



*ФРМС е независим професионален ресурсен център,  
подкрепящ местната демокрация*

## **БЪЛГАРСКИТЕ ОБЩИНИ И ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНИТЕ ФИНАНСОВИ ИНСТРУМЕНТИ НА ЕС**

*Сборник от обучителни материали*

ноември 2003 г.

София

Изданието е част от *Проект “Българските общини – компетентни участници  
в усвояването на фондовете на ЕС”*



**© Фондация за реформа в местното самоуправление**

Всички права запазени. Не е разрешено публикуването на части от книгата под каквато и да е форма - електронна, механична, фотокопирна или по друг начин - без писменото разрешение на издателя.

**ISBN 954-755-019-5**

## СЪДЪРЖАНИЕ

1. Преговор, *Ингрид Шикова* ..... стр. 5
2. Финансови инструменти на ЕС, *Светлана Александрова* ..... стр. 7
3. Финансови предприсъединителни инструменти на ЕС, *Силвия Инджова* ..... стр. 27
4. Предприсъединителни структурни инструменти за развитие на човешките ресурси - програма ФАР, компонент „Икономическо и социално сближаване“, *Димитър Матев* ..... стр. 35
5. Програмиране на проекти по ИСПА в областта на транспорта, *Димитър Зоев* ..... стр. 41
6. Специална програма на ЕС за присъединяване в областта на земеделието и селските райони - САПАРД, *Мирослава Георгиева* ..... стр. 49
7. Формиране на общинска политика за развитие, *Белин Моллов* ..... стр. 63
8. Управление на проекти и програми, финансирани от ЕС, *Валери Найденов* ..... стр. 79
9. Приложения:
  - 9.1. Стратегия за участие на Република България в Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС (със съкращения) ..... стр. 99
  - 9.2. Регламент 1260/1999 на ЕС ..... стр. 117
  - 9.3. Важни документи по пътя на присъединяването на България към Европейския съюз ..... стр. 121
  - 9.4. Използвани съкращения ..... стр. 139



# ПРЕГОВОР

Предизвикателствата към страните, присъединяващи се към Европейския съюз (ЕС), са много и от разнообразно естество. От успешното справяне с тези предизвикателства ще зависи до голяма степен пълноценното им участие в интеграционния процес и реализирането на практика на възможностите, които произтичат от членството. Присъединяването на България към Европейския съюз създава много нови перспективи: по-активно сътрудничество с партньори на местно и регионално ниво от държавите членки на Европейския съюз, участие в европейски проекти чрез структурните фондове на ЕС, оказване на влияние върху процеса на вземане на решения в ЕС. Предизвикателствата са свързани и с взаимоотношенията „централна - местна власт“, с капацитета на местната власт да посрещне изискванията за модерно управление, със способността ѝ да управлява значителните фондове, които се предоставят от ЕС за регионално и местно развитие.

Усвояването на средствата, предоставяни от Европейския съюз, зависи от готовността на страните кандидатки да положат нужните усилия за създаване на съответната законодателна и институционална рамка, административен и програмен капацитет, добро финансово управление на средствата, както и за разработването на обосновани и устойчиви проекти. Коректното и прецизно осъществяване на изискванията по отделните елементи на подготовката за участие в структурните фондове и въграждането им в единна и добре функционираща система са абсолютно необходима предпоставка не само за ползотворното и ефективно усвояване на предоставяните от Европейския съюз средства, но и за максимализиране на резултатите от финансираните проекти и на тяхното положително влияние върху цялостното икономическо развитие на новите държави членки.

Един от основните елементи на подготовката на всяка присъединяваща се страна за успешно участие в структурните фондове на Европейския съюз, е подготовката на човешките ресурси, ангажирани в този процес. Разработването на планове за подбор и обучение на специалисти в сферата на структурните фондове, е важен ангажимент, който страните поемат по време на преговорите за членство. Това естествено е възможно, когато съответната страна има ясно виждане за организационните структури, които ще работят по усвояването на фондовете, техния брой и конкретната им роля. Следващата стъпка на практика е попълването на състава на тези структури с достатъчно и добре обучени специалисти. Предпоставка за активното усвояване на средствата от фондовете е привличането и задържането на квалифицирани и мотивирани специалисти с ясни отговорности, които да бъдат готови за конкретната работа по проектите още преди пълноправното членство. Не трябва да се пропуска и необходимостта от засилване на капацитета на местната и регионалната администрация за участие в цялостния процес на усвояване на средствата от ЕС.

Целта на настоящото помагало е да систематизира основни познания, необходими за активизиране на участието на местната и регионалната администрация в България в усвояването на предприсъединителните фондове на ЕС. Публикацията е резултат на усилията на специалисти с богат практически опит. Стремешът на авторите е да бъдат предоставени както общи познания за структурните фондове и принципите на тяхното прилагане, така и конкретна информация за работата с предприсъединителните финансови инструменти ФАР, ИСПА и САПАРД. Публикацията допринася и за изграждане на умения за формирането на общинска политика за развитие като необходима обща рамка за формулиране, разработване и осъществяване на конкретни проекти. Тъй като усвояването на средствата от ЕС предполага предварителна подготовка на достатъчно и добре обосновани предложения за проекти, в публикацията е отделено значително място на темата за подготовка и управление на проекти. Фокусиране на проектите върху реалните нужди на бенефициентите след задълбочен и детайлизиран анализ на съществуващата ситуация, формулиране на ясна стратегическа рамка, добро планиране, насочено към осъществяване на конкретни и реалистични цели, предварително проучване и съобразяване с потенциалните рискове при евентуалното осъществяване на проекта, наличие на дългосрочно виждане за устойчивостта на проекта, подготовка на прецизна и добре подредена документация

- тези условия и изпълнението им са изложени в публикацията като важна предпоставка за подготовката на успешни предложения за проекти, за осъществяването им в ясен и прозрачен контекст, за по-добро управление, наблюдение и оценка на изпълняваните проекти, а следователно - и за активно и пълноценно усвояване на средствата, предоставяни от Европейския съюз. В приложението е включен текстът на Стратегията за участие на България в Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС.

Публикацията е насочена към представители на общинската администрация, но тя може да бъде ползвана като полезен справочник от всички, които се интересуват от въпросите на европейската интеграция и в частност от фондовете на ЕС. Тя е част от усилията на Фондацията за реформа в местното самоуправление за подготовка на общините за активно участие в интеграционния процес.

*г-р Ингрид Шикова,  
октомври 2003 г.*

**ФИНАНСОВИ ИНСТРУМЕНТИ  
НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

*Светлана Александрова*



## Бюджетна политика на Европейския съюз (ЕС)

Политиката, принципите и механизмът на финансирането на Европейския съюз придобиват особена актуалност за нашата страна поради предстоящото присъединяване към ЕС. Единният бюджет<sup>1</sup> е основен финансов документ на ЕС, който се подготвя от Европейската комисия и се утвърждава съвместно от ЕС и от Европейския Парламент.

Съвместният бюджет е финансов инструмент на организирано регулиране на интеграционните процеси, продукт е на колективно управление. Върху разпределението на средствата не оказва влияние внесената в единния бюджет сума от дадена страна членка, а приоритетите, които са очертани за развитието на страните, членки на ЕС. Не малка част от финансовите средства се отделят за подпомагане на изостаналите региони. Както националните бюджети, така и единният бюджет на ЕС се формира според определени принципи.

На Берлинския съвет през март 1999 г. държавните глави на 15-те страни членки на Европейския съюз решиха да заделят 260 милиарда евро за структурни мерки през периода 2000 - 2006 г. Те се разпределят по следния начин:

- √ 195 милиарда евро за Структурните фондове;
- √ 18 милиарда евро за Кохезионния фонд;
- √ 47 милиарда евро за предприемаческите инструменти и за структурна подкрепа на новоприеманите се страни.

Бюджетът на ЕС се формира в съответствие със следните **основни принципи**:

**Принцип на единството:** съгласно този принцип всички разходи и приходи на ЕС трябва да бъдат обединени в единен бюджетен документ. В първите години на интеграцията институциите на Европейската общност са били независими и всяка е имала собствен бюджет. Европейското обединение за въглища и стомана, учредено с Парижкия договор от 1951 г., е имало административен и операционен бюджет; Римският договор от 1957 г. установява единен бюджет за Европейската икономическа общност.

**Принцип на универсалността:** този принцип се състои в това, че бюджетните приходи образуват общ фонд на ЕС, от който впоследствие се финансират всички дейности, предварително определени от програми на ЕС. Всички приходи и разходи трябва да бъдат посочени в пълния си обем.

**Принцип на повторемостта:** за да се осигури необходимият контрол за постъпването и използването на финансовите ресурси, бюджетът се разработва за една финансова година, което съвпада с календарната година. От друга страна, в рамките на единния бюджет се осъществява финансиране на дългосрочни програми, разпределени за няколко години.

**Принцип на равнопоставеността:** при съставянето на бюджета планираните приходи и разходи за всяка бюджетна година трябва да бъдат балансирани. Финансовият регламент забранява заемането на средства за покриването на бюджетния дефицит. Ако в края на финансовата година се фиксира превишаване на приходите над разходите, то положителното салдо се пренася за следващата година. Днес е нормална ситуацията, при която приходите са по-големи от бюджетните разходи.

**Принцип на специфичността:** съгласно този принцип всички разходи на Общността се разпределят по конкретни раздели.

**Принцип на единната валута:** До въвеждането на еврото бюджетът е в еко (европейска разчетна единица), а от първи януари 1999 г. бюджетът на ЕС е в евро.

<sup>1</sup> Парижкия договор от 18 април 1951 г., с който се учредява Европейското обединение за въглища и стомана, и Римският договор от 25 март 1957 г., с който са създадени Европейската икономическа общност и Евроатом, са установили принципите на действие на бюджетните механизми, които съществуват без изменение до 1970 г.

Системата на собствени бюджетни ресурси, установена през 1970 г., има три основни елемента:

√ мита върху стоки, внасяни от гържави, нечленуващи в ЕС;

√ селскостопански мита и компенсационни такси;

√ приходи от данък добавена стойност (ДДС), базирани на хипотетично хармонизирана база за този данък за всички гържави членки. Тъй като в отделните гържави членки системата на облагане с ДДС обхваща различен брой и вид стоки, само за целта на бюджета беше приета стандартизирана база на ДДС и ЕС беше упълномощен да получава приход, генериран от 1 на сто от размера на ДДС, приложен върху хармонизираната база. Другият традиционен източник на приходи за бюджета на ЕС е съгласуван процент от ДДС;

√ към тези съществуващи вече собствени приходи през 1988 г. беше добавен още един т.нар. **четвърти източник**. Унифицираният размер на четвъртия източник се определя въз основа на нужните допълнителни доходи при ежегодната бюджетна процедура и се базира на брутният вътрешен продукт (БВП). Той трябва да осигури приходите, необходими за покриване на разходната част на бюджета, която превишава размера на традиционните собствени приходи (мита, селскостопански такси и ДДС). Беше поставен таван на всички собствени приходи, които като цяло не трябва да възлизат на повече от 1,2 на сто от БВП на ЕС. Например ако приходите, необходими за финансирането на разходната част на бюджета, възлизат на 1,2 на сто от БВП на Европейската общност (ЕО), а приходите от трите собствени ресурса (мита, такси и ДДС) възлизат на 1,1 на сто от БВП, то всяка гържава членка трябва да даде допълнителен финансов принос, равен на 0,1 на сто от нейния БВП.

√ Собствените ресурси, които се внасят, понастоящем се определят на основата на таван, възлизащ на 1,27 на сто от БВП след въвеждане на План 2000<sup>2</sup>. Вноските на страните членки са пропорционални на гелта на БВП.

Бюджетната политика на ЕС не може да се разглежда извън промените и развитието на структурната политика.

Приходите включват:

√ Селскостопански мита и такси при внос на захар - 2,3 на сто;

√ Мита за стоки внесени от трети страни - 12,4 на сто - облагани трети страни. Техният дял постепенно намалява поради либерализацията на търговията;

√ ДДС - 36,4 на сто - собствени средства (постъпленията от ДДС) от гържавите членки. Прилага се единна ставка върху хармонизирана данъчната основа;

√ Собствен принос - 48,2 на сто, определена ставка върху БВП на страните членки. Ставката се определя на основата на разходите и на установените размери на приходите;

√ Излишъци от предходни години.

*Разходите от бюджета на ЕС се разпределят по следните категории:*

1. Разходи за провеждането общата селскостопанска политика (включвайки всички съпътстващи мероприятия и програми);

2. Разходи за провеждане на мероприятията за постигане на социално и икономическо сближаване;

3. Разходи за провеждане на вътрешни политики на ЕС;

4. Разходи за външни действия;

5. Административни разходи на всички институции на ЕС.

<sup>1</sup> План 2000 е стратегически документ, подготвен от Европейската комисия и представен на ЕС и на Европейския парламент през юли 1997 г. В този документ се излага концепцията за развитието на Европейския съюз през периода 2000 - 2006 г.

**Финансовите перспективи за разходите (милиона евро) на ЕС (2000 - 2006 г.)**

Година	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Селско стопанство	40 920	42 800	43 900	43 770	42 760	41 930	41 660
Структурни фондове и Кохезионния фонд	32 045	31 455	30 865	30 285	29 595	29 595	29 170
Вътрешна политика	5 930	6 040	6 150	6 260	6 370	6 480	6 600
Администрация	4 560	4 600	4 700	4 800	4 900	5 000	5 100
Резерви	900	900	650	400	400	400	400
Предприсъединителни фондове за страните кандидатки	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120
Предварително договорени суми	92 025	93 475	93 955	93 215	91 735	91 125	90 660
Предварително договорени суми за плащане, запазени след приемането на нови страни членки на ЕС			4 140	6 710	8 890	11 440	14 220
Общ таван за плащане	89 600	91 110	98 360	101 590	100 800	101 600	103 840
Общ таван за плащане като процент от Брутния национален продукт на страните членки	1,13 %	1,12 %	1,18 %	1,19 %	1,15 %	1,13 %	1,13 %

*Източник: Европейска комисия*

Планирането на бюджета (приходи и разходи) е многогодишно, съответстващо на регионалната политика и на програмирането на ресурсите на Европейските структурни фондове. Това е сериозно предизвикателство пред националната институционална система и на нейния административен капацитет за ефективно програмиране, управление и контрол на предоставените от ЕС фондове. Затова е необходимо администрацията на различни нива да познава регламентите на ЕС и основните принципи на управление на проекти. Необходимо е също изграждане на национален административен капацитет за управление на проекти, адекватни административни структури, разчитащи на съответните ресурси - финансови и човешки, нормативна база и ефикасни процедури.

Очевидно става въпрос за управление на значителни публични средства, т.е. средства на европейските данъкоплатци, които подлежат на строг контрол от страна на многобройни институции в ЕС - от Европейския Парламент, Европейската сметна палата, и национални институции - Агенцията за финансов контрол, Сметната палата.

## Структурна политика

Структурната политика е крайъгълен камък на общата политика на Европейския съюз от самото му основаване. Основната ѝ цел е да намали разликите в социално-икономическото развитие на отделните региони на ЕС, както и да подкрепи региони в неравностойно положение като острови, рядко населени райони и т.н. Основният показател за измерване на нивото на развитие е брутният вътрешен продукт (БВП) на глава от населението. Във Втория доклад по икономическа и социална кохезия от януари 2001 г. Европейската комисия отчита, че средният доход (БВП) на 10 на сто от населението, живеещо в най-развитите региони на ЕС, е 2,6 пъти по-голям от средния доход на 10-те % от населението, живеещо в най-слабо развитите райони (след присъединяването на страните кандидатки тази разлика ще бъде 4,4 пъти).

По-ниският среден доход на глава от населението по региони се свързва с по-ниска производителност на заетите, с по-ниски нива на образование и квалификация, с по-слаба активност в областта на изследванията и нововъведенията, както и с по-бавно въвеждане на нови и информационни технологии.

Благогарение на структурните мерки, обаче, разликите в социално-икономическото развитие намаляват - средният доход на трите най-слабо развити страни - Гърция, Испания и Португалия, е нараснал от 68 % от средния през 1988 г. до 79 % през 1999 г. Налице е и забележително подобрение на инфраструктурата, което е ключов фактор за перспективите пред дългосрочното развитие.

### Етапи в развитието на структурната политика

- 1957 г.** Подписан е Римският договор - нужда от развитие на Общността и икономиките на страните, осигуряване на хармонизация на развитието в посока намаляване на разликите, съществуващи между различните региони и по-специално на изоставащите райони.
- 1958 г.** Създаване на Европейски социален фонд.
- 1975 г.** Създаване на Фонда за регионално развитие и разпределение на бюджета към изоставащи региони в страните членки.
- 1986 г.** Единен европейски акт, на основата на който се определя политиката за сближаване, която допринася идеята за единен пазар да обхване и необлагодетелстваните райони.
- 1989 - 1993 г.** Европейският съвет в Брюксел 1988 г. извършва ревизия на дейностите на структурните фондове и разпределението на средства.
- 1992 г.** Договор за Европейския съюз (влиза в сила 1993 г.) - разграничава сближаването като основна цел, заедно с икономическата и паричната политика и политиката на единен пазар. Подчертава се необходимостта от оказване на подкрепа в транспорта и околната среда в по-неразвитите райони.
- 1993 г.** Европейският съвет в Копенхаген приема критерии за присъединяване на нови страни към ЕС.
- 1992 г.** Учредяване на Кохезионния фонд.
- 1994 - 1999 г.** В Единбург (декември 1993 г.) се решава да се разпределят повече ресурси за сближаване и да се създаде нов финансов инструмент за ориентиране на рибарството.
- 1997 г.** Договор от Амстердам - допълва икономическото сближаване и включва разпоредби за заетостта като политика към намаляване на безработицата.
- 2000 - 2006 г.** Европейският съвет в Берлин (март 1999 г.) взема решение за реформа на Структурните фондове и за разширяване на Кохезионния фонд и въвеждане на инструменти на структурната политика за страните кандидатки с цел подпомагане на икономическото и социално сближаване. Приоритетите и промените в структурната политика са развити в План 2000.

Целта на структурната политика за сближаване е намаляване на икономическите и социалните различия. Структурната политика в План 2000 е насочена към:

√ подобряване ефективността на инструментите на структурната политика за постигане на икономическо и социално сближаване по пътя на развитие на концентрацията и децентрализацията и прилагането на принципа на субсидиарността;

√ осигуряване на структурна политика, която играе роля в присъединяването на страните кандидатки.

Основни приоритети на План 2000:

√ Реформа в общата селскостопанска политика и в политиката на икономическо и социално сближаване, създаване на добри условия за присъединяване.

√ Засилване прилагането на стратегията на присъединяване чрез партньорство и включване на страните в програмите на Общността и подпомагане на прилагането на постиженията на общностното право, т.нар. *acquis communautaire*<sup>1</sup>;

√ Проучване на въздействието на присъединяването върху политиките на Европейската общност.

Мерки по прилагането на политиката на ЕС за 2000 - 2006 г.:

√ Реформа в общата селскостопанска политика;

√ Реформа в структурната политика;

√ Предприсъединителни инструменти;

√ Засилване на финансовия контрол.

С разширяването на Европейския съюз разликата в доходите на развитите и по-малко развитите региони ще се удвои в този смисъл, че ако Европейският съюз утре стане от 27 страни:

√ на национално ниво - повече от една трета от населението ще живее в страни с БВП на глава от населението по-малък от 90 % от средния за ЕС в сравнение с една шеста за ЕС от сегашните 15 страни;

√ на регионално ниво - средният доход на глава от големите 10 % от населението в по-слабо развитите региони ще бъде едва 31 % от средния доход за ЕС от 27-те страни. За сравнение доходът на глава от големите 10 % на населението се равнява на 61 % от средния доход на ЕС от 15 страни.

През 1999 г. бяха приети и новите регламенти, създаващи нормативната база за усвояване на структурните инструменти, а именно:

√ **Регламент 1260/1999** от 21 юни 1999 г., определящ основните разпоредби за структурните фондове;

√ **Регламент 1783/1999** от 12 юли 1999 г., за Европейския фонд за регионално развитие;

√ **Регламент 1784/1999** от 12 юли 1999 г. за Европейския социален фонд;

√ **Регламент 1257/1999** от 17 май 1999 г. за подкрепа на развитието на селските региони от Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство;

√ **Регламент 1263/1999** от 21 юни 1999 г. за Финансовия инструмент за ориентиране на рибовъдството.

Най-важният сред тези нормативни документи безспорно е Регламент 1260/1999. В своите 56 члена той определя основните принципи (целите и задачите на структурните фондове, географските региони на действие на приоритетните цели, финансовите средства, организацията), програмирането (процедурата и съдържанието на процеса на програмиране, инициативите на общността, иновативните мерки, основните проекти, безвъзмездната помощ), съфинанси-

<sup>1</sup> *acquis communautaire* (фр.) - право на Общността

рането от страна на структурните фондове и тяхното финансово управление, определянето на ефективността на помощта от страна на фондовете (мониторинг, финансов контрол, оценка), отчетността и публичността.

В останалите регламенти се определят преди всичко задачите и дейностите, които могат да получат финансова подкрепа от съответния структурен фонд.

## Регионална политика на ЕС

Регионалната политика е концентриран израз на европейския интеграционен процес на основата на икономически и политически интереси и взаимна солидарност. През 90-те години на XX век икономическото и социалното сближаване са приоритет в политиката на ЕС. Това е отразено в Маастрихтския договор за създаване на икономически и паричен съюз. ЕС подпомага страните кандидатки с допълнителни финансови средства за осъществяване на национални политики, насочени към повишаване на икономическия растеж, хармонизиране на различните политики и въвеждането на европейското законодателство и норми. Регионалната политика предполага координирани действия и целенасочено използване на финансови средства, подпомагане на изостаналите региони и повишаване на конкурентноспособността. За участието на държавите членки в единния пазар е необходимо да се подобри транспортната, промишлената, телекомуникационната инфраструктура, да се стимулират иновациите в икономиката, да се изгради механизъм за непрекъснато повишаване на квалификацията на работната сила. Тези приоритети на регионалната политика, които са в основата на подобрения механизъм на управление на структурните фондове, не е случаен. Съществуват значителни разлики в икономическото развитие не само между отделни държави членки, но и между отделни региони на една и съща страна по отношение на БВП на човек от населението, икономически потенциал, развитие и конкурентноспособност на малкия и средния бизнес, заетост. Предимството на регионалната политика на ЕС е в координиране на действията и целенасочено използване на финансовите ресурси. Развитието на регионалната политика доведе до нови принципи в управлението - създаване на структурни фондове с цел подпомагане сближаването на държавите членки на ЕС и на техните региони в икономическо и социално отношение. С допълнителните средства по предприемаческите програми за икономическо и социално сближаване се подпомага присъединяването на страните кандидатки към Единния пазар на ЕС.

Икономическите и социални **приоритетни цели** до приемането на План 2000 са:

- ✓ **Цел 1** - развитие и структурно приспособяване на изостаналите региони;
- ✓ **Цел 2** - конверсия на регионите, засегнати от промишлен упадък и структурни преобразувания;
- ✓ **Цел 3** - интегриране на младите хора и безработните към пазара на труда;
- ✓ **Цел 4** - предприемане на адаптивни мерки на работниците към индустриалните промени;
- ✓ **Цел 5а** - подпомагане и приспособяване на селскостопанския и риболовния сектор;
- ✓ **Цел 5б** - развитие и структурно изравняване на селските и риболовните райони;
- ✓ **Цел 6** - подпомагане на икономическото развитие на слаборазвитите северни райони.

До 1989 г. средствата от структурните фондове се разпределят на основа на избора на държавите членки. В резултат от реформата на регионалната политика са разработени собствени критерии на ЕС за подбор на регионите, които могат да получават финансиране от структурните фондове. След осъществяването на реформата приоритетите са обединени в **три цели**, което води до увеличаване на въздействието на структурните фондове върху икономическото и социалното сближаване. 94 на сто от средствата на фондовете са концентрирани върху тези три основни цели, които са приоритетни. Програмирането за периода 2000 - 2006 г. се извършва в

съответствие с изпълнението на тези три цели. Те са съобразени с развитието на ЕС - икономическо и социално сближаване и насърчаване на конкурентноспособността, прилагане на единна стратегия за заетост, хоризонтални принципи за устойчиво развитие и еднакви възможности.

### Три основни цели

В Регламент 1260/1999 са определени и основните цели на структурното подпомагане за периода 2000 - 2006 г.

- Цел 1:** Развитие и подпомагане на изостанали региони (това са региони, чийто БВП на глава от населението е по-малък от 75 % от средния за ЕС),
- Цел 2:** Подпомагане на икономическия и социален преход на райони с преструктурираща се икономика (тук има изискване БВП на глава от населението на такива региони да не надхвърля 90 % от средния за Общността),
- Цел 3:** Адаптиране и модернизирание на политиките и системите за образование, обучение и заетост.

За постигане на дефинираните цели са отделени повече от 94 % от общия бюджет на Структурните фондове, и той се разпределя по следния начин:

<b>Цел 1:</b>	135 900 000 000 евро	69,7 %
<b>Цел 2:</b>	22 500 000 000 евро	11,5 %
<b>Цел 3:</b>	24 050 000 000 евро	12,3 %
<b>Финансов инструмент</b>		
<b>за ориентиране на</b>		
<b>рибарството извън</b>		
<b>Цел 1</b>	1,1 милиона евро	0,5 %
<b>Инициативи на</b>		
<b>Общността</b>		5,35 %;
за иновационни дейности и техническа помощ		0,7 %.

Всяка страна сама определя проблемите си и стратегията за тяхното разрешаване в рамките на Национален план за икономическо развитие и след преговори с Европейската комисия получава финансиране на мерките, с които възнамерява да подпомогне социално-икономическото развитие на изостаналите или преструктуриращите се райони, както и да подкрепи инвестициите си в човешките ресурси.

### Цел 1

Подпомагане на развитието на изостаналите региони и осигуряване на съответна инфраструктура, развитие на бизнеса и на икономическата активност.

Около 50 региона, в които живеят 22 на сто от населението на ЕС, получават 70 на сто от средствата на фондовете. Програмите в рамките на **Цел 1** включват проекти в следните области:

√ инфраструктура (28 на сто от структурните фондове), половината е за транспортна инфраструктура;

√ развитие на човешките ресурси (30 на сто от структурните фондове) - за обучение и политики на заетост;

√ за развитие на производствени сектори (42 на сто от фондовете);

√ за защита на околната среда (10 на сто от общото финансиране по Цел 1).

## Цел 2

Подпомагане на икономическите и социални преустройства в индустриални, урбанизирани и селски райони със структурни проблеми. Обхваща 18 на сто от населението, представлява 11,5 на сто от общото финансиране на европейските Структурни фондове.

## Цел 3

Модернизиране и адаптация на социалната политика, обучението, квалификацията и стимулиране на заетостта. Мерките по Цел 3 покриват целия ЕС и получават 12,3 на сто от финансирането от европейските Структурни фондове.

Общият финансов принос на Структурните фондове е 195 милиона евро за подкрепа на приоритети по целите и за инициативите на Общността.

Разпределението на предвидените ангажименти по страни членки става в зависимост от брой население, регионално развитие, растеж на БВП, ниво на безработица. За Цел 3 се вземат предвид и показатели като равнище на образование, участие на жените и на групите в неравностойно положение на пазара на труда. Сумата за получаване от всяка страна членка от структурните фондове не трябва да надхвърля 4 % от БВП.

	ЦЕЛ 1	ЦЕЛ 2	ЦЕЛ 3
Концентрация на средствата от фондовете	Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР)	Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР)	Европейски социален фонд (ЕСФ)
	Европейски социален фонд (ЕСФ)	Европейски социален фонд (ЕСФ)	
	Фонд за ориентирани и гарантиране на селското стопанство		
	Финансов инструмент за ориентирани на рибарството		

Към основния принцип на координация на регионалната политика на равнище ЕС бяха въведени и допълнителни:

- √ стратегическо планиране;
- √ многогодишно планиране на подкрепата на ЕС;
- √ партньорство между всички участници в дейностите на регионалната политика, т.е. между европейските институции, националните правителства и регионалните и местните власти;
- √ прилагане на принципа на допълняемостта.

Системата на средносрочното (5-годишно) стратегическо планиране на регионалната политика се базира на три основни елемента:

- √ регионални планове;
- √ рамкови програми за съдействието на ЕС (Community Support Frameworks);
- √ оперативни програми.

План 2000 г. и последвалите го регламенти на Съвета, в които е очертана рамката на бъдещата регионална политика и размерът на Структурните фондове, също предвиждат по-нататъшно увеличаване на ролята на регионалните и местните власти. Все повече ще се изисква сътрудничество между националните и регионалните/местните власти с цел да се максимизира резултатът от предоставените Структурни фондове.

## **Насоки на регионалната и структурна политика**

1. Създаване на условия за конкурентноспособност чрез:
  - √ развитие на транспортната инфраструктура;
  - √ развитие на телекомуникациите и на информационното общество;
  - √ технологично развитие и иновации.
  
2. Развитие на предприемачеството и заетостта чрез:
  - √ подкрепа на малките и средните предприятия;
  - √ развитие на икономическите сектори.
  
3. Развитие на човешките ресурси чрез:
  - √ прилагане на активни мерки за създаване на заетост;
  - √ стимулиране на достъпа до пазара на труда на хора в неравностойно положение;
  - √ адаптивност към пазара на труда;
  - √ равни възможности.
  
4. Засилване на икономическата интеграция чрез:
  - √ развитие на регионалната политика и урбанизираните региони;
  - √ интегрирана политика за регионална конверсия;
  - √ развитие на селските региони - модернизация, конкурентноспособност;
  - √ балансираност на развитието на урбанизираните и на селските региони;
  - √ преодоляване на промишления упадък в регионите.

## **Инициативи на Общността**

Европейската комисия определя и някои проблеми и приоритети, които са общи за целия ЕС, като например трансграничното сътрудничество, равните възможности за достъп до пазара на труда и др. След тяхното формулиране и одобрение се разработват така наречените Инициативи на Общността и за тях през периода 2000 - 2006 г. са отделени 10 440 000 000 евро или 5,35 на сто от бюджета на Структурните фондове. 1 000 000 000 евро се отделят за Иновативни мерки - това са различни видове изследвания, пилотни проекти, обмяна на опит и техническа помощ.

За периода 2000 - 2006 г. Инициативите на Общността са следните:

### **INTERREG III (Интеррег)**

Стимулира трансграничното и междурегионалното сътрудничество, създава партньорства - финансира се от Европейския фонд за регионално развитие.

## **URBAN II (Урбан)**

Подкрепя иновативни стратегии за развитие на малките и големите градове и районите в криза, финансира се от Европейския фонд за регионално развитие.

## **LEADER+ (Лидер)**

Стимулира развитието на гражданското общество, разработването на местни стратегии за устойчиво развитие, местните инициативи за развитие на селските региони. Финансира се от Фонда за ориентиране и гарантиране на селското стопанство.

## **EQUAL (Иквал)**

Елиминира факторите на неравенство и дискриминация на пазара на труда. Финансира се от Европейския социален фонд, който предоставя 2,84 млрд. евро за финансиране на инициативата.

## **Иновационни дейности**

Подобрява качеството на стратегиите за развитие, нови идеи, свързани с развитието на информационното общество, засилване на конкурентноспособността.

Приоритетни иновативни действия на ЕС (2000 - 2006 г.), финансирани от ЕФРР:

- √ технологично обновяване;
- √ информационно общество и развитие на услугите в регионите;
- √ регионална идентичност и устойчиво развитие;

Около 0,5 на сто от бюджета на Структурните фондове са предвидени за подкрепа на иновации.

Бюджетът на Инициативите на общността е разпределен както следва:

INTERREG III	4 875 000 000 евро
EQUAL	2 847 000 000 евро
LEADER +	2 020 000 000 евро
URBAN	700 000 000 евро

## **Европейските структурни фондове**

Всеки фонд има определена роля за изпълнението на определени цели и инициативи.

Така например **Европейският социален фонд (ЕСФ)** подкрепя дейности, насочени към:

√ развитие и насърчаване на активните мерки на пазара на труда, целящи да предпазят работната сила (мъже и жени) от дългосрочна безработица, да върнат на пазара на труда дългосрочно безработните, да подпомогнат младите хора и тези, които дълго са отсъствали от пазара на труда, да се присъединят към активната работна сила;

√ насърчаване на равния достъп до пазара на труда на всички, като особено внимание се обръща на онези, които са застрашени от социална изолация;

√ насърчаване и подобряване на обучението, образованието и съветването като част от процеса на учене през целия живот - по този начин се подобрява достъпът и интеграцията на пазара на труда, повишава се пригодността за заетост и се насърчава работната мобилност;

√ насърчаване на квалифицираната, обучена и адаптивна работна сила, на нововъведенията и адаптивността в организацията на работа, на развитието на предприемачеството и условията за създаване на нови работни места, както и на подобряване на уменията и развитието на човешкия потенциал в изследванията, науката и технологиите;

√ конкретни мерки за подобряване на достъпа на жените до пазара на труда, включително насърчаване на служебното им развитие, достъп до нови работни места, започване на собствен бизнес и намаляване на вертикалната и хоризонталната сегрегация по полов признак на пазара на труда.

Помощта, която се финансира от ЕСФ, е насочена към отделната личност и подкрепя следните мерки:

√ образование и професионално обучение - включително професионално обучение, съответстващо на задължителното образование - чиракуване, предварително обучение, в частност изграждане и награждане на основни умения, развитие на пригодността за заетост, ориентиране, съветване и продължаващо обучение;

√ помощни средства за заетост и самонаемане;

√ в областта на изследванията, науката и технологиите - следдипломно обучение, както и обучение на ръководители и технически състав в научни звена и в предприятия;

√ развитие на нови източници на заетост, включително в социалната икономика.

## **Стълбове на Европейския социален фонд (ЕСФ)**

### **1. Пригодност за заетост (наемане на работа)**

Засилване конкурентността на младите хора без работа и на изключените от пазара на труда, така че отново да имат възможност за работа и да не бъдат извън пазара на труда.

#### ***Насоки:***

√ борба срещу безработицата сред младежите - на всеки младеж без работа да се предлага възможност за нова работа под формата на квалификация и преквалификация;

√ преход от пасивни към активни мерки - преориентиране на социалното осигуряване и данъци към осигуряване на стимули за безработни и разкриване на нови работни места;

√ насърчаване на партньорски подход;

√ улесняване на прехода от училище към работното място.

### **2. Предприемачество**

Създаване на нова предприемаческа култура и дух в Европа чрез стимулиране на самонаемането, намаляване на бюрократизма, подобряване на данъчната система, нови работни места на местно ниво.

#### ***Насоки:***

√ улесняване създаването и управлението на предприятията;

√ възможности за нови работни места и подкрепяне на самонаемането;

√ намаляване на бюрокрацията;

√ стимулиране на местното развитие;

√ използване на нови технологии;

√ намаляване на данъчната тежест и социалните разходи, промяна на данъчната система с цел стимулиране на заетостта.

### **3. Адаптивност**

Развитие на капацитета на работещите, за да се справят те с предизвикателствата на промените (организация, нови технологии, висока конкуренция, глобализация, структурни промени, обучение, гъвкави форми на заетост).

#### ***Насоки:***

√ модернизирване на организацията на труда, подобряване на работната среда;

√ подобряване на трудовото законодателство;

√ стимули за обучение;

√ равни възможности;

√ създаване на условия мъжете и жените да имат еднакви отговорности и възможности в семейството и на работа.

### **4. Равни възможности**

#### ***Насоки:***

√ жените да имат достъп до пазара на труда и да поддържат устойчива заетост;



- √ борба срещу разликите в реализацията на половете;
- √ включване на двата пола в семейството и работата;
- √ политика за подпомагане на семейството;
- √ улесняване на реинтеграцията на трудовия пазар.

### **Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР)**

Европейският фонд за регионално развитие е създаден през 1975 г. за подпомагане на по-слабо развитите региони в Общността. Негова цел е постигане на икономическо и социално сближаване, намаляване на регионалните дисбаланси, подкрепа на конверсията на регионите. Средствата от фонда са предназначени за производствени инвестиции, за структурно приспособяване и повишаване на растежа. ЕФРР обхваща 45 на сто от средствата за Структурни фондове.

### **Фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство (ФЕОГА)**

Осъществяване на общата селскостопанска политика, структурното приспособяване в селското стопанство чрез модернизация и развитие на селските райони. В Структурните фондове е включен разделът „Ориентиране“, който обхваща 17,6 на сто от средствата им.

#### **Разпределение на финансовите ресурси по фондове**

Година	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Структурни мерки	32 045	31 455	30 865	30 285	29 595	29 595	29 170
Структурни фондове	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660
Кохезионен фонд	2 615	2 615	2 615	2 615	2 515	2 515	2 510

*Забележка:* милиони евро на базата на 1999 г.

### **Финансовият инструмент за ориентиране на рибарството**

е създаден през 1994 г.

**Освен Структурните фондове в Европейския съюз функционира и Кохезионният фонд (Фонд за сближаване).** Той е учреден през 1993 г. и финансира проекти в областта на околната среда и развитието на трансевропейските мрежи в изоставащите страни, където БВП на глава от населението е по-малък от 90 на сто от средния за ЕС. Регламент No 1264/1999 определя мерките на Кохезионния фонд.

Сближаването има три измерения. В териториален план това означава изравняване на доходите на населението чрез ускорени темпове на растеж на БВП и повишаване конкурентноспособността на изоставащите региони. В социален аспект това означава намаляване на различията между различните социални слоеве и групи на населението. Политиката на сближаване е насочена към развитието на четирите най-бедни страни (Португалия, Испания, Гърция и Ирландия)<sup>1</sup> и към създаването на условия за засилване на икономическата активност на техните територии. Помощта, оказвана от Фонда, е спомогнала за икономическото и социалното развитие на тези страни. Испания, Португалия, Ирландия и Гърция изпълниха критериите за конвергенция (т.нар.

<sup>1</sup> През 1992 г., когато е подписан Маастрихтският договор, учредяващ Фонда за сближаване, нивото на БВП на глава от населението е бил в следните съотношения спрямо средния за ЕС: Португалия - 44,3 %, Гърция 44,8 %, Ирландия 69,6 %, Испания 70,0 %. И днес тези страни получават средства от Фонда. Фондът за сближаване финансира до 80 - 85 % от разходите по проекти в областта на развитието на инфраструктурата и опазване на околната среда, които представляват интерес за ЕС като цяло.

Маастрихтски критерии за допускането на страните до участие в икономическия и валутен съюз) и станала пълноправни членки на Евроразоната.

За периода 2001 - 2006 г. бюджетът на фонда е 16 млрд. евро. Средствата, които се разпределят от фонда, зависят от редица критерии - брой население, брутен вътрешен продукт на глава от населението, развитост на инфраструктурата. Общата помощ, която страните получават от Кохезионния и от Структурните фондове, не трябва да надвишава 4 на сто от техния БВП.

### **Принципи, въз основа на които действат Европейските структурни фондове**

Европейските структурни фондове се характеризират с това, че не е необходимо финансовата подкрепа да бъде обвързана с програми, няма ограничение по отношение на бенифициенти, те не заместват други публични фондове на страните. Средствата по фондовете трябва да бъдат добре управлявани, наблюдавани и оценявани.

За ефективно усвояване на средства от Структурните фондове се прилагат следните принципи:

✓ **Концентриране** - този принцип предполага ориентиране на средствата от Структурните фондове към сфери с ясно формулирани нужди, за да се избегне пилеенето на средства;

✓ **Програмирането** е процес на организиране, взимане на решения, финансиране, извършване на поэтапно планиране за изпълнение на многогодишната програма за съвместната дейност на Общността и страните членки за постигане на икономическо и социално сближаване. Цел на програмирането е да осигури координация на Структурните фондове както помежду им, така и с други финансови инструменти и с програмите на Европейската инвестиционна банка. Координацията обхваща комбинирането на грантове и кредити. Цикълът на програмиране е 7 години (2000 - 2006 г.). За България този подход предполага разработването на стратегически планове и многогодишни програми за развитие на основата на вече изградените в страната системи за въвеждане на грантови схеми (в България се отпускат по три вида схеми: (а) срещу представяне на индивидуален проект - ИСПА; (б) срещу представяне на програми за развитие - САПАРД; (в) смесен подход, на основата на годишни и многогодишни програми, но решения се взимат на основата на представен проект - ФАР);

✓ **Партньорството** е основно при взимането на решения за финансиране, за определяне на целите и на приоритетите на икономическото и социалното развитие. Набелязаните мерки в програмирането се изпълняват от публични и частни структури. Партньорството предполага ангажирането на всички ключови икономически и социални фактори в процесите на усвояване на Структурните фондове и изграждане на механизъм за съ-финансиране (според действащите регламенти процентното финансово участие на страните членки е от 20 % до 50 %, участие на националния бюджет или на частния сектор в инвестиционните компоненти на предприемаческите финансови инструменти ИСПА, САПАРД и ФАР е около 25 %). Подходът на партньорството осигурява постоянен диалог в процеса на планиране между Европейската комисия, националните правителства на държавите членки, регионалните и местните власти и регионалните агенции за развитие. Съставянето на регионалните планове, рамковите и оперативните програми, както и системата за контрол и оценка са също част от партньорството;

✓ **Допълняемост:** принципът на допълняемостта (principle of additionality) е най-трудният за прилагане и предизвиква доста спорове между държавите членки и Европейската комисия. Този принцип предполага помощта от Европейския съюз да допълва публични средства на страните. Бенефициентите е необходимо да участват чрез съ-финансиране на дейностите, което предполага едно коректно ниво на публични и частни инвестиции в сферите на интервенция на Структурните фондове. Според този принцип държавите членки трябва да използват Структурните фондове само като допълнение към средствата, отпускани от съответните национални или регионални власти за осъществяване на определен регионален проект. Европейската комисия подготвя някои държави членки, че намаляват собствените си бюджети за регионално развитие, компенсирайки това намаляване със средства от Структурните фондове. Реформата от 1989 г. предвижда задължително допълване на финансирането от Структурните фондове с национални средства, а системата на рамковите програми беше създадена до известна степен и за да въведе ред в прилагането на принципа на допълняемостта.



## Финансов принос от фондовете

Държавите членки и Европейската комисия (ЕК) погнусват финансов меморандум, където ЕК се задължава да плаща според приетите програми и документи. Всяка държава посочва агенция за разплащане, която е посредник между бенефициентите и ЕК. Разплащателната агенция съвместно с изпълнителната агенция наблюдава разходите на крайните бенефициенти по проекти.

За даден период дадена мярка не може да получава едновременно финансова подкрепа от повече от един фонд. Приносът от фондовете за оперативните програми за изпълнение на рамката на Общността е съгласуван с финансов план, заложен в самата рамка за подкрепа от Общността.

### Приносът на фондовете се определя според:

- √ значимостта на проблемите и обекта на подкрепата;
- √ финансовия капацитет на всяка страна;
- √ значимостта на подкрепата и приоритетите от регионална и национална гледна точка;
- √ съответния приоритет;
- √ оптимално ползване на ресурсите във финансовите планове, включително комбиниране на публични и частни ресурси.

Приносът на Структурните фондове се изчислява според общата сума от допустимите разходи (общата сума от публични и подобни допустими разходи).

### Ограничения на приноса на фондовете:

Максимумът е 75 % от общите допустими разходи, но общото правило допуска 50 % от допустимите публични разходи за мерките по Цел 1 да се финансират от фондовете. За страна, поддържана от Кохезионния фонд, приносът на Общността нараства максимум до 80 % от общата сума на допустимите разходи и максимум до 85 % от общата сума на допустимите разходи за най-външните региони.

√ По Цел 2 и Цел 3 финансирането от фондовете може да достигне до 50 % от общата сума на допустимите разходи и 25 % от допустимите публични разходи.

**При инвестиции в инфраструктурни проекти**, генериращи приходи, приносът на Структурните фондове може да бъде:

√ 40 % от общата сума на допустимите разходи в регионите по Цел 1 (увеличена с не повече от 10 % от общата сума база за страните, обхванати от Кохезионния фонд).

√ до 5 % от общата сума на допустимите разходи в регионите по Цел 2.

**При инвестиции в бизнеса** приносът на структурните фондове не бива да надхвърля:

√ 35 % от общата сума на допустимите разходи в регионите по Цел 1;

√ 15 % от общата сума на допустимите разходи в регионите по Цел 2.

Иновативните дейности и техническата помощ се финансират напълно.

Бюджетните ангажименти на ЕК се разглеждат всяка година. След решението на Европейската комисия за одобряване на подкрепата се поема финансовият ангажимент. При нередности по програмата ангажиментът на Европейската комисия за финансиране автоматично се счита за прекратен.

## Принос на Комисията при подкрепа на Общността

### 1994 - 1999 г.

Приносът от бюджета на ЕК се изпълнява на годишни траншовете:

- √ първото плащане се извършва, когато се приеме програмата;
- √ другите плащания се правят на основата на финансов план и неговото изпълнение.

### 2000 - 2006 г.

Първият от страна на ЕК транш се изплаща след приемане на програмните документи. В последствие ЕК извършва годишни плащания до 31 април всяка година. ЕК автоматично спира плащанията, които не са използвани в края на годината, последваща годината на изпълнение.

Приносът на фондовете за оперативни програми за изпълнение на рамка за подкрепа от Общността се съгласува с финансовия план, заложен в съответната рамка за подкрепа от Общността. Приносът от фондовете за изпълнение на мерките е под формата на безвъзмездна пряка подкрепа.

## Плащания

### 1994 - 1999 г.

Първото плащане е в рамките на не повече от 50 % от целия принос на Общността. Второто плащане не надхвърля 30 % от приноса на Общността. Последното плащане се извършва след изпълнение на програмата.

### 2000 - 2006 г.

Плащанията на ЕК са според приетите ангажименти. Междинните плащания и плащанията по баланс се обвързват с реално извършени разходи.

ЕК трансферира средства по сметка на разплащателния орган в страната членка сума, равняваща се на 7 на сто от приноса на фондовете за определена подкрепа. Плащането може да бъде разделено най-много между две бюджетни години. Преведената сума се реимбурсира от разплащателния орган на ЕК, ако не са направени разходи по изпълнението на подкрепата в срок до 18 месеца след решението за предоставяне на финансиране от Структурните фондове. Комисията прави допълнителни плащания по подкрепата на основата на доказани разходи. След приключване на програмата се изплащат 5 %, след като Комисията е получила и одобрила всички необходими документи за разход. Комисията извършва междинни плащания, подкрепени с документи от разплащателния орган за действителните разходи. Плащанията се правят за всяка подкрепа и се калкулират за всяка мярка.

## Кратко описание на управлението на Структурните фондове (практически насоки)

Средствата от Структурните фондове не са разпределени директно по проекти от Европейската комисията.

Основните приоритети за развитие на програмата се определят в процес на сътрудничество между страната и Комисията. Изборът на проекти и тяхното управление е отговорност на националните и регионалните власти. По-голямата децентрализация е главният приоритет на програмния период 2000 - 2006 г.

След като проектите бъдат избрани, те се финансират от националните фондове и от Структурните фондове (след като в бюджета на програмата са предвидени финансови ресурси



от европейски и национални частни и/или публични фондове).

Финансирането от Европейския съюз е допълнение към националното финансиране. Така държавата може да финансира извън ограниченията, наложени от финансовия ѝ капацитет. Финансирането от ЕС не е средство за спестявания към бюджета. Държавите носят отговорност за развитието на регионите си и за социалното и икономическото сближаване. Европейският съюз само им помага да постигнат по-добри и ефективни резултати. Това е реалната добавена стойност към Структурните фондове.

1. Разходите, предвидени в бюджета на ЕС за Структурните фондове, се разпределят по целите, определени за финансиране от Структурните фондове. Областите и приоритетите, които ще бъдат финансирани, се представят пред Комисията за съгласуване и одобрение. Европейската комисия предлага общо тематично ръководство за управление и използване на средствата от структурните фондове.



2. Следвайки решенията на Европейската комисия, всяка страна предлага за финансиране приоритети и сектори от икономиката, области, в които страната изостава спрямо другите страни. Те се съдържат в плановете за развитие, които са в съответствие с тематичното ръководство, целите и приоритетите на Структурните фондове.

Плановите за развитие се разработват от страните, като се прави анализ на икономическите и социалните нужди. Регионалните планове се изготвят от държавите членки. Тяхното предназначение е да позволят на държавите членки да определят проблемите и необходимите средства за тяхното преодоляване в най-слаборазвитите си райони. Съставянето на регионалните планове е свързано пряко и е конкретен израз на съблюдаването на принципа на субсидиарността. Регионалните планове съдържат подробен анализ на съществуващите проблеми, конкретна стратегия за тяхното преодоляване и анализ на необходимите средства и финансови източници. Не трябва да се пропуска фактът, че европейските Структурни фондове са само част от цялостното финансиране на определен регионален проект.

Съставянето на плановете бе съпроводено с известни трудности - недостатъчно аргументираност, неясно дефинирана стратегия, искания за финансиране, които надхвърлят възможностите на Структурните фондове и др., но въпреки това изготвянето на първите стратегически планове след реформата позволиха да бъде поставено началото на стратегическото планиране в регионалната политика на ЕС и дадоха възможност на администрациите на държавите членки, включително на местните и регионалните власти да придобият опит в анализирането на регионалните проблеми, в търсене на подходящи пътища и форми за тяхното решаване и в активизирането на процеса на осигуряване на финансови източници за тяхното осъществяване.

**План за развитие** означава анализ на икономическата ситуация, изготвен от страна членка в светлината на целите и приоритетните потребности за постигането на тези цели (заедно със стратегията, приоритетите на планираните дейности, техните специфични цели и съответните индикативни финансови ресурси). Плановите се разработват въз основа на националните и регионалните приоритети и нужди. Затова е необходимо да бъдат добре представени текущата икономическа и социална ситуация на региона, подходящата стратегия за постигане на целите, както и приносът на Структурните фондове.

Програмните документи са също елемент на програмирането.



3. Разработените планове за развитие се изпращат на Европейската комисия.



4. Страните членки и ЕК обсъждат съдържанието на Националните планове, одобряват плановете и определят размера на национални финансови ресурси и на Структурните фондове на Съюза, които да се използват за финансиране на мерките по отделните приоритети за икономическо и социално развитие.

5. Когато двете страни - ЕК и съответната страна - съгласуват всички проблеми и области за развитие, се определят програмите, които да бъдат финансирани. Трансферирането на финансови ресурси от Европейския съюз към страната започва с прилагането на програма. Прилагането на програмата е съпроводено от редица документи - Рамка за подкрепа от Общността и оперативни програмни документи. Те са съвместни решения за прилагане на програмите след представяне на плановете от държавите членки и след провеждане на консултации с тях.



Практически рамковите програми са отговор от страна на Европейската комисия на нуждите на държавите членки, изложени в стратегическите планове.

В рамковите програми се определят приоритетите, които ще бъдат следвани през съответния петгодишен период, посочва се как ще бъдат постигнати приоритетите (чрез конкретни оперативни програми) и се съставя индикативен финансов план. Всички последващи искания за финансиране трябва да са предварително заложи в рамката, изработена от Европейската комисия.

**Единен програмнен документ** означава единен документ, одобрен от ЕК, съдържащ същата информация, която може да се намери и в рамката за подкрепа от Общността и в оперативната програма. Комисията води преговори на основата на тези документи и съответно взема решения за разпределение на подкрепата по съответните региони.

**Рамка за подкрепа** от Общността означава одобрен от Комисията документ, съгласуван със страните членки, за които се отнася, съобразен с оценката на представения от страните членки план, и стратегията на действие от страна на фондовете и други финансови източници.

**Оперативни програми** означава одобрен от Комисията документ за реализация на рамката за подкрепа от Общността, съдържащ постоянен набор от приоритети, обхващащи многогодишни мерки и мерки, които могат да реализират чрез ресурсите на един или повече фондове, на един или повече финансови инструменти и на Европейската инвестиционна банка.

**Интегрирана оперативна програма** означава оперативна програма, финансирана от повече от един фонд.



6. Как тези документи да бъдат приложени и с какви мерки да бъдат подкрепени се решава от националните и регионалните структури на управление. ЕК не участва в разработването на приоритетите и решенията на национално ниво, но е информирана за тях. След одобряване на тези документи проектите започват да се прилагат, като следват определена методика (предложение за кандидатстване, тържни процедури). Тези програми стават оперативни, когато започне прилагането им. Управлението на Структурните фондове се осъществява от Изпълнителни агенции, които съдействат за прилагане мерките по програмите на Структурните фондове.

7. Съответни структури на изпълнителната власт (оценители) оценяват и подбират проектите, които съответстват на целите на дадена програма и на приоритетите ѝ. След като проектът е одобрен, информират кандидата и Изпълнителната агенция сключва с него договор. Мониторинговият комитет следи и наблюдава как се прилагат програмите и мерките по Структурните фондове.



8. След като е фиксирана системата на плащане на разходите по проектите, Министерство на финансите превежда пари на Изпълнителната агенция. Проектите се финансират чрез предварително определени траншовете.

9. Изпълнителните органи създават методика и система за наблюдение и оценка на програмите. Необходимо е те постоянно да информират ЕК за използването на финансовите ресурси.

Комисията прави оглед на разпределението на средствата на Структурните фондове. Следят се определени индикатори за мониторинг и за оценка.

Определят се държавни служители, отговорни за прилагането на приоритетите по програмите за постигане на икономически и социален ефект от тяхното прилагане.

Оценяването на програмите, финансирани от Структурните фондове, се осъществява чрез три вида оценки - предварителна (ex-ante), междинна (mid-term) и крайна (ex-post). Предварителна оценка се извършва от компетентни институции - Комитет за оценка в страните членки. Междинната оценка се извършва от Изпълнителната агенция, която наблюдава програмата и е отговорна за нейното изпълнение в сътрудничеството с Комисията. Крайната оценка се извършва от Комисията съвместно със страната членка и Изпълнителната агенция. След като се направи оценката, се публикува доклад за постиженията на програмата с цел осигуряване на прозрачност на резултатите.



**ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНИ ФИНАНСОВИ ИНСТРУМЕНТИ  
НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

*Силвия Инджова*



## Предприсъединителни финансови инструменти на Европейския съюз

Присъединяването на България към Европейския съюз (ЕС) е стратегическа цел на страната. Това решение поставя пред страната много високи изисквания, чието изпълнение е задължително условие за приемането в ЕС. България трябва да отговори на редица икономически и политически критерии по отношение гарантиране на демокрацията и развитие на функционираща пазарна икономика.

Изпълнението на тези критерии изисква наред с другите промени цялостно реструктуриране на икономиката и изграждане на съвременна инфраструктура, което е свързано със съществени инвестиции в отрасли като околна среда, транспорт, енергетика, индустриално преустройство, инфраструктура на селските райони.

Ускорената пред-присъединителна стратегия има за цел да даде възможност на всички страни кандидатки от Централна и Източна Европа да станат пълноправни членки на Европейския съюз, като още преди присъединяването се изравнят с постиженията на общностното право. Тази стратегия се основава на Европейските споразумения за асоцииране и на Партньорството за присъединяване и цели да мобилизира всички форми на подпомагане по отношение на страните кандидатки в единна рамка.

Един от съществените елементи на процеса на присъединяване на България към Европейския съюз е постепенното приобщаване на страната към акумулирането и разходването на средства от Структурните фондове на Европейския съюз.

Наред с изравняване на процедурите по провеждане на търгове, възлагане на поръчки и сключване на договори с тези на европейското законодателство, следва да се адаптират устройствените принципи на бюджета в съответствие с практиката на Европейския съюз по отношение на управлението на финансовите потоци, независим вътрешен и външен финансов одит, системи за наблюдение и контрол, изграждане на структури за управление на финансирането от Европейския съюз и кореспондиращото съ-финансиране от държавния бюджет и международните финансови институции.

**За периода 2000 - 2006 г. за България са приложими три основни финансови инструмента в областта на пред-присъединяването, чрез които ЕС предоставя безвъзмездно финансиране на страната - ФАР, ИСПА и САПАРД.**

През 1999 г. бяха приети и регламентите, уреждащи нормативно и предприсъединителните инструменти. Това са:

✓ **Регламент 1266/1999** от 21 юни 1999 г. за координиране на помощта на страните кандидатки в рамките на предприсъединителната стратегия и за изменение на Регламент 3906/1989;

✓ **Регламент 1267/1999** от 21 юни 1999 г. за създаване на Инструмент за структурни политики за предприсъединяване (ISPA);

✓ **Регламент 1268/1999** от 21 юни 1999 г. за стратегия за подпомагане на предприсъединителния период за развитие на селското стопанство и селските райони (SAPARD).

### ФАР

Създадена през 1989 г., програмата ФАР има за цел да предостави финансова подкрепа на страните кандидатки в усилията за реструктуриране на икономиките им. Много бързо ФАР се превръща в най-голямата програма за подпомагане на Централна Европа като предоставя технически експерти и инвестиционна подкрепа. С Програма 2000 на Европейската комисия се измества



основната насока на програмата, като основният акцент се поставя върху подготовката на страните кандидатки в Централна и Източна Европа за членство. Основните приоритети при възприемането на достиженията на правото на ЕС са:

✓ **институционално изграждане** в смисъла на адаптиране и укрепване на демократичните институции, държавната администрация и организациите, отговорни за прилагане на законодателството на Общността. Това предполага изграждане на системи за управление и обучение на широк кръг държавни служители и професионалисти от държавния и частен сектор; и

✓ **инвестиционна подкрепа**, която се налага, тъй като адаптирането на предприятията и основната инфраструктура на страните кандидатки към нормите и стандартите на Общността предполагат съществени инвестиции. Това е от особена важност в области като екология, ядрена безопасност, безопасност на транспорта, условия на работа, маркетинг на хранителни продукти, информация за потребителите и контрол на производствените процеси. Видовете инвестиционна подкрепа включват структурни и социални дейности, развитие на малките и средните предприятия, приемане на нормите на европейското законодателство и широко мащабни инфраструктурни проекти като подготовка за програма ИСПА.

## **Основните видове програми по ФАР са:**

✓ **Националната програма ФАР**, която финансира институционалното изграждане и предлага инвестиционна подкрепа. От 2001 г. в нея се включва и подкрепата, предоставяна на страната за участие в т.нар. Инициативи на Общността, които покриват проекти в областта на изследванията, образованието, културата и т.н.

✓ **Програмите за транс-гранично сътрудничество** подпомагат сътрудничеството между страните бенефициенти по ФАР и прилежащите региони на Европейския съюз. За страната се финансират програми Транс-гранично сътрудничество „България - Гърция“ и „България - Румъния“. Основна цел на програмата е да подпомогне развитието на граничните райони и приближаването до нивото на развитие на европейските страни, като особено внимание се обръща на бъдещите външни граници на Европейския съюз.

✓ **Специалната подготвителна програма на ФАР** има за цел да подпомогне кандидатстващите страни в разбирането на структурната политика на Европейския съюз чрез административно коопериране и в подготовката за управлението на новите финансови инструменти ИСПА и САПАРД.

✓ **Общата годишна помощ от страна на Европейския съюз за всички страни кандидатки е в размер на 1,5 милиарда евро. За България средната годишна алокация е в размер на 130 милиона евро.**

Основен нормативен документ за участието на страната в програма ФАР е Рамковото споразумение, подписано между Република България и Европейската комисия в края на 1990 г., което формулира основните принципи на двустранното сътрудничество и определя рамката, в която ще се изпълнява програмата. Ежегодно се подписват Финансови меморандуми, чрез които се определя бюджетът, проектите за финансиране и условията за тяхното изпълнение.

## **Основните участници в цикъла на управление на програма ФАР са:**

✓ **Съвместен комитет за наблюдение**, който следи напредъка на програмите във връзка с осъществяване на оперативните цели за присъединяване съгласно Финансовите меморандуми, като може да препоръчва промяна на приоритети или пренасочване на средствата по ФАР. В работата му участват Националният ръководител, Националният координатор на помощта и представители на Европейската комисия;

✓ **Националният координатор на помощта (министър на финансите)**, който

координира и осъществява цялостното програмиране на сътрудничеството по програмата в съответствие с националните приоритети на подготовката за присъединяване и с Партньорството за присъединяване;

✓ **Националният ръководител (заместник министър на финансите)**, който отговаря за финансовото управление на средствата, предоставяни на страната като помощ от Европейския съюз;

✓ **Националният фонд към Министерството на финансите**, който действа като централен съкровищен орган за средствата от Общността и осъществява тяхното финансово управление;

✓ **Изпълнителни агенции** към ресорните министерства или към други организации, които се определят за всеки проект в съответния Финансов меморандум и отговарят за тръжните процедури, сключването на договори и плащанията по проектите;

✓ **Звена за изпълнение на проектите**, които се изграждат в организацията - краен бенефициент и са отговорни за техническото изпълнение на съответния проект.

Взаимоотношенията между тези институции се регулират от Меморандума за разбирателство за създаване на Националния фонд, подписан между Европейската комисия и Правителството на Република България, и от редица двустранни документи като Финансовите споразумения между Националния фонд и Изпълнителните агенции и Меморандумите за разбирателство между Изпълнителните агенции и Звената за изпълнение на проектите. По този начин се създава система за управление на проектите с ясно разграничени отговорности и задължения и се дефинират отчетните процедури.

## ИСПА

### **(Инструмент за структурна политика за пред-присъединяване)**

Този нов (от 2000 г.) източник на финансиране на пред-присъединителните действия на ЕС със страните кандидатки за членство насочва средства към проекти в областта на околната среда и транспорта и за техническа помощ по целия цикъл на инженеринговия процес. Инструментът е насочен основно към сближаване на стандартите в инфраструктурата на асоциираните страни с тези в страните членки.

В областта на околната среда се финансират проекти за осигуряване на достатъчни количества питейна вода с високи потребителски качества, пречистване на отпадни води, борба със замърсяването на въздуха и преработка на твърди отпадъци, а в областта на транспорта - разширяване на транс-европейската транзитна мрежа и приобщаване на националната транспортна инфраструктура към нея.

**Общата годишна помощ от страна на Европейския съюз за всички страни кандидатки е в размер на 1 милиард евро. За България средната годишна алокация, определена въз основа на критерии като брой население, БВП на човек от населението, коригиран с популационната способност, и територия, е в размер на 110 - 120 милиона евро.**

Ежегодно се подписват Финансови меморандуми, чрез които се определя бюджетът, проектите за финансиране и условията за тяхното изпълнение. Финансираните проекти трябва да са включени в Националния план за икономическо развитие и да са съобразени с приоритетите на Стратегията за присъединяване. За проектите се търсят и източници на допълнително финансиране от международни финансови институции, като Европейската комисия финансира до 85 на сто от инвестиционните разходи по проектите.

До момента България е подписала 19 финансови меморандума на обща стойност 909 милиона евро, от които разпределението на източниците на средства са както следва: 527 милиона евро



от програма ИСПА, 172 милиона евро национално съ-финансиране и 210 милиона евро от международни финансови институции (Европейска инвестиционна банка, Кувейтски фонд и гр.).

### **Основните участници в цикъла на управление на програма ИСПА са:**

✓ **Комитет за наблюдение по ИСПА**, който е основното звено за наблюдение за изпълнението на проектите по ИСПА. В работата му участват представители на Европейската комисия, международните финансови институции, Изпълнителните агенции, крайните бенефициенти и Националният ръководител;

✓ **Националният ИСПА координатор (министър на финансите)**, който е отговорен за оперативното програмиране, изпълнение и наблюдение на проектите. Осигурява тесни взаимовръзки между процеса на присъединяване и използването на финансовата помощ от ЕС. Председателства Комитета за наблюдение по ИСПА;

✓ **Националният ръководител (заместник министър на финансите)**, който отговаря за финансовото управление на средствата, предоставяни на страната като помощ от Европейския съюз;

✓ **Националният фонд към Министерство на финансите**, който действа като централен съкровищен орган за средствата от ЕС и осъществява тяхното финансово управление;

✓ **Изпълнителни агенции** към ресорните министерства, които се определят за всеки проект в съответния Финансов меморандум и отговарят за тръжните процедури, сключването на договори и плащанията по проектите.

Взаимоотношенията между тези институции се регулират от Меморандума за разбирателство за използване на Националния фонд за целите на ИСПА, подписан между Европейската комисия и Правителството на Република България, и от Финансовите споразумения между Националния фонд и Изпълнителните агенции, чрез които се регламентират правата и задълженията на участниците в цикъла на изпълнение на програма ИСПА и се дефинират отчетните процедури.

## **САПАРД**

### **(Специална пред-присъединителна програма за земеделие и развитие на селските райони)**

Като програма за подпомагане на селското стопанство и укрепване на регионите, в които преобладава земеделското стопанство, САПАРД цели постепенното сближаване на българската земеделска политика с Общата земеделска политика на ЕС.

Средствата се предоставят основно за подобряване на структурите за производство на земеделски и рибни продукти, за усъвършенстване на механизма за пласмент на такава продукция, за контрол на качеството на селкостопанската продукция, както и за уеднаквяване на нормите за ветеринарен и фитосанитарен контрол и създаването на независими сдружения на производителите.

Финансират се проекти в земеделието с регионален и местен характер, за подобряване на ефективността на земеделските стопанства, за адаптиране на инфраструктурата на сектора. Мерките, които се финансират, са в съответствие с Националния план за развитие на земеделието и селските райони.

Проектите следва да отговарят на редица изисквания и критерии, които са описани в Наредбите на Министъра на земеделието и горите за съответните мерки.

**Общата годишна помощ от страна на Европейския съюз по САПАРД за всички страни кандидатки е в размер на 520 милиона евро. За България средната годишна алокация,**

**определена въз основа на критерии като БВП, заета работна сила в земеделието и обработваема земеделска земя, е в размер на 54 - 55 милиона евро.**

САПАРД е първият пред-присъединителен инструмент, който в България се прилага при пълна децентрализация, т.е. за разлика от ФАР и ИСПА Европейската комисия не осъществява предварителен контрол върху процеса на избор на проектите за финансиране и сключването на договорите.

За целта бе необходимо основните участници в изпълнението на програмата - Националният фонд към Министерство на финансите и САПАРД агенцията към Държавен фонд „Земеделие“ - да бъдат акредитирани от Европейската комисия.

**България бе първата страна, на която през май 2001 г. Европейската комисия повери управлението на помощта по програма САПАРД.**

Основен документ, регулиращ участието на страната в програма САПАРД, е Многогодишното финансово споразумение, подписано между Правителството на Република България и Европейската комисия в края на 2000 г., което формулира техническата, законовата и административната рамка за изпълнение на програмата. Поемането на финансово задължение от ЕС към Република България се узаконява с Годишно финансово споразумение, което съдържа максималния размер на поетото от Европейската комисията задължение и периода на валидност на това задължение.

До момента България е подписала с Европейската комисия две Годишни финансови споразумения по програма САПАРД на обща стойност 107 милиона евро и е ангажирала 36 милиона евро национално участие от гържавния бюджет.

#### **Основните участници в цикъла на управление на програма САПАРД са:**

✓ **Комитет за наблюдение по САПАРД**, който е основният орган, следящ изпълнението на програмата;

✓ **Националният ръководител (заместник министър на финансите)**, който отговаря за финансовото управление на средствата, предоставяни на страната като помощ от Европейския съюз;

✓ **Националният фонд към Министерство на финансите**, който действа като централен съкровищен орган за средствата от ЕС и осъществява тяхното финансово управление. Това е органът, определен от Република България и ръководен от Националния ръководител, който изпълнява ролята на Компетентен орган, който издава, наблюдава и отнема националната акредитация на САПАРД агенцията;

✓ **САПАРД агенция** към Държавен фонд „Земеделие“, която осъществява същинското изпълнение на програмата;

**Сертифициращ орган**, който е оперативен независим от САПАРД агенцията орган, който атестира сметките, докладва относно управлението и контролните системи и проверява съфинансиращите елементи. В България тази функция се изпълнява от Агенцията за гържавен вътрешен финансов контрол.

Взаимоотношенията между основните участници се регулират от двустранни споразумения и процедурни наръчници, които регламентират в детайли техните задължения и отговорности и гарантират ефективното използване на помощта.

Присъединяването към ЕС е предизвикателство за страната ни в подготовката ни за акумулиране и разходване на средства от Структурните и Кохезионния фондове на ЕС, изразяваща се в:

✓ адаптиране на устройствените принципи на бюджета в съответствие с практиката на

ЕС за управление на финансови потоци;

- √ преход към многогодишно бюджетиране и програмиране;
- √ изравняване на процедурите по провеждане на търгове, възлагане на поръчки и сключване на договори;
- √ независим външен и вътрешен финансов одит;
- √ системи за наблюдение и контрол;
- √ структури за управление на финансирането от ЕС и кореспондиращото съ-финансиране от гържавния бюджет и международните финансови институции.

В пред-присъединителния период страната ни трябва да докаже, че има необходимата нормативна и административна основа за ефективно финансово управление на предоставяната безвъзмездна помощ, което гарантира:

- √ спазване на основните принципи на икономично използване на ресурсите и ефективност на разходите и на съотнасяне на вложените ресурси и постигнатите резултати и оценка на тяхното въздействие;
- √ структурен подход при планиране и програмиране и избор на алтернативи за постигане на желаните резултати;
- √ разпределяне на ресурсите и вземане на финансови решения в рамките на единен бюджет;
- √ използване на пълен набор счетоводни принципи за бюджетиране и отчитане, които да позволяват отчетност на разходите и тяхното систематично отнасяне към резултатите;
- √ изготвяне на навременни и надеждни финансови, бюджетни и управленски отчети за всички основни области на отговорност.

За да осигури ефективно финансово управление на пред-присъединителните инструменти ФАР, ИСПА и САПАРД всяка структура, участваща в този процес, следва да отговори на минималните изисквания за управление на средства от Европейския съюз, което включва:

- √ административна структура с ясна йерархия и подробно описание на отговорностите на всеки служител;
- √ подробни писмени процедури за дейността;
- √ система за вътрешен контрол, включваща система за предварителен контрол и система за двоен подпис;
- √ разделение на отговорностите - служителите, отговорни за одобрението на поемане на задължение или извършване на разход са различни от служителите, отговорни за осчетоводяването им;
- √ процедури, осигуряващи сигурността на компютърните системи и позволяващи достъп само на оторизирани служители.

**ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНИ СТРУКТУРНИ ИНСТРУМЕНТИ  
ЗА РАЗВИТИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ –  
ПРОГРАМА ФАР,  
КОМПОНЕНТ "ИКОНОМИЧЕСКО И СОЦИАЛНО СБЛИЖАВАНЕ"**

***Димитър Матев***



# **Предприсъединителни структурни инструменти за развитие на човешките ресурси – програма ФАР, компонент "Икономическо и социално сближаване"**

## **I. Европейски социален фонд и Европейска стратегия за заетост**

Европейският социален фонд (ЕСФ) е най-старият структурен фонд на Европейския съюз. Неговото създаване е регламентирано още в договора за Европейската икономическа общност, подписан на 25 март 1957 г. в Рим. Първите мерки, финансирани със средства от ЕСФ, датират от 1960 г. Те са насочени към повишаване на квалификацията и мобилността на работната сила. През 80-те години усилията са съсредоточени преди всичко към интегрирането на безработни младежи на пазара на труда.

През юли 1997 г. европейските лидери се срещнаха в Амстердам и се договориха да поставят проблема за работните места в центъра на цялата европейска политика, а също така да координират националната си политика по заетостта чрез единна Европейска стратегия за заетост. Постигането на висока степен на заетост сега е една от главните цели на ЕС, а политиката във всички други области следва да отчита въздействието, която тя би имала върху заетостта.

Европейската стратегия за заетост - така, както е дефинирана в чл. 128 от Амстердамския договор, е интегрална част от един по-широк план, целящ да превърне Европейския съюз в най-динамичната, базирана на научни знания икономика (knowledge-based economy), създаваща условия за пълна заетост.

Раздел VIII от Амстердамския договор формулира принципите и процедурите за разработване на координирана стратегия за заетост. Член 128 описва подробно стъпките, които водят към формулирането на такава стратегия, включително разработването на ежегодни Насоки за заетост, препоръки към страните членки и Съвместен доклад за положението в областта на заетостта.

Основната мисия на Европейския социален фонд е да „спомога за развитието на заетостта чрез повишаване на пригодността за заетост и на стопанския дух, както и чрез предоставяне на равни възможности и инвестиране в човешките ресурси“. Той е основният инструмент за развитие на човешките ресурси в Европейския съюз. Той представлява финансов инструмент, който подкрепя Европейската стратегия за заетост и я операционализира. От Регламент 1784/1999 става ясно, че главните промени в действието на ЕСФ за периода 2000 - 2006 г. са:

- √ преминаване от оздравителни към превантивни мерки;
- √ преминаване от целеви групи към области на провеждане на политиката.

Средствата в ЕСФ за периода 2000 - 2006 г. са 64,4 млрд. евро, което представлява 33 % от общия бюджет на Структурните фондове.

Насоките за заетост са групирани в четири „стълба“. Това са и стълбовете на ЕСФ:

### **1. Пригодност за наемане на работа**

√ Хората се нуждаят от помощ, за да развият нови умения, които ще им бъдат необходими, за да откликнат на възможностите за работа в един бързо променящ се свят. На безработните трябва да се предлагат работни места, трудов опит или обучение възможно най-скоро - не по-късно от 12 месеца, след като са загубили работата си (за младите хора - 6 месеца). Най-малко на 20 % от безработните трябва да се предлага обучение;

√ Младите хора трябва да са по-добре подготвени за работа, когато завършват училище;

√ На хората трябва да се предлагат реални стимули за търсене на работа или за квалификация.

За тази цел е необходимо да се направят промени в данъчната система, в системите за социално осигуряване и квалификация.



## **2. Предприемачество**

√ Необходимо е предприемаческа култура, която улеснява създаването, ръководенето и развитието на бизнес. Това включва промени в ганъчната система и намаляване на административните пречки, които възпират хората да започнат нов бизнес или да наемат хора в него. Това означава и осигуряване на обучение на самите предприемачи, особено собственици на малки фирми.

## **3. Адаптивност**

√ Фирмите трябва да бъдат по-гъвкави и да осъвременяват начина си на работа, като балансират тази гъвкавост със сигурност за своите работници. Необходимо е да се направи така, че за фирмите да бъде по-лесно и по-евтино да инвестират в обучението на техните работници и служители.

## **4. Равни възможности**

√ Нашите икономики се нуждаят от по-активна политика, която да даде възможност на повече жени да се включат активно в пазара на труда. Те трябва да бъдат по-добре представени на всички нива и във всички отрасли на стопанството. Политиката, ориентирана към семейството, ще спомогне да се намалят трудностите при постигане на баланс между трудова дейност и задълженията към семейството, както и да се улесни завръщането на работа след дълго отсъствие.

В предприеждинителния инструмент ФАР има компонент „Икономическо и социално сближаване“. Той предвижда инвестиции за постигане на икономическо и социално сближаване чрез мерки, подобни на тези, подкрепяни в страните членки от ЕСФ и Европейския фонд за регионално развитие.

## **II. Планиране и програмиране по програма ФАР за развитие на човешките ресурси**

Основните етапи на инвестициите в човешките ресурси, които могат да бъдат финансирани от предприеждинителните инструменти, са сходни с етапите, прилагани в страните членки при планирането на инвестициите, финансирани от Структурните фондове (в частност ЕСФ) за съответния програмен период, а именно:

√ Планиране - включва идентифицирането на проблемите на пазара на труда и разработването на „Обща рамка за основните проблеми и приоритети в областта на пазара на труда“;

√ Приоритизиране - включва подреждането на идентифицираните проблеми по важност;

√ Програмиране - включва набирането на предложения за мерки, с които да бъдат решени идентифицираните проблеми и постигнати националните и регионалните приоритети в областта на заетостта, образованието и обучението;

√ Подбор на мерки - избират се най-ефективни и резултатни мерки за решаване на проблемите, включително и обединяването на сходни мерки в една по-глобална, както и разработване на бюджет за осъществяване на мерките;

√ Преговори с представители на Европейската комисия по предложените мерки и размера на исканата помощ за тяхното осъществяване;

√ Подписване на Финансов меморандум между Правителството на Република България и Европейската комисия (ЕК) относно помощта, която ЕК ще окаже на страната в рамките на програма ФАР за съответната година.

### **Участници в планирането и програмирането на национално ниво са:**

√ Министерството на труда и социалната политика и неговите изпълнителни агенции;

√ Министерството на образованието и науката;

√ Министерството на регионалното развитие и благоустройството;

√ други министерства и ведомства, имащи отношение към проблемите на пазара на труда;

- √ професионалните съюзи на работниците и служителите;
- √ асоциациите на бизнеса и работодателите;
- √ неправителствени организации на национално ниво, занимаващи се с проблемите на заетостта.

**На регионално ниво участниците в процеса на програмиране са:**

- √ комисиите за икономическо и социално сближаване в шестте планови региона;
- √ администрациите към областните управители;
- √ структурите на Агенцията по заетостта;
- √ комисиите по заетост към областните съвети за регионално развитие;
- √ общините;
- √ общинските служби за социално подпомагане;
- √ поделенията на ИА „Главна инспекция по труда“;
- √ регионалните структури на професионалните съюзи на работниците и служителите;
- √ регионалните структури на асоциациите на бизнеса и работодателите;
- √ действащи в региона НПО, занимаващи се с проблемите