archiv”, използвано до края на издателската 2016 г.

Авторите на публикуваните материали на страниците на списание „Народностопански архив” носят отговорност за тяхната автентичност.

От Редакционния съвет

www.uni-svishtov.bg/NSArhiv