



Брюксел, 17.12.2019 г.
COM(2019) 627 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**Стратегически доклад за 2019 г. относно изпълнението на европейските
структурни и инвестиционни фондове**

ВЪВЕДЕНИЕ	2
1. ИЗПЪЛНЕН С ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И БЪРЗО ПРОМЕНЯЩ СЕ КОНТЕКСТ	4
2. ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА ИНВЕСТИЦИИ ЗА ИНТЕЛИГЕНТЕН, УСТОЙЧИВ И ПРИОБЩАВАЩ РАСТЕЖ	5
2.1. Цялостен напредък	5
2.2. Научни изследвания, технологично развитие и иновации, ИКТ и конкурентоспособност на МСП	6
2.3. Нисковъглеродна икономика, изменение на климата, околна среда, транспорт и енергетика.....	7
2.4. Заетост, социално приобщаване, здравеопазване и образование	8
3. ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ОСНОВНИТЕ РЕФОРМИ В ПЕРИОДА 2014—2020 Г. ..	9
3.1. Принос на ЕСИ фондовете за европейския семестър	9
3.2. Предпоставки за финансиране: предварителни условия	10
3.3. Отмяната на поети задължения по правилото „N+3“	10
3.4. Рамка за изпълнение.....	10
3.5. Подкрепа за интегрираното териториално развитие.....	11
3.5.1. <i>Интегрирани инвестиции в градовете</i>	11
3.5.2. <i>Прилагане на териториални инструменти</i>	12
3.5.3. <i>Териториално сътрудничество</i>	12
4. ПО-ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ НА ПРОГРАМИТЕ	13
4.1. Капацитет на органите и бенефициерите	13
4.2. Опростяване в полза на бенефициерите	14
4.3. Роля на партньорите при изпълнението на програмите	14
4.4. Изпълнение на хоризонталните принципи и на целите на политиката.....	14
4.5. По-добра допълняемост за по-голямо въздействие	15
4.6. Обобщение на оценката на ЕСИ фондовете	16
4.7. Комуникация относно ЕСИ фондовете	16
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	18

ВЪВЕДЕНИЕ

Основната цел на европейските структурни и инвестиционни фондове¹ („ЕСИ фондове“ или „ЕСИФ“) е насърчаването на трайна социално-икономическа конвергенция, устойчивост и териториално сближаване. По линия на ЕСИ фондовете се предоставя критична маса от инвестиции² в приоритетни области за ЕС посредством споделено управление между Комисията и държавите членки. С тези инвестиции се отговаря на нуждите на реалната икономика, като се подкрепят създаването на работни места, растежът и инвестирането и се укрепват единният пазар, енергийният съюз и икономическото управление.

Настоящият втори стратегически доклад³ се основава на докладите на държавите членки за изпълнението и напредъка по изпълнението на програмите за ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. до края на 2018 г.⁴. Към посочения момент са били поети задължения за 72 % от наличните ресурси по линия на ЕСИ фондовете⁵. Вече финансираните проекти имат все по-голямо въздействие в ключови области на политиката, например:

- повече от 1,6 милиона предприятия, включително земеделски стопанства, получават подкрепа;
- 300 000 нови работни места се създават от подпомагани дружества;
- 26 милиона души са получили помощ за обучение, образование или търсене на работа;
- 8,3 милиона домакинства ще имат достъп до по-добри широколентови мрежи;
- изграждат се или се реконструират повече от 3 900 км железопътни линии;
- 60 милиона души се възползват от текущи проекти в сектора на здравеопазването.

Настоящият доклад и платформата за свободно достъпни данни за ЕСИ фондовете предоставят подробен преглед на напредъка във всички тематични области⁶.

Настоящият акцент на политиката и неговата приспособима рамка дават възможност на ЕСИ фондовете да допринесат значително за нови и нововъзникващи предизвикателства. Повечето области на финансиране вече подкрепят целите на ООН за устойчиво развитие (ЦУР), адаптирането към изменението на климата и действията

¹ Европейските структурни и инвестиционни фондове са Кохезионният фонд, Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейският социален фонд (ЕСФ), Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейският фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР).

² През 2018 г. бюджетът за ЕСИ фондовете възлизаше на приблизително 460 милиарда евро и на над 643 милиарда евро с националното съфинансиране.

³ Изискван по силата на член 53 от Регламента за общоприложимите разпоредби (Регламент (ЕС) № 1303/2013).

⁴ Всички стойности, налични към 5 ноември 2019 г., се отнасят за края на 2018 г., освен ако е посочено друго.

⁵ Посочените тук проекти са проекти, които са били избрани и са в процес на изпълнение по време на настоящия програмен период.

⁶ Платформата за свободно достъпни данни представя най-новите налични данни във вида, в който са завършени от програмите по ЕСИ фондовете (<https://cohesiondata.ec.europa.eu>).

за намаляване на риска, като при необходимост този акцент може да бъде засилен в рамките на програмите на ЕСИ фондовете.

1. ИЗПЪЛНЕН С ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И БЪРЗО ПРОМЕНЯЩ СЕ КОНТЕКСТ

В своите доклади за напредъка от 2019 г. държавите членки признават решаващата роля на ЕСИ фондовете за справяне с екологичните, икономическите и социалните промени и за подпомагане на въвеждането на реформите, които са необходими за осигуряване на устойчиво бъдеще. След финансовата криза ЕСИ фондовете изиграха ключова роля за подпомагане на инвестициите и спомогнаха за възобновяване на процеса на икономическо сближаване⁷.

