



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 18.4.2013
COM(2013) 210 final

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

**Политика на сближаване: стратегически доклад за 2013 г.
относно изпълнението на програмата за периода 2007—2013 г.**

{SWD(2013) 129 final}

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

Политика на сближаване: стратегически доклад за 2013 г. относно изпълнението на програмата за периода 2007—2013 г.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

С настоящия доклад се прави втори стратегически преглед на изпълнението на програмите в областта на политиката на сближаване за периода 2007—2013 г., които се очаква да приключат през 2015 г. Първият доклад беше представен през март 2010 г. Настоящият доклад обобщава 27 стратегически доклада, представени от държавите членки в края на 2012 г.¹

Политиката на сближаване е насочена към инвестиции за модернизиране на националните и регионалните икономики чрез подпомагане на иновациите и създаването на работни места в малки и средни предприятия, научно-изследователската и развойна дейност, пазарите на труда и човешкия капитал, чрез изграждане на ключови мрежови инфраструктури, опазване на околната среда и повишаване на социалното приобщаване и създаването на административен капацитет. На фона на икономическата криза нарасна значението на ефективното прилагане на тази политика от 2008 г. насам, тъй като тя осигурява постоянно публично инвестиране в контекста на фискалната консолидация в много държави членки.

В докладите се прави общ преглед на социално-икономическите предизвикателства, пред които са изправени държавите членки, и изпълнението на програмите, финансирани от ЕС, в един труден период. По този начин те допринасят за повишаване на прозрачността и отговорността за постигането на целите на политиката на сближаване.

В придружаващия съобщението работен документ² се обяснява как Комисията пристъпи към оценка на напредъка. В него се представят фактически данни по 13 тематично обобщени области, обединяващи информацията за изпълнението.

От документа става ясно, че за времето след доклада за 2010 г. изпълнението на програмата е ускорило подпомагането на много области с оглед поддържане на растежа и създаване на работни места. Също така данните сочат ясно постигнатия напредък по отношение на поставените цели в началото на периода.

Политиката също така е доказала способността си да се адаптира към променящите се обстоятелства и да предприема ефективни мерки срещу кризата. Като се има предвид горното — очакват се високи и подобрени резултати от програмите до края на 2015 г. Важно е да се запазят и дори удвоят усилията, полагани до момента.

И накрая, Комисията предложи значителни промени за периода 2014—2020 г., свързани с много от въпросите, разглеждани в настоящия доклад:

¹ Членове 29—30 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета. Докладите са достъпни на следния сайт: http://ec.europa.eu/regional_policy/how/policy/strategic_report_en.cfm.

² SWD(2013)XXX, 129 final, 18.4.2013 г.

концентрация на ресурсите, фокусиране върху резултатите, надеждно отчитане спрямо общи показатели, рамка на изпълнение и оценка. Настоящият доклад и придружаващата документация са в подкрепа на уместността на предложените промени.

2. СОЦИАЛНО-ИКОНОМИЧЕСКИ ПРОМЕНИ И ТЕНДЕНЦИИ

Финансовата и икономическа криза, която започна през 2008 г., доведе до драматични промени що се отнася до контекста на прилагането на програмите на политиката на сближаване. Още през 2008 г. растежът на БВП в ЕС бе доста нисък (0,3 %), а през 2009 г. икономиката се сви с повече от 4 %. През 2010 г. и 2011 г. ЕС се върна към положителен темп на растежа, но е вероятно данните за 2012 г. отново да покажат свиване³. Рецесията е особено тежка в балтийските държави, Гърция, Ирландия, Португалия и Испания. Балтийските държави и Ирландия успяха да се върнат към положителен растеж, който се очаква да се ускори. Португалия и Испания остават в рецесия през 2012 г. и 2013 г., но се очаква да се върнат към положителен растеж през 2014 г. Кипър и Гърция обаче се сблъскват с продължаващ спад на БВП⁴.

Заетостта в ЕС намалва значително от началото на кризата. През петте години до последното тримесечие на 2012 г. са били съкратени шест милиона работни места. След слабо възстановяване от началото на 2010 г. тенденциите отново са низходящи от средата на 2011 г. През четвъртото тримесечие на 2012 г. беше наблюдаван спад в заетостта с 0,4 % в сравнение с четвъртото тримесечие на 2011 г.

Равнището на безработицата бе 10,8 % през януари 2013 г. в сравнение с 8,1 % през януари 2009 г. Последните данни показват ясно различията между държавите членки, особено между северните и южните части на еврозоната. Разликата между нивата на безработицата в тях бе 3,5 пункта през 2000 г. и спадна до нула през 2007 г., но след това бързо нарасна до 10,5 пункта през декември 2012 г. Разликата между най-високите и най-ниските проценти на безработица — 4,9 % (в Австрия през януари 2013 г.) и 27,0 % (в Гърция през ноември 2012 г.), е най-голямата досега. Слабата икономическа активност ще продължи да влияе неблагоприятно върху пазарите на труда. Равнището на безработица в ЕС се очаква да нарасне допълнително до 11 % през 2013 г. и 2014 г.

Икономическият спад също така предизвика рязко влошаване на бизнес климата и на потребителското доверие. Общите инвестиции (брuto образуване на основен капитал) са спаднали от 21 % от БВП през 2008 г. на 18 % през 2012 г. Износът на стоки и услуги и преките чуждестранни инвестиции силно намаляха през 2009 г., но след това отбелязаха повишение.

Данните⁵ показват, че вследствие на икономическата криза и въпреки взетите спрямо нея мерки регионалните различия са се увеличили — например между

³ Годишен обзор на растежа — 2013 г., ноември 2012 г. — http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2013_en.pdf.

⁴ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee1_en.pdf.

⁵ Осми доклад за напредъка, предстои да бъде публикуван.

Вж. също доклада на мрежата за експертна оценка към ГД „Регионална политика“ „Постижения на политиката на сближаване — обобщаващ доклад за 2012 г.“ (ЕФРР/Кохезионен фонд), раздел 2 — http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/index_en.cfm

регионите около столиците/производствените региони и по-слабо развитите региони/периферните региони.

3. КРИЗАТА: ПРОБЛЕМИ И РЕШЕНИЯ

Неблагоприятното влияние на кризата не бе почувствано равномерно или едновременно от отделните държави членки, региони и градове. В много национални доклади намират отражение общите тенденции, но проявите във времето и интензивността се различават.

При някои програми беше наблюдаван спад в търсенето на по-дългосрочно подпомагане за иновации, намаляване на мащабите на някои проекти и удължаване на сроковете за изпълнение. Същевременно се наблюдава нарастващо търсене или интерес към мерки, като например за намеса на пазара на труда, обща подкрепа за бизнеса и достъп до финансиране за малки и средни предприятия. Много програми са изправени пред проблеми, свързани с националното и регионалното съфинансиране⁶, както и с валутнокурсните разлики.⁷ Положителен аспект е намаляването на разходите за строителство⁸.

Фискалната консолидация оказва особено силно отрицателно влияние върху публичните инвестиции в дълготрайни активи: за двегодишния период 2009—2011 г. те намаляха в реално изражение с 12 % в ЕС като цяло и с най-малко толкова в държави като България, Румъния, Испания, Гърция и Португалия. Подкрепата от ЕФРР и Кохезионния фонд се равнява на над една трета от годишните публични капиталови разходи в повечето от държавите от ЕС12 за програмния период. Тъй като обаче голяма част от общите налични средства все още предстои да бъде изплатена на държавите членки, сумата, която ще бъде изисквана до края на периода, се равнява на около половината или повече от годишните капиталови разходи в 8 от 12-те държави и до почти една трета в Гърция и Португалия. Този дял е от същия порядък, когато става въпрос за регионите по цел „Сближаване“ в Испания и Италия. Тези цифри подчертават изключителното значение на финансирането по политиката за сближаване за разходите за развитие в много части на ЕС⁹.

Институциите на ЕС реагираха бързо на тези предизвикателства, като мобилизираха всички налични инструменти, а при необходимост — и посредством тяхното адаптиране.

3.1. Гъвкавост на програмата

До края на 2012 г. бяха прехвърлени почти 36 млрд. EUR — или 11 % от общите средства — от една тематична област в друга в подкрепа на най-належащите нужди, както и с цел подсилване на някои интервенции. От тях над 30 млрд. EUR бяха по ЕФРР и Кохезионния фонд, а почти 5,5 млрд. EUR — по Европейския социален фонд (ЕСФ).

В резултат на промените бяха увеличени средствата за иновации и научно-изследователска и развойна дейност, за обща подкрепа на бизнеса, устойчива

⁶ Чешка република, Гърция, Италия, Полша, Португалия, Румъния и Словакия.

⁷ Ирландия и Обединеното кралство.

⁸ България и Полша.

⁹ Мрежа за експертна оценка на изпълнението на политиката на сближаване за 2007-2013 г. Обобщение на националните доклади за 2012 г.: http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/index_en.cfm#1.

енергетика, за културна и социална инфраструктура, пътища, както и за пазара на труда. Икономите засегнаха сектора на информационните и съобщителните услуги, екологичните мерки, железопътния и други видове транспорт, образованието и обученията, както и мерките за изграждане на капацитет. Всички тези области са с намалено поради кризата търсене или пък са с прекалено амбициозно програмирани ресурси.

Комисията подкрепи държавите членки в това начинание по препрограмиране. На първо място, през юли 2011 г. бе създадена специална работна група за подпомагане на Гърция при прилагането на програмата на ЕС/МВФ за икономически мерки и с цел укрепване на усвояването на средствата от фондовете на ЕС. Освен това Европейският съвет подкрепи през 2012 г. групи за действие „Младеж/МСП“ в няколко държави членки, които специално да се занимават с проблемите на младежката заетост (вж. 4.1).

3.2. Други антикризисни мерки

С оглед противодействието на финансовата криза институциите на ЕС се споразумяха за пакет от мерки за насърчаване опростяването и за подобряване на потока на отпуснатите от ЕС финансови средства¹⁰. В националните доклади за 2012 г. често се споменават четири мерки:

- **Подобряване на паричните потоци на програмните органи:** допълнителните авансови плащания от ЕС в размер на 6,25 млрд. EUR, направени през 2009 г., бяха използвани за предварително финансиране предимно на публичните бенефициери (напр. общини).
- **Декларация за разходите, отнасящи се до големи проекти, които още не са одобрени:** използвана от почти всички държави членки с големи инфраструктурни проекти.
- **Опростяване и рационализиране на националните или регионалните процедури:** по-бързото прилагане бе обезпечено с авансови плащания към публичните органи и чрез увеличаване на авансовите плащания за предприятията по схеми за държавни помощи¹¹.
- **Намаляване на националното съфинансиране:** Съобразявайки се с регулаторния таван, Комисията одобри понижения в изискванията за националното съфинансиране за някои държави членки (Испания, Гърция, Ирландия, Италия, Литва, Португалия, а в по-малка степен и за Белгия, Франция и Обединеното кралство). Освен това институциите на ЕС одобриха допълнителни намаления в националното съфинансиране чрез временно увеличаване на процента на съфинансиране до 95 % за държавите членки с най-големи бюджетни затруднения (Гърция, Унгария, Ирландия, Литва, Португалия и Румъния). С по-ниското съфинансиране от национални публични източници ще се намали общият обем на инвестициите с около 15,5 млрд. EUR — около 3,1 % от общия размер на планираните инвестиции или почти 11 % от съфинансирането от национални публични източници. Най-големите относителни намаления на публичното съфинансиране са в Ирландия, Португалия, Латвия, Гърция и Испания. Те варират от 26 % (Испания) до 47 % (Ирландия). Целта беше да се намали натискът върху

¹⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/economic_crisis_sec20101291.pdf

¹¹ България, Кипър, Испания, Унгария, Ирландия, Италия, Литва, Латвия, Словения и Обединеното кралство

националните бюджети по време на криза, като в същото време се гарантира равнището на инвестиции в проекти с потенциал за растеж и за създаване на работни места.

3.3. Други предизвикателства пред изпълнението

Въпреки че в докладите кризата се посочва като основна причина за затрудненията, някои държави¹² открояват и други съпътстващи фактори. Те включват късното стартиране на програмите поради удължаване на предходния период, принципен недостиг (или дори спад) на административния капацитет, затруднения при подготовката на големи инфраструктурни проекти и получаване на одобрение от Комисията, промени в законодателството, непоследователност в политическата ангажираност (промени в националните и регионалните власти, промените в институции) и въздействие на националните секторни реформи.

4. ПРИНОС КЪМ ПОВИШАВАНЕТО НА КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТТА И СЪЗДАВАНЕТО НА РАБОТНИ МЕСТА

Програмите на политиката на сближаване бяха създадени, за да подпомогнат изпълнението на Лисабонската стратегия за растеж и заетост. Наследник на Лисабонската стратегия от 2010 г. е стратегията „Европа 2020“. На няколко поредни заседания на Европейския съвет бяха потвърдени целите на „ЕС 2020“. В заключенията относно Пакта за растеж и работни места на Европейския съвет през юни 2012 г. се подчертава ролята на структурните фондове и Кохезионния фонд за изпълнението на тези цели.

Повечето държави членки посочват, че техните първоначални инвестиционни стратегии и цели продължават да са валидни независимо от драматичните промени в социално-икономическия контекст във връзка с кризата. В по-голямата част от докладите се изразява оптимизъм, че програмите ще постигнат повечето от своите цели.

В редица доклади се подчертава, че политиката на сближаване е изиграла важна роля в съхраняването на публичните инвестиции в ключови икономически области като научните изследвания и развойната дейност, помощта за МСП и устойчивата енергия, реиндустриализацията, социалното приобщаване, реформите в системите на образование и обучение и предизвикателствата на пазара на труда.

В почти всички държави членки са били използвани финансови инструменти в подкрепа на инвестициите и създаването на работни места в МСП в период на намаляване на задлъжнялостта във финансовия сектор. В края на 2011 г. програмите за сближаване са предоставили над 8,9 млрд. EUR (4,4 % от общия ЕФРР) за финансови инструменти за предприятията, от които повече от 3,6 млрд. EUR (40 %) са били изплатени на предприятията.

Значението на ЕСФ за справяне с кризата зависи от неговата роля в подкрепа на пазара на труда. За силно засегнатите от кризата държави членки, които обаче разполагат с капацитет за реагиране, ЕСФ е основният източник на подкрепа за активни политики на пазара на труда. Той спомогна за укрепване на тези политики в държавите членки с бюджетни ограничения, докато в

¹² България, Италия, Литва, Латвия, Полша, Румъния, Словения и Словакия.

миналото тенденцията бе по-скоро за подкрепа основно на пасивни мерки. В тези страни промените в програмите са били пряко свързани с промените в политиката на пазара на труда.

Няколко държави членки подчертават ролята на ЕФРР и ЕСФ за насърчаването на напредъка в националните реформи, особено при подобряване на регулирането, реформата на образованието, пазара на труда, публичната администрация и структурните реформи в областта на водоснабдяването. Освен това ЕСФ насърчава изграждането на капацитета на социалните партньори.

Държавите членки описват и действията, които са предприели в отговор на специфичните за всяка държава препоръки, приети от Съвета на ЕС. Например, Полша докладва за коригиращи действия в областта на железопътното планиране, реформата на висшето образование и връзката между науката и бизнеса чрез „икономиката на знанието“. Литва докладва относно мерките за справяне с високата безработица, както и за подобряване на енергийната ефективност на сградите. Обединеното кралство подчертава ролята на политиката на сближаване за повишаване на производителността в отделните региони и за насърчаване на растежа и заетостта.

4.1. Акцент върху младежта и МСП

През януари 2012 г. Европейският съвет прие инициатива за групи за действие „Младеж/МСП“ в осемте държави членки с най-висока безработица сред младите хора. В резултат от работата на групите за действие¹³, състоящи се от длъжностни лица от Комисията и национални представители, вероятно още 780 000 млади хора ще могат да се възползват от преразпределението на средства по ЕСФ, насочени към програми за младежка заетост и обучение. Мерките по ЕФРР във връзка с тази инициатива биха могли да подкрепят допълнителни 54 800 МСП в сравнение с първоначално предвиденото. Тези резултати свидетелстват за амбициозните действия, предприети от редица държави членки в отговор на високите равнища на безработица сред младите хора.

4.2. Количествено определяне на напредъка при постигането на целите на политиката

Докладите съдържат богата информация и данни. Това е първият програмен период, за който Комисията би могла да обобщи и анализира данните, отнасящи се до общите крайни показатели в годишните доклади за изпълнение и в националните стратегически доклади. Тези данни показват, че политиката на сближаване е довела до осезаеми резултати на място и че е налице значително ускоряване в постигането на крайните резултати, отчетени през 2011 г., в сравнение с предишни години.

Следните конкретни постижения, докладвани по програмите, могат да бъдат обобщени на европейско равнище¹⁴.

- Към днешна дата са създадени почти 400 000 работни места, от които 190 000 от 2010 г. насам. Тук се включват:

¹³ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/barroso/report_en.pdf

¹⁴ Повече подробности за държавите членки, могат да бъдат намерени в тематичите информационни документи, придружаващи настоящия доклад.

- повече от 15 600 работни места за изследователи (9 500 от 2010 г. насам)
- повече от 167 000 работни места в МСП (69 100 от 2010 г. насам)

Най-голям брой нови работни места бяха отчетени в Обединеното кралство, Италия, Германия, Испания, Полша и Унгария. Това показва, че подкрепата на политиката на сближаване оказва положително влияние върху заетостта, а в някои случаи и сериозен антицикличен ефект.

- Бе оказана подкрепа на 53 240 проекта за научни изследвания и технологично развитие и на 16 000 проекта за сътрудничество между предприятията и изследователските организации.
- Бяха подкрепени 53 160 новосъздадени фирми (28 000 от 2010 г. насам), най-вече в страните от ЕС-15, но немалък брой и в Унгария и Полша.
- Още близо 1,9 милиона души разполагат с ширококолов достъп до интернет (основно в Естония, Франция, Ирландия и Италия).
- От 2007 г. досега бяха създадени 1 222 мегавата допълнителни мощности за генериране на електроенергия от възобновяеми източници — основно в ЕС-15¹⁵.
- По проекти в областта на водоснабдяването биват допълнително обслужвани още 2,6 млн. души, а още 5,7 млн. души — в областта на отпадните води.
- Над 5 000 транспортни проекта бяха започнати, като резултатите от тях постепенно стават видими: 460 km от TEN-T (пътища) и 334 km от TEN-T (железопътен транспорт)¹⁶.
- Близо 3,4 милиона души имат достъп до подобрен градски транспорт.
- Били са подпомогнати над 19 000 проекта в областта на образователната инфраструктура, от които са се възползвали 3,4 милиона студенти, предимно в Италия, но също така и в България, Испания, Гърция.

Що се отнася до ЕСФ броят на участниците се увеличи значително в периода между 2009 г. и 2010 г. (от 10 до над 15 милиона участници годишно), а това високо равнище се запази. Профилът на участниците е много разнообразен, което отразява различните национални условия, както и приоритетите във връзка с подкрепата от страна на ЕСФ. От 2007 г. до края на 2011 г. държавите членки докладваха следните резултати:

- 12,5 милиона участници в действията по линия на ЕСФ за подпомагане на достъпа до трудова заетост чрез обучение или други форми на подкрепа. Две трети от всички участници са били незаети или безработни. В резултат на това 2,4 млн. души са намерили работа в рамките на шест месеца, след като са се възползвали от възможностите по съответните мерки — значително постижение с оглед на икономическия спад.

¹⁵ Това число е занижено, тъй като регионите и държавите членки, които използват различни мерни единици, трябваше да бъдат изключени от сумирането.

¹⁶ Очаква се този брой да нарасне значително през следващите месеци, тъй като работата по големи инфраструктурни проекти отнема време и много конкретни резултати ще бъдат на разположение едва в края на програмния период.

- 15 милиона от участниците са били млади хора (на възраст под 24 години), като през 2010 г. и 2011 г. тази цифра се е увеличила значително вследствие на кризата. В Германия, Франция и Унгария младите хора представляват 40 % или повече от всички участници.
- Почти половината (46 %) от участниците са най-много с първа степен на средното образование. В Германия, Гърция и Малта те представляват над 60 % от всички участници, във Финландия, Швеция, Словения и Кипър те обаче са по-малко от 20 % . В Кипър, Естония, Литва и Словения поне 40 % са с висше образование.
- В рамките на инициативата за учене през целия живот (УЦЖ) ЕСФ подкрепи около 5 милиона младежи. Що се отнася до ценза на участниците — 5,5 милиона участници са били с ниска квалификация¹⁷.
- Досега броят на обхванатите крайни ползватели е над 14,5 милиона; включени са и широк кръг целеви групи в областта на социалното приобщаване. 18 % от участниците са били от групи, които са особено уязвими на пазара на труда. Въпреки различията в конкретната ситуация Обединеното кралство и Австрия изглежда се справят особено успешно с приобщаването на хора, които имат някаква форма на увреждане. Други държави, като например Австрия, Кипър, Нидерландия и Латвия, са успешни при използването на ЕСФ за подпомагане на малцинствата или на хората с мигрантски произход.
- Около 700 000 участници, най-вече държавни служители, са подобрили своите умения с подкрепата на ЕСФ. Четири държави членки (България, Гърция, Унгария, Румъния) изпълняват програма, специално посветена на изграждането на институционален капацитет.
- Над половината от участниците по ЕСФ (52 %) са жени, което е в съответствие с общата цел на ЕСФ за насърчаване на равните възможности и ще повиши средното равнище на участие на жените в работната сила. В Кипър, Естония, Литва и Латвия техният дял възлиза на повече от 60 %.

Тази информация дава добра представа относно изпълнението, която липсваше досега, макар и тя да не обхваща цялостното въздействие на политиката, тъй като много други показатели не могат да бъдат обобщени. Въпреки че Комисията отбелязва значителния напредък през последните години по отношение на качеството на докладването, много програмни органи биха могли да се възползват по-активно от основните показатели за ЕФРР/КФ и да подобрят точността на докладване. За ЕСФ също е необходимо по-широко използване на общи показатели за резултати. Данните, които обхващат и периода до края на 2012 г., ще бъдат на разположение в средата на 2013 г. Комисията ще продължи да публикува докладваните данни до приключването на програмата през 2017 г.

4.3. Данни от оценката

Оценката дава представа за това как програмните дейности се вписват в целите на политиката и за тяхната важна роля при нейното обсъждане. В действащите през настоящия програмен период изисквания към държавите членки във

¹⁷

Цитираните данни за „учене през целия живот“ обхващат периода от 2007 г. до края на 2010 г.

връзка с оценката не се изисква изрично оценка на въздействието. Събраните данни са във връзка с конкретните нужди на управляващите органи. Някои държави членки, по-специално Полша и Италия, са извършили много оценки към настоящия момент. Голяма част от тях не са мащабни, но някои от проучванията са с по-стратегически характер. Франция и Швеция са обобщили всичките си заключения от оценката.

През първата половина на програмния период оценките бяха предимно ориентирани към процеса и имаха за цел да допринесат за правилното изпълнение на програмите, както и да обосноват промените в програмите. Бяха извършени голям брой средносрочни оценки (със системен характер в Германия, Франция, Нидерландия и Обединеното кралство). Оценките по-скоро потвърждават валидността на първоначалната стратегия, макар че се чуват и препоръки за корекции както на разпределението на финансовите средства, така и на процедурите за изпълнение. Последиците от икономическата криза са често основната причина за внасянето на промени.

В периода след 2011 г. се увеличи броят на оценките, за да се получи по-добра представа за резултатите от програмите. Въпреки че е невъзможно обобщаване на резултатите по отделни държави членки, прегледът за Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“¹⁸ установи нарастващ брой оценки на стратегиите за научните изследвания, технологичното развитие и иновациите (НИРД) и за мерките за подпомагане на предприятията, но по-малък брой при инфраструктурните проекти (което не е изненадващо, тъй като прилагането на тези мерки отнема повече време). Оценките сочат положителни резултати в областта на НИРД. В много случаи мерките доведоха до натрупването на критична маса, която позволи сериозен напредък в научноизследователската и развойна дейност на национално и регионално равнище. По-голямата част от оценките на помощта за предприятията също сочат положителни резултати.

Броят на оценките на програмите по ЕСФ е нараснал значително след 2010 г. Те показват, че значението на ЕСФ е нараснало рязко от началото на програмния период, въпреки че кризата оказва неблагоприятно влияние върху ефективността на ЕСФ.

Комисията оценява настоящите програми, като използва две мрежи за експертна оценка и продължава работата в тази област. Ex-post оценката на сегашния период се изисква до края на 2015 г. Работата на Комисията е зависима от наличието на системи за наблюдение и оценка в държавите членки и регионите. Ясно е, че има нужда от повече висококачествени оценки на въздействието на мерките, както през текущия период, така и в бъдеще. В програмния период 2014—2020 г. ще има изискване за управляващите органи да изготвят план за оценка, както и да направят оценка на приноса на мерките по политиката на сближаване за постигането на целите на програмите.

4.4. Усвояване на средствата

Данните от раздел 4.2 разкриват само част от действителността, тъй като съществува разминаване във времето при постигане на крайните продукти и резултати, а и не всички показатели могат да бъдат обобщени на равнище ЕС.

18

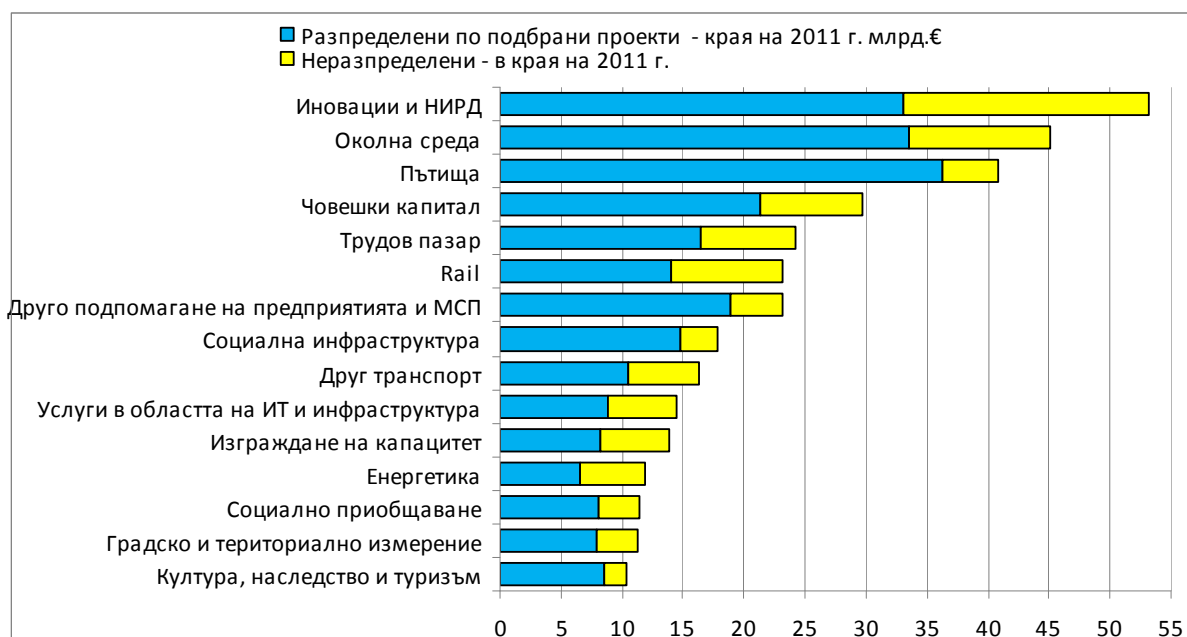
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/expert_innovation/2011_synthesis_national_reports.pdf

Те могат да бъдат допълвани с финансова информация относно дела на подбора на проекти и разходите, декларирани пред Комисията.

Тенденции в подбора на проекти

Пет години от началото на програмния период и четири години преди края докладваните финансови обеми по подбраните проекти възлизат на 246 млрд. евро, което представлява 71 % от наличните ресурси на ЕС. На графика 1 са показани разпределението в подбора на проекти по области, като някои области (напр. пътища, спомагателни дейности, социална инфраструктура, културно наследство и туризъм) са с равнище на подбор над средното, а други области са с по-ниско равнище на подбор (напр. иновации и научно-изследователска и развойна дейност, железопътен транспорт, информационни услуги и услуги за ширококолов достъп, енергетика и изграждане на капацитет). Втората група включва области, в които администрациите имат по-малко опит със схемите за завършване на проекти (иновациите, информационните и съобщителните технологии, изграждането на капацитет), както и области като железопътния транспорт, в които изпълнението на проектите традиционно е по-сложно, отколкото при други видове инфраструктура. Зад тези средни стойности стоят съществени различия между държавите членки.

Графика 1: Дял на подбора на проекти от основни тематични области за 2007— 2011 г.



Въпреки че подробните данни за 2012 г. няма да бъдат официално оповестени преди средата на 2013 г.¹⁹, по последни оценки съвкупният дял на подбор на проекти до края на 2012 г. е 88 %, като разпределените по проектите средства възлизат на около 304 милиарда евро.

Тенденциите при плащанията

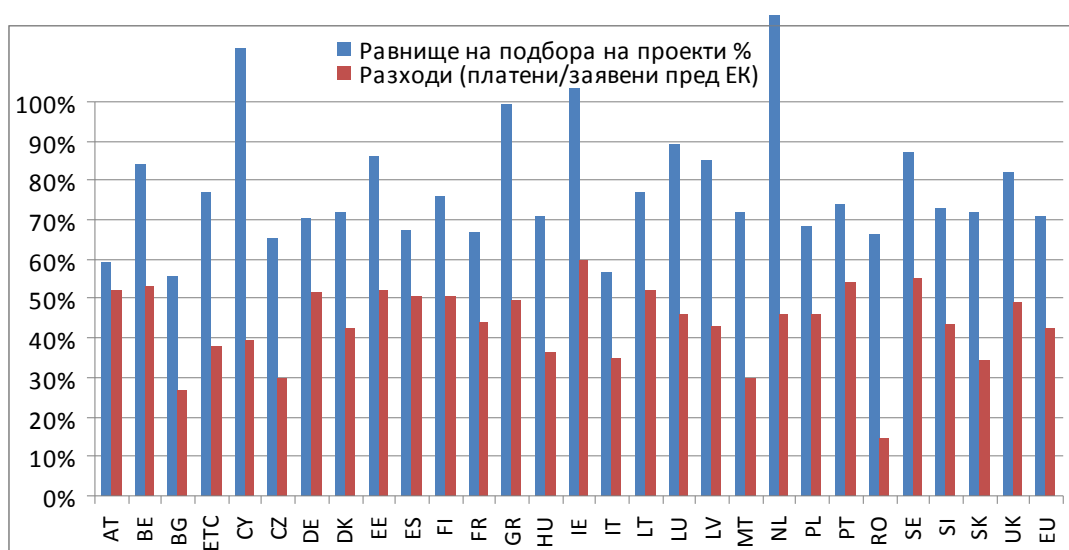
Напредъкът при подбора на проектите и плащанията е различен при отделните държави членки, както е показано на графика 2. Наблюдава се ускоряване на процеса през 2012 г. Тъй като има разлика между момента на извършването на разходите, възникващи по места, и момента на декларирането им пред Комисията, оценката на напредъка е занижена. И все пак, в държавите членки, които са с показатели значително по-ниски от средните, съществува риск проектите да не бъдат завършени в рамките на програмния период, ако работата не бъде ускорена.

Положението в отделните държави членки е много различно. Усвояването е по-високо в Австрия, Белгия, Германия, Естония, Ирландия, Литва, Португалия и Швеция. То е особено бавно в България, Чехия, Унгария, Италия, Малта, Словакия и най-вече — в Румъния. В тези страни се засилва рискът да не бъдат използвани предоставените средства от ЕС, да бъде изгубена една голяма част от възможностите за инвестиции и да не бъдат постигнати поставените цели.

Равнището на разходите е до голяма степен сходно при отделните фондове. Разходите по ЕСФ обаче са повече от разходите по ЕФРР и Кохезионния фонд в държави като Австрия, Италия, Латвия, Португалия, а разходите по ЕФРР и Кохезионния фонд са с преднина спрямо ЕСФ в България, Гърция, Унгария, Нидерландия и Швеция.

¹⁹ Информацията ще бъде достъпна само по теми при получаване на годишните доклади за изпълнението за 2012 г. (края на юни 2013 г.).

Графика 2: Докладвани съвкупни дялове на подбора на проекти (2007—2011 г.) и на плащанията, декларираните от държавите членки (2007 г.-януари 2013 г.)



5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Налице е все повече и по-ясна информация за изпълнението на програмите по различни приоритети и държави членки.

Кумулативните данни относно основните показатели, отчетени за програмите на ЕФРР и на Кохезионния фонд, показват съществения принос на тези програми в много области, в които са необходими инвестиции с цел модернизирване на икономиката и повишаване на конкурентоспособността. Наблюдава се драстично увеличение на крайните резултати, отчетени през 2011 г., в сравнение с предишни години. Що се отнася до ЕСФ, огромен брой хора се възползват от програми, които инвестират в подобряване на достъпа до заетост, образование и обучението, социално приобщаване, както и в изграждането на административен капацитет.

Програмите на политиката на сближаване доказаха, че притежават необходимата гъвкавост, за да отговорят на кризата...

С присъщата си гъвкавост политиката на сближаване дава възможност да бъдат удовлетворени регионалните и националните нужди в условията на криза. Над 11 % от наличния бюджет бе наново програмиран, след като периодът вече беше започнал да тече. Сериозното препрограмиране през 2011 г. и 2012 г. гарантира, че програмите остават в съответствие с променящите се нужди.

... но има още много проекти, които не са довършени, както и рискове в някои стратегически области.

През следващите 33 месеца се очакват още сериозни резултати по тези програми, които да доведат до създаването на работни места и до интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Държавите членки и регионите трябва да удвоят усилията си и да изпълнят подбраните проекти до края на 2015 г. Подобни усилия ще допринесат значително и за постигането на целите на Пакта за растеж и работни места, утвърден от Европейския съвет през юни 2012 г.

Това ще бъде голямо предизвикателство поради две причини. Тъй като дискусиите относно политиката се съсредоточават във все по-голяма степен към бъдещи програми, вниманието може да се насочи към новия програмен период. Освен това, натискът върху националните финанси затруднява някои региони в търсенето на съфинансиране за изпълнение на програмите.

В някои държави членки се наблюдават значителни закъснения в изпълнението на проекти в областта на иновациите и научноизследователската и развойна дейност, железопътния транспорт, информационните услуги и широколентовия достъп, енергетиката и изграждането на капацитет. Някои държави членки може да се опитат в периода 2014—2015 г. да пренасочат средства в области, в които е по-лесно те да бъдат изразходвани (като за местни пътища). Всякакви по-нататъшни промени в планирането следва да бъдат ясно ориентирани към инвестиции, които увеличават максимално въздействието върху растежа и работните места. Те трябва да бъдат внимателно преценявани, за да се увеличи максимално възможността за ефективно изпълнение на този късен етап от програмния период.

Комисията е готова да обмисли евентуално намаляване на националното съфинансиране.

Подобни намаления обаче следва да бъдат обвързани със: а) гаранция, че те помагат за изпълнението на проекти в приоритетните за политиката области, като иновации в МСП, енергийна ефективност и възобновяеми енергийни източници, железопътен транспорт, образование и социално приобщаване, както и изграждане на капацитет и б) целево заделяне на освободените национални средства за насърчаване на националните инвестиции за стимулиране на растежа, по-специално на краткосрочните инвестиции с антицикличен ефект или чието прилагане надхвърля края на текущия програмен период.

Могат да бъдат извлечени важни поуки от предишните и настоящите програми...

Въз основа на поуките от късното стартиране на програмите за периода 2007—2013 г. Комисията ще продължи да настоява за приемането на всички необходими законодателни актове с цел избягване на забавянето при стартирането на нови програми. Тя също така ще работи в тясно сътрудничество с държавите членки за приемането на новите програми и вече започна неофициално подготовката с всички държави членки. Комисията припомня, че срокът за допустимостта за участие съгласно текущия период изтича през декември 2015 г.²⁰, а държавите членки трябва да се справят с припокриването на настоящите и бъдещите програми, за да се избегнат забавяния при инвестирането в рамките на новите програми.

...необходимо е и подобряване на оценяването и използването на показатели...

Важно е държавите членки и управляващите органи да продължат да оценяват въздействието на мерките за подпомагане и през остатъка от текущия програмен период. Това ще доведе до по-добро разбиране за качеството на инвестициите, до по-лесно открояване на по-ефективните инвестиции и на причините за тази по-висока ефективност.

²⁰

Член 56, параграф 1, Регламент (ЕО) № 1083/2006.

Също толкова важно е да се консолидира използването и наблюдението на показатели и на общите показатели в частност. Това е основна характеристика на следващия програмен период.

... както и по-добро програмиране и за в бъдеще.

Програмите за периода 2007—2013 г. разполагат със силни механизми за проследяване на паричните потоци и усвояването, но имат слабости при определянето, наблюдението и оценката на целите. По тази причина в докладите се прави добър анализ на усвояването, но се срещат трудности с убедителния и подкрепен с количествени данни анализ на напредъка в постигането на целите. Настоящият доклад и придружаващият го работен документ на службите на Комисията са първият опит за анализ на вложените ресурси, създадените крайни продукти и резултатите, докладвани от държавите членки. Комисията смята, че публичното обсъждане на тези факти и цифри ще даде важен стимул за държавите членки и регионите да подобрят качеството на докладите си. В крайна сметка този обмен на информация ще доведе до по-ефективно изпълнение на целите на политиката.

Анализът, направен с оглед на настоящия доклад, потвърждава уместността на предложенията на Комисията за следващия програмен период. Тези предложения са ориентирани към подобряване на резултатите и въобще към по-силна насоченост към изпълнението на целите на политиката що се отнася до тематичната и финансова концентрация, предварителните условия за гарантиране на качеството на инвестициите и бързото им осъществяване, както и редовното, надеждно и навременно отчитане. Бележим добър напредък към постигането на споразумение с държавите членки и Европейския парламент относно тази фундаментална промяна в политиката. Това ще осигури в бъдеще по-добро отчитане на постигнатите резултати и на изразходваните ресурси.