Въпреки това няколко държави членки посочват трайното териториално и регионално неравенство, както и социалното изключване и нарастващите въпроси, свързани с демографските промени. Продължават да съществуват различия между и в рамките на регионите и между градските и селските райони. Определени региони, изгубили своето конкурентно предимство, са изправени пред „капана на средните доходи“⁸, а някои продължават да се борят с високи равнища на безработица, особено сред младите хора. Други са по-уязвими по отношение на последиците от двойния преход в резултат на действията в областта на климата и цифровизацията, или на продължаващите последици от кризата с бежанците и миграцията. Тези географски различия бяха катализатор за настроенията против ЕС⁹.

ЕСИ фондовете, насочени чрез споделено управление, дават възможност на местните и регионалните участници да противодействат на тези тенденции чрез подкрепа за териториалното сближаване, инвестициите, стимулиращи растежа, създаването на работни места, конкурентоспособността на предприятията, научните изследвания и иновациите (НИИ) и стартиращите екосистеми, екологичните действия, адаптирането към изменението на климата и устойчивостта, намаляването на риска от бедствия, социалното приобщаване и проектите в областта на здравеопазването и образованието, за подобряване на животът на хората и доближаване на ЕС до хората.

⁷ Седми доклад за икономическо, социално и териториално сближаване, септември 2017 г. https://ec.europa.eu/regional_policy/bg/information/publications/reports/2017/7th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion

⁸ В Седмия доклад за икономическото, социалното и териториалното сближаване (2017 г.) Европейската комисия посочи специфичното предизвикателство, пред което са изправени някои региони с БВП на глава от населението, близък до средния за ЕС. Високите разходи в комбинация със свиващ се производствен сектор и слаби иновации и възможности за износ са ги направили по-малко конкурентоспособни и устойчиви към глобализацията в сравнение с регионите с по-нисък и по-висок БВП на глава от населението.

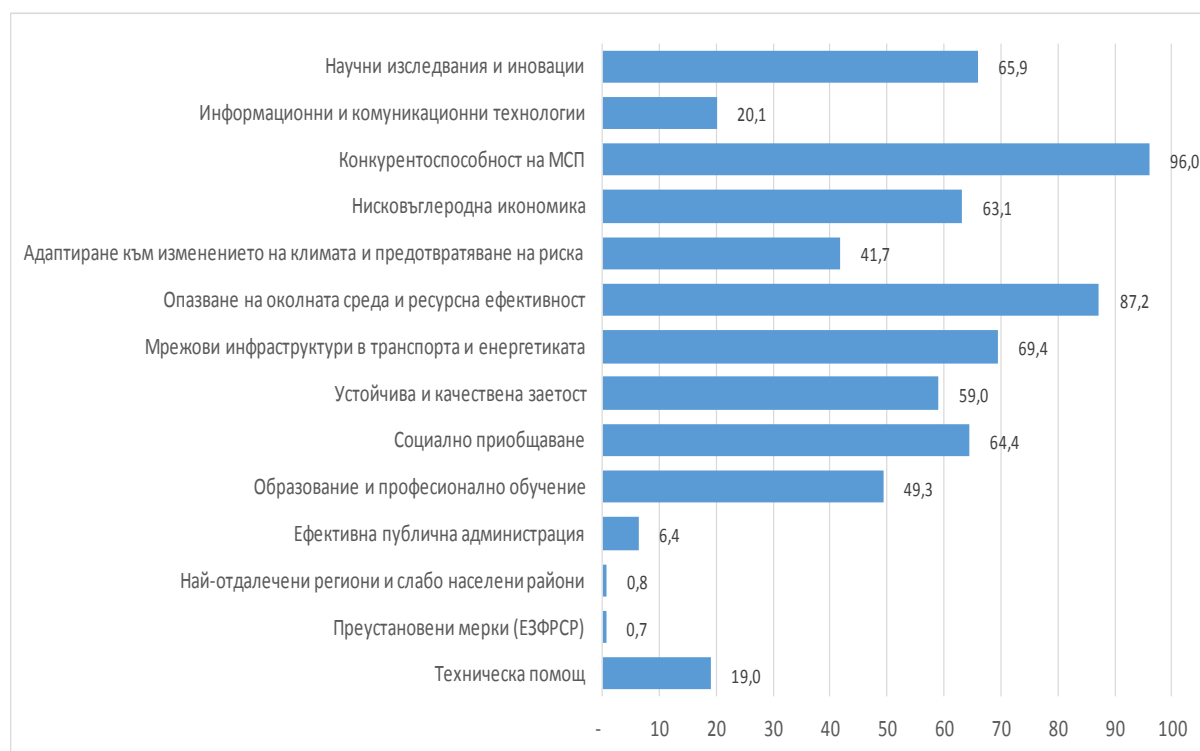
⁹ „The geography of EU discontent“ („Географията на недоволството от ЕС“) от Lewis Dijkstra, Hugo Poelman и Andrés Rodríguez-Pose — работен документ 12/2018 на Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“.

2. ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА ИНВЕСТИЦИИ ЗА ИНТЕЛИГЕНТЕН, УСТОЙЧИВ И ПРИОБЩАВАЩ РАСТЕЖ

2.1. Цялостен напредък

С новите елементи, въведени в Регламент (ЕС) № 1303/2013, по-специално концентрацията на инвестициите по ключови цели за развитие и по-силният акцент върху изпълнението, програмите на ЕСИ фондовете са насочени към ефективно и ефикасно постигане на целите на ЕС за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Тази тенденция бе допълнително засилена от практическия и гъвкав подход на Комисията, по-специално чрез промяна на програмите, мониторинг на изложените на риск програми или чрез няколко пилотни действия¹⁰, които осигуриха съобразена с нуждите помощ и ценен опит за бъдещото изпълнение.

Общо планирани инвестиции по линия на ЕСИ фондовете (на ЕС и национални) по тематична цел (в милиарди евро)¹¹



Източник: Свободно достъпни данни за ЕСИ фондовете — <https://cohesiondata.ec.europa.eu/d/e4v6-qrrq>

¹⁰ По-специално за „догонващите“ региони, регионите в индустриален преход, въгледобивните региони, междурегионалните инвестиции в иновации и инициативата „Интелигентни села“.

¹¹ За повече информация вж. приложения 1.1 и 1.2. Данните в горната таблица не включват разпределения дял за темите по многотематични приоритети, докато данните в приложенията го включват.

Данните за всички ЕСИ фондове, взети заедно, показват, че равнището на подбор на проекти (с решение за финансиране) се е увеличило повече от два пъти от първия стратегически доклад през 2017 г., като е достигнат размер от 464 милиарда евро (72 % от общия размер на планираните инвестиции). Наблюдава се напредък в сектори като НИИ, благодарение по-специално на катализиращия ефект на стратегиите за интелигентна специализация, информационните и комуникационните технологии (ИКТ) и транспортните инфраструктури. Подборът на проекти също се ускори, макар и по-умерено, в области като нисковъглеродната икономика и устойчивата и качествена заетост.

По отношение на действителните разходи¹² за всички ЕСИ фондове, взети заедно, 27 % от наличните бюджетни средства бяха изплатени на държавите членки към края на декември 2018 г. (36 % към края на октомври 2019 г.). Това равнище на декларираните разходи е по-ниско от това за предишните периоди и показва, че все още е необходим по-силен акцент върху разходите на равнището на държавите членки¹³.

Що се отнася до изпълнението на финансовите инструменти, сумите по програмата в рамките на операциите по избраните финансови инструменти достигнаха 21,9 милиарда евро към края на 2018 г., което представлява приблизително 77 % от сумите, предвидени в програмите за тази форма на подкрепа. Това потвърждава, че повечето финансови инструменти дават резултати на място.

2.2. Научни изследвания, технологично развитие и иновации, ИКТ и конкурентоспособност на МСП

За настоящия програмен период инвестициите в научни изследвания и иновации са определени като основен двигател на растежа и сближаването. Подкрепата за основано на иновации териториално развитие, по-специално чрез стратегии за интелигентна специализация, доведе до рязко увеличаване на избраните проекти в областта на научните изследвания, технологичното развитие и иновациите (НИРД и иновации), ИКТ и конкурентоспособността на малките и средните предприятия (МСП). Към края на 2018 г. подборът на проекти достигна общ обем от над 117 милиарда евро от наличните 163 милиарда евро.

- В областта на НИРД и иновации са отпуснати над 42,6 милиарда евро за проекти, свързани с близо 20 000 нови изследователи, получили подкрепа, а близо 30 000 дружества са помогнали за въвеждането на нови продукти на пазара.
- Над 12,3 милиарда евро са отпуснати за проекти в областта на цифровата икономика, които подкрепят, наред с другото, разгръщането на ширококолентови мрежи, цифровите обществени услуги или електронната търговия. Тази сума включва 1,5 милиарда евро подпомагане от ЕЗФРСР за инфраструктура за ИКТ в селските райони. 8,3 милиона домакинства ще имат достъп до подобрени ширококолентови мрежи.

¹² Искания за плащане, получени от държавите членки.

¹³ Разбивката на подбора на проекти и разходите по тематични цели и по държави членки е представена в таблиците от приложения 1 и 2.

- Над 62,5 милиарда евро са разпределени за избрани проекти за повишаване на конкурентоспособността на МСП и са свързани със създаването на по-голямата част от новите 300 000-те работни места по линия на ЕФРР. В селските райони над 130 000 стопанства получават финансова подкрепа за реструктуриране и модернизиране и за постигане на ръст на производителността.
- Европейското партньорство за иновации за селскостопанска производителност и устойчивост (ЕПИ за селскостопанска производителност и устойчивост) подкрепя 7 730 интерактивни проекта в областта на иновациите. Знанията и иновациите, разработени чрез проектите на ЕПИ за селскостопанска производителност и устойчивост, се споделят чрез националните мрежи за иновации и развитие на селските райони и мрежата на ЕПИ за селскостопанска производителност и устойчивост.

2.3. Нисковъглеродна икономика, изменение на климата, околна среда, транспорт и енергетика

За настоящия програмен период 20 % от бюджета на ЕС бяха заделени за действия в областта на климата, а Комисията предложи тези средства да бъдат увеличени на 25 % за следващия бюджет на ЕС¹⁴. ЕСИ фондовете изиграха ключова роля за формирането на значима промяна. Благодарение на отпуснатите суми и на предварителните условия за инвестиции ЕСИ фондовете създадоха ясен лостов ефект на политиките, свързани с действията в областта на климата и устойчивия растеж. Към края на 2018 г. над 169 милиарда евро бяха отпуснати за проекти в региони и градове, които подкрепят декарбонизацията, устойчивостта спрямо изменението на климата и предотвратяването на риска, енергийната ефективност или устойчивия транспорт.

- Бяха поети задължения за над 31,8 млрд. евро за проекти в областта на нисковъглеродната икономика, свързани с подобряване на енергопотреблението в повече от 400 000 домакинства с подкрепа от ЕФРР.
- Над 52 милиарда евро бяха отпуснати за проекти за екологична и ресурсна ефективност, свързани с осигуряването на допълнителен капацитет за рециклиране на отпадъци от над 500 000 тона годишно. 20 милиона души ще получат достъп до по-добро пречистване на отпадъчните води в резултат на одобрените проекти.
- По отношение на действията в областта на климата в селскостопанския сектор (например поглъщането на въглерод, намаляването на емисиите на парникови газове и емисиите на амоняк) е постигнат добър напредък, по-специално при земеделските стопани, които се присъединяват към доброволни схеми за агроекология и климат за разработване на екологосъобразно управление на земеделските стопанства. Целта е да бъдат постигнати i) 18 % от земеделската земя на ЕС, обхваната от задължения в областта на управлението за биологично разнообразие, ii) 15 % за по-добро управление на почвите и iii) 15 % за по-добро управление на водите. И в трите случая над 85 % от целите са постигнати.

¹⁴ Предложение за Регламент на Съвета за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2021—2027 г. — COM(2018) 322 final.

- Подкрепата за цифровизацията и декарбонизацията на транспортния сектор е приоритет, по-специално в градските райони. С над 56 милиарда евро, разпределени за транспортни и енергийни мрежи, проектите, за които е взето решение, ще предоставят, наред с други резултати, повече от 3 900 км нови или реконструирани железопътни линии и повече от 400 км нови или подобрени трамвайни линии или линии на метрото.
- ЕФМДР поема задължения за 1,25 млрд. евро за насърчаване на устойчивото равновесие между риболовните флотове, наличните ресурси и опазването на морските екосистеми. Задължения за още 428 млн. евро бяха поети за подпомагане на устойчивите аквакултури и 625 млн. евро за подпомагане на социално-икономическото развитие в сектора. Фондът е подкрепил над 34 000 операции, като 2 000 от тях са били насочени към по-добро управление на зоните по „Натура 2000“, а над 1 500 са свързани с други защитени морски зони.

Осъществяване на действия във връзка с климата

ЕСИ фондовете, по-специално чрез ЕЗФРСР, ЕФРР и Кохезионния фонд, подкрепят дългосрочните решения на предизвикателствата, пред които са изправени държавите членки и регионите по пътя към неутрална по отношение на климата икономика. Изпълнението напредва добре: от общо 115 милиарда евро, планирани за действия в областта на изменението на климата, към края на 2018 г. за проекти бяха отпуснати 88,1 милиарда евро. Приносът на ЕСФ за целите в областта на климата е пет пъти по-голям от първоначалната планирана сума, по-специално чрез по-голяма подкрепа за мерките за обучение и пазара на труда, свързани със „зелените“ работни места (вж. приложение 3).

2.4. Заетост, социално приобщаване, здравеопазване и образование

През последните години ЕС даде силен тласък на своята социална програма, по-специално с приемането през 2017 г. на Европейския стълб на социалните права. В този контекст ЕСИ фондовете, и по-специално ЕСФ, подкрепиха структурната реформа, включително модернизирването на обществените услуги, насърчаването на младежката заетост и намаляването на бедността и неравенствата. Към края на 2018 г. избраните проекти представляват две трети от общите планирани разпределени средства — почти 103 млрд. евро.

- Избраните проекти за подобряване на възможностите за заетост обхващат над 34 милиарда евро, което означава 23 милиона души, получили подкрепа от ЕСФ. Към края на 2018 г. 2,1 милиона души са намерили работа, включително като самостоятелно заети лица.
- Освен ЕСФ инициативата за младежка заетост (ИМЗ) показва добър напредък, като към края на 2018 г. бяха отпуснати близо 8,8 млрд. евро за избрани проекти. Към същата дата в мерките по ИМЗ бяха включени около 2,7 милиона млади хора.
 - 820 000 са получили предложение за работа, продължаване на образованието, чиракуване или обучение; а

- над 1,1 милиона души, които са участвали в процес на образование или обучение, са придобили квалификация или са били заети, включително като самостоятелно заети лица.
- По отношение на социалното приобщаване, за което ЕСФ има най-голям принос, досега избраните проекти представляват над 36 милиарда евро в проекти. Към края на 2018 г. 1,8 милиона участници с увреждания, 3,6 милиона мигранти, участници с чуждестранен произход или от малцинства и 4,2 милиона други хора в неравностойно положение са получили помощ за подобряване на възможностите си за заетост и развиване на подходящите умения за пазара на труда. ЕЗФРСР също подкрепи над 60 000 действия за социално приобщаване в селските райони.
- Инвестициите в свързани със здравето мерки също показват напредък. До момента са инвестирани над 8 милиарда евро в над 7 000 проекта, свързани със здравето (преодоляване на неравнопоставеността в здравеопазването, реформиране на здравните системи, насърчаване на електронното здравеопазване, научни изследвания и иновации). Като цяло избраните проекти имат за цел да подобрят здравните услуги за повече от 60 милиона души.
- По отношение на образованието и обучението бяха поети задължения за 28,3 милиарда евро за конкретни проекти. Към края на 2018 г., благодарение на подкрепата на ЕСФ, 11,6 милиона нискоквалифицирани хора са били подпомогнати, 3,4 милиона са придобили квалификация, а 1,2 милиона са участвали в образование и обучение. Инвестициите по линия на ЕФРР ще позволят на повече от 8 милиона души да се възползват от подобрени детски или образователни заведения. В селските райони над един милион дейности за професионално обучение бяха подпомогнати от ЕЗФРСР.

3. ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ОСНОВНИТЕ РЕФОРМИ В ПЕРИОДА 2014—2020 Г.

3.1. Принос на ЕСИ фондовете за европейския семестър

Повечето от структурните предизвикателства и предизвикателствата за политиката, установени чрез европейския семестър, са от значение за ЕСИ фондове. В настоящите програми вече са отчетени структурните предизвикателства, установени в специфичните за всяка държава препоръки в областта на инвестициите. Както се подчертава от държавите членки в техните доклади за напредъка, ЕСИ фондовете подкрепиха реформите в области като защитата на работните места и социалните политики, бизнес средата, НИИ, енергийната ефективност и ефективността на ресурсите, телекомуникациите, транспорта, здравеопазването, образованието и административните реформи.

Тъй като съответните специфични за всяка държава препоръки, направени през 2014—2015 г., са свързани предимно с области, характеризиращи се с предизвикателствата на дългосрочното развитие, финансирането по линия на политиката на сближаване на ЕС е в тясно съответствие с нуждите от инвестиции, посочени в специфичните за всяка държава препоръки за 2019 г. Тези специфични за всяка държава препоръки, заедно с

тазгодишните доклади по държави, предоставят подробна аналитична рамка за определяне на инвестиционните приоритети за периода 2021—2027 г.

3.2. Предпоставки за финансиране: предварителни условия

Една от основните реформи през периода 2014—2020 г. беше въвеждането на специфични предварителни условия, известни като „предварителни условия“ за гарантиране на ефективно и ефикасно използване на ЕСИ фондовете от страна на държавите членки и регионите. Вече е завършен процесът за предварителните условия за периода 2014—2020 г.

Като цяло, предварителните условия се доказаха като полезен инструмент на политиката, по-специално чрез принос към подобряването на инвестиционната среда в ЕС и стимулирането на започването на няколко структурни реформи¹⁵. За следващия програмен период в предложението си за регламент за определяне на общоприложими разпоредби¹⁶ („Предложение за Регламент за общоприложимите разпоредби за периода 2021—2027 г.“) Комисията предлага механизмът да се прилага и подобрява чрез въвеждане на нова система от благоприятни условия с опростени административни процедури и засилени изисквания за изпълнение и проследяване.

3.3. Отмяната на поети задължения по правилото „N+3“

Отмяната на поети задължения по правилото „N + 3“, съгласно което средства на ЕС, за които са поети задължения и не са изразходвани в рамките на три години, могат да бъдат изгубени, беше въведена в регламента от 2014-2020 г., за да замени правилото „N + 2“. За първи път то се приложи за всички държави членки през 2018 г.

Въпреки че тази реформа даде на управляващите органи повече време за подбора и изпълнението на проектите, тя намали натиска за бързо изпълнение на бюджета. В съчетание с процесите на годишно счетоводно приключване и поетапно приключване, които доказаха, че създават прекомерна предпазливост към рисковете от нетни финансови корекции, правилото „N + 3“ допринесе значително за ниското равнище на плащанията от бюджета на ЕС за държавите членки. Постепенното връщане към правилото „N + 2“, предложено от Комисията за програмен период 2021—2027 г., заедно с всеобхватните мерки за опростяване и договореностите за подновяване на управлението и контрола, следва да доведат до по-бързо прилагане в полза на европейските граждани.

3.4. Рамка за изпълнение

6 % от разпределените средства от ЕСИ фондовете за програмите по целта за инвестиции за растеж и работни места бяха заделени като резерв за изпълнение. През

¹⁵ Вж. например: Viță, V 2018, Проучване на комисия „REGI“ — Условията в политиката на сближаване („Conditionalities in Cohesion Policy“), Европейски парламент, Тематичен отдел по структурни политики и политика на сближаване, Брюксел.

¹⁶ Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд+, Кохезионния фонд, Европейския фонд за морско дело и рибарство, както и финансови правила за тях и за фонд „Убежище и миграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и инструмента за управление на границите и визите, COM(2018) 375 final.

2019 г. Комисията направи преглед на изпълнението на програмите (преглед на изпълнението) и оповести резервния фонд за изпълнение на тези приоритети, които отговарят на междинните етапи към края на 2018 г.

Прегледът на изпълнението се оказва добър начин за въвеждане на стимули за резултати при изпълнението на политиката. В предложението на Комисията относно Регламента за общоприложимите разпоредби за периода 2021—2027 г., подходът за ефективност остава, но оставя повече възможности за разглеждане на политики. Прегледът ще включва по-широка и качествена оценка на резултатите от програмите, като се вземат предвид предизвикателствата, посочени в специфичните за всяка държава препоръки за 2024 г., социално-икономическото положение на държавите членки или регионите и напредъкът при постигането на междинните етапи на програмите. В предложението на Комисията за периода 2021—2027 г. относно стратегическите планове¹⁷ за Общата селскостопанска политика (ОСП), ориентирането към резултати също остава силно, с допустимост на разходите, свързана с предоставянето на резултати на място.

3.5. Подкрепа за интегрираното териториално развитие

ЕСИ фондовете са основният инструмент на ЕС за насърчаване на интегрирано териториално развитие в държавите членки и регионите. Над 3 800 териториални, градски и местни стратегии получават финансиране от ЕС. Освен това ЕСИ фондовете помагат на държавите членки да прилагат мерки, насочени към нуждите на конкретни територии, като например районите, засегнати от бедност или социално изключване, слабо населените райони, планинските райони, островите и най-отдалечените региони. Този адаптиран подход бе подсилен в предложението на Комисията относно Регламента за общоприложимите разпоредби за периода 2021—2027 г., по-специално чрез поставяне на по-силен акцент върху функционалните територии (например речни басейни, крайбрежни райони, планински вериги и т.н.) с цел преодоляване на административните пречки, както и върху местни инициативи.

3.5.1. Интегрирани инвестиции в градовете

По-силният акцент върху градските въпроси в рамките на този програмен период, съчетан с уникалния политически импулс, породен от Програмата на ЕС за градовете¹⁸, дадоха възможност на градовете да изготвят свои собствени интегрирани стратегии за градско развитие с подкрепата на ЕСИ фондовете. От 81 милиарда евро, инвестирани в градските райони към края на 2018 г., градовете са избрали проекти на стойност около 10,8 милиарда евро, които трябва да бъдат изпълнени чрез повече от 900 интегрирани градоустройствени стратегии. Важно е също така да се спомене успехът на инициативата за иновативни действия в градските райони, която помогна на градските

¹⁷ Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на правила за подпомагане за стратегическите планове, които трябва да бъдат изготвени от държавите членки по линия на Общата селскостопанска политика (стратегическите планове по ОСП) и финансирани от Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета, COM(2018) 392 final.

¹⁸ <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>

райони да изпробват новаторски решения за устойчиво развитие на градовете чрез 75 действия¹⁹.

3.5.2. Прилагане на териториални инструменти

Бяха въведени интегрирани териториални инвестиции („ИТИ“) и инструмент за водено от общностите местно развитие („ВОМР“) с цел насърчаване на интегрирани стратегии за териториално развитие отвъд традиционните национални и регионални равнища.

Бяха използвани ИТИ за изпълнението на повече от 200 градски стратегии и 120 териториални стратегии, като бяха мобилизирани общо 15,9 млрд. евро финансирани от ЕСИ фондовете. Инструментът за ВОМР, който произхожда от метода LEADER²⁰, е помогнал за мобилизирането на общо 9,1 милиарда евро под формата на финансиране от ЕСИ фондовете. Към днешна дата в целия ЕС са създадени повече от 3 000 местни групи за действие, които отговарят за мобилизирането на местните общности и изпълнението на стратегиите за ВОМР. В много случаи ИТИ и ВОМР са се сблъскали с бавен старт поради необходимостта първо да се подготвят свързаните всеобхватни стратегии и трудностите при съчетаването на различни фондове. Докладите за напредъка показват общ ентузиазъм за тези инструменти: те спомогнаха за преодоляване на трудностите при прилагането на мерки за градско развитие в множество сектори и за по-добро справяне с териториалните нужди.

Новият подход на политиката, въведен от Комисията в нейното предложение относно Регламента за общоприложимите разпоредби за периода 2021—2027 г., се основава на положителния опит от ИТИ и ВОМР и прави териториалните инвестиции по-прости и по-ефективни. Освен това в предложението на Комисията за периода 2021—2027 г. относно стратегическите планове за Общата селскостопанска политика LEADER ще продължи да бъде задължителен и поне 5 % от общия принос на ЕЗФРСР за тези планове ще бъдат запазени за него.

3.5.3. Териториално сътрудничество

Програмите за европейско териториално сътрудничество (Interreg) се изпълняват на трансгранично, транснационално и междурегионално равнище. Подборът на проекти напредна по всички програми по Interreg, като финансирането възлезе на приблизително 9,7 милиарда евро към края на 2018 г. Основните сектори, за които се предоставя подкрепа, са опазването на околната среда и ефективното използване на ресурсите (например предотвратяване на наводнения, защита от пожари, опазване на природата) и НИРД и иновации (напр. трансгранични кълстери, мрежи за иновации). През последните две години беше обърнато повече внимание на премахването на правните, административните и институционалните пречки, които възпрепятстват инвестициите и икономическото развитие в граничните региони. Например Комисията създаде специално граничното координационно звено, което да помогне за

¹⁹ <https://www.uia-initiative.eu/en>

²⁰ LEADER е метод за местно развитие „отдолу нагоре“, съфинансиран от ЕЗФРСР, който беше въведен през 1991 г. с цел включване на местните участници в развитието на селските райони. През 2007 г. LEADER разшири обхвата си с включването на ЕФМДР, а през 2014 г. — на ЕФРР и ЕСФ под формата на ВОМР.

преодоляването на тези пречки в конкретни области, като транспорта, пазара на труда, здравеопазването и образованието²¹.

По отношение на макрорегионалните стратегии на ЕС вторият доклад²² на Комисията подчерта положителното въздействие на макрорегионалния подход, по-специално за повишаване на осведомеността относно общите предизвикателства във функционалните области (например функционални градски райони, речни басейни, крайбрежни райони, планински вериги и др.). Въпреки това в доклада на Комисията се установява липса на ангажираност по отношение на стратегиите в някои участващи държави членки, което води до недостатъчно разпределение на административни и технически ресурси. Все пак представените от държавите членки доклади показват все по-широко интегриране на макрорегионалните стратегии в програмите на ЕСИ фондовете. За да се запази импулсът, Комисията препоръчва участващите държави членки да вземат предвид приоритетите на макрорегионалните стратегии в програмните документи на ЕСИ фондовете за периода 2021—2027 г. Съветът на Европейския съюз подкрепи тази препоръка.

4. ПО-ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ НА ПРОГРАМИТЕ

4.1. Капацитет на органите и бенефициерите

Комисията предостави широк набор от конкретни инструменти²³ в подкрепа на усилията на държавите членки за гарантиране, че органите по програмите и бенефициерите разполагат с достатъчен административен капацитет за ефективно изпълнение на ЕСИ фондовете. Тази подкрепа се простира от преодоляване на краткосрочните затруднения, например чрез повишаване на квалификацията на служителите, които се занимават с възлагането на обществени поръчки и държавните помощи, до разработването на по-стратегически и съобразени с конкретните нужди действия при изграждането на административен капацитет. Например към края на 2018 г. 2 600 участници от всички държави членки са участвали в над 170 семинара, учебни посещения и експертни мисии в рамките на платформата „TAIEX-REGIO Peer2Peer“. Други инициативи през 2018 г. включват създаването на рамка на компетентностите и инструмент за самооценка в помощ на администрациите да установят и да се справят с пропуските в областта на компетентностите.

В областта на цифровите технологии мрежата на службите по широколентовия достъп (СШД)²⁴ вече функционира пълноценно. Тя обединява 113 национални и регионални публични органи и организации, които подкрепят разгръщането на широколентовите мрежи във всички държави членки. С подкрепата на Комисията СШД обменят знания, добри практики и опит за преодоляване на общите предизвикателства при разработването и изпълнението на стратегии и проекти за широколентов достъп.

²¹ „Насърчаване на растежа и сближаването в граничните региони“ — COM (2017) 534 final.

²² COM(2019) 21 final.

²³ https://ec.europa.eu/regional_policy/bg/policy/how/improving-investment/

²⁴ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/broadband-competence-offices>

4.2. Опростяване в полза на бенефициерите

С измененията на някои регламентите за ЕСИ фондовете²⁵ през юли 2018 г. бяха създадени нови възможности за намаляване на бюрокрацията при изпълнението на програмите за периода 2014—2020 г. Измененията включват по-широко използване на опростените варианти за разходите, които позволяват на органите да се съсредоточат повече върху резултатите, като същевременно повишават правната сигурност за всички участници, повече възможности за комбиниране на източници на финансиране и допълнително намаляване на тежестта на одита за малките операции чрез разширяване на обхвата на правилото за „един одит“.

По отношение по-специално на опростените варианти за разходите, в допълнение към текущата транснационална мрежа в областта на ЕСФ през ноември 2018 г. беше създадена специална платформа за органите за споделяне на знания и добри практики при внедряването на опростени варианти за разходите по линия на ЕФРР и на Кохезионния фонд. Опростените варианти за разходите по ЕЗФРСР получиха силна подкрепа чрез дейности за изграждане на мрежи и изграждане на капацитет. Що се отнася до ЕСФ, от август 2018 г. Комисията прие нови единични разходи и еднократни суми за няколко държави членки, включително за първи път България и Португалия.

4.3. Роля на партньорите при изпълнението на програмите

Начинът на прилагане на принципа на партньорство е различен в различните държави членки в зависимост от тяхното административно и институционално устройство. Въпреки това, както и през 2017 г., докладите за напредъка показват общо усилие за привличане на партньорите в съответствие с кодекса за поведение за партньорство. В много държави членки докладите за напредъка бяха обсъдени с партньорите в мониторинговите комитети или в рамките на специализирани форуми. Държавите членки продължиха да включват партньори чрез мониторингови комитети, консултативни групи, консултации относно покани за представяне на предложения или чрез организиране на информационни кампании и работни срещи. Например в 11 държави членки организациите на гражданското общество активно следят целия цикъл на възлагане на обществени поръчки и изпълнение на проектите в рамките на 17 пакта за почтеност²⁶, финансирани от Комисията в партньорство с Transparency International („Прозрачност без граници“). Като цяло се счита, че участието на партньорите има положително въздействие върху изпълнението на програмата.

4.4. Изпълнение на хоризонталните принципи и на целите на политиката

Комисията продължава да подкрепя държавите членки при изпълнението на хоризонталните цели, включително целите в областта на околната среда и климата — по-специално чрез свикване на редовни срещи с представители на националните органи в областта на енергетиката или околната среда и управляващите органи, които се занимават с въпросите на енергетиката или околната среда — и равенството между

²⁵ Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 г. за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 (ОВ L 193, 30.7.2018 г., стр. 1).

²⁶ Вж. бележка под линия 23.

половете. В някои държави членки на организаторите на проекти се предлагат конкретни положителни стимули, които предлагат иновационен подход за интегриране на принципа за равенство между половете.

4.5. По-добра допълняемост за по-голямо въздействие

Регулаторната рамка за периода 2014—2020 г. засили координацията между ЕСИ фондовете и тяхната допълняемост с други инструменти на ЕС. Информацията, предоставена в докладите за напредъка от 2019 г., показва, че няколко държави членки са приложили мерки, като привеждане в съответствие на националните правила за допустимост, междусекторни и междуведомствени договорености, съвместни мониторингови комитети или ИТ решения, които обхващат програмирането и изпълнението на множество фондове.

Създадени са и нови проекти, които илюстрират допълняемостта между ЕСИ фондовете и Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ). Примерите включват летището на остров Реюнион, което се е възползвало както от финансиране по линия на ЕФРР, така и от ЕФСИ, и центърът за медицинска симулация на Медицинския университет Познан, където възстановимата помощ от ЕФСИ е била придружена от безвъзмездни средства от ЕСФ за покриване на част от разходите за оборудване и подобряване на компетентностите. При все това докладите показват също така, че държавите членки все още са в процес на оценяване на това как и дали да използват варианта, предвиден с изменението²⁷ на Регламент (ЕС) № 1303/2013, за улесняване на комбинирането на финансиране по ЕФСИ и ЕСИ фондовете.

Освен това участниците от повечето държави членки и няколко асоциирани държави се присъединиха към Общността за обмен на практики за инициативата „Печат за високи постижения“. Тя помага на иновативните проекти в областта на МСП, които не са могли да получат финансиране по линия на „Хоризонт 2020“, да потърсят друга подкрепа, включително от ЕФРР. Тази инициатива следва да бъде улеснена в контекста на предложението на Комисията за следващия бюджет на ЕС, което има за цел да опрости неговите правила за държавната помощ, за да продължи да подкрепя публичното финансиране на иновативни проекти.

Комисията също така започна някои инициативи за засилване на полезните взаимодействия, по-специално пилотната инициатива „стълба към върховите постижения“ в помощ на държавите членки да подобрят своите системи за иновации и да се свържат с научноизследователски общности в други държави, за улесняване на офертите в отговор на поканите за представяне на предложения по „Хоризонт 2020“. Въпреки възможността за натрупване на безвъзмездни средства обаче комбинирането на финансиране по линия на „Хоризонт“ и ЕСИ фондовете в рамките на едни и същи проекти продължава да се случва рядко.²⁸

Европейското партньорство за иновации за селскостопанска производителност и устойчивост (ЕПИ за селскостопанска производителност и устойчивост), подкрепено от ЕЗФРСР, е друг пример за това как изследванията, разработени в рамките на „Хоризонт 2020“, се пренасят и прилагат на място. ЕПИ за селскостопанска

²⁷ Вж. бележка под линия 25.

²⁸ Например чрез съвместни предприятия като ECSEL и CleanSky, които са мобилизирали в италиански и испански региони допълващо финансиране от ЕФРР за своите проекти по „Хоризонт“.

производителност и устойчивост обединява финансови потоци за насърчаване на интерактивните иновации, които да допринесат за стратегията на ЕС за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

4.6. Обобщение на оценката на ЕСИ фондовете

За периода 2014—2020 г. все по-голям брой оценки бяха насочени главно към процеса на изпълнение и напредъка към постигането на поставените цели. Въпреки нарастващия обем на завършените проекти е все още твърде рано да се направи оценка на резултатите и въздействието на програмите. Началото на оценките на въздействието, които по своя характер се извършват на по-късен етап в програмния цикъл, се забави с късното стартиране на програмите и верижното забавяне при завършване на много интервенции. Резултатите от завършените досега национални оценки на въздействието подчертават необходимостта от подобряване на качеството на изготвяните оценки.

Очаква се значително ускоряване на завършените оценки, тъй като приближаваме края на текущия период. Предвидено е обаче близо половината от оценките на въздействието да се извършат едва след 2020 г., когато се очаква да бъдат реализирани резултатите по програмите²⁹.

4.7. Комуникация относно ЕСИ фондовете

Държавите членки увеличиха усилията си за предоставяне на информация за постиженията на ЕСИ фондовете. Това изигра важна роля за постигането на по-висока степен на осведоменост на обществеността за ползите от подкрепата на ЕС, както е видно например от резултатите от последното проучване Евробарометър относно регионалната политика. От последното проучване през 2017 г.³⁰ насам осведомеността за целия ЕС се е увеличила с пет процентни пункта.

През 2018 г. известната водещата кампания на Комисията #EuInMyRegion доведе до над 1 700 прояви на открита врата с около 450 000 участника. Съвместната работа на различните институционални равнища също бе от решаващо значение за провеждането на две новаторски кампании: i) проект „Road Trip“, насочен към млади хора на възраст 18—24 години; и ii) поредица от 40 регионални кампании, създадени съвместно с регионите и показващи водещите местни проекти.

По отношение на ЕЗФРСР редовно се организират различни комуникационни дейности, като например селскостопански изложения, дни на отворените врати, конференции или кампании в социалните медии, за да се повиши осведомеността относно възможностите за финансиране. Европейската мрежа за развитие на селските райони също така служи за обмен на информация и обмен на добри практики в областта на развитието на селските райони.

Държавите членки и регионите постигнаха значителен напредък и по отношение на засилването на прозрачността. Всички програми с изключение на няколко вече са постигнали пълно съответствие с изискванията за информация и комуникация, като

²⁹ Вж. Работен документ на службите на Комисията „Обобщение на констатациите от оценките на програмите на ЕСИ фондовете“.

³⁰ Акценти от Евробарометър: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/eyh3-tjuv>

например публикуване на списъци с проекти, определяне на служители, отговарящи за комуникациите, или представяне на успешни проекти на своите уебсайтове. Освен това хората имаха възможност да изразят мнението си по европейски въпроси, особено по приоритетите за финансиране от ЕС, в контекста на над 400 диалога, организирани с подкрепата на ЕСИ фондовете.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ЕСИ фондовете подобряват живота на милиони европейци. Независимо дали са в хора и умения, в предприятия, училища, университети, околната среда, климата и инфраструктурата, инвестициите по линия на ЕСИ фондовете играят ключова роля за подпомагане на регионите, градовете, селските райони и крайбрежните общности, за да не изоставаме и да изпреварваме протичащите около нас промени.

Първите пет години от изпълнението подготвиха програмите за осигуряване на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Към края на септември 2019 г. държавите членки докладваха, че са били избрани проекти на обща стойност 500 млрд. евро, около 77 % от общо планираните, от които са докладвани разходи в размер на повече от 210 млрд. евро. Тези проекти оказват осезаемо въздействие върху милиони европейци, но е необходимо да се направи повече. Комисията ще продължи да работи по по-ефективен и по-целенасочен начин. Тя също така ще продължи да се учи от опита, което е необходимо за допълнително опростяване на процесите и за гарантиране на по-голям акцент върху постиженията на ЕСИ фондовете.

Чрез своите предложения за Регламента за общоприложимите разпоредби и Общата селскостопанска политика за периода 2021—2027 г. Комисията има за цел да засили приноса на фондовете за постигане на целите на Парижкото споразумение относно изменението на климата, да инвестира в хората, да създава иновации и да дава възможност на регионите, градовете, селските и крайбрежните райони да осъществяват целите за устойчиво развитие. Въпреки че не попада в обхвата на предложението на Комисията относно Регламента за общоприложимите разпоредби за 2021—2027 г., ЕЗФРСР ще продължи да бъде тясно свързан с ЕФРР, ЕСФ+, Кохезионния фонд и ЕФМДР, например при подкрепата на местни инициативи чрез ВОМР или чрез финансови инструменти.

Следващото поколение програми, които понастоящем се подготвят, представляват уникална възможност за полагане на основите за устойчиво бъдеще на ЕС. Тези програми ще спомогнат да се гарантира справедлив преход за всички, наред с Фонда за справедлив преход, като създават нови и различни възможности в цяла Европа и утвърждават принципа никой да не бъде изоставен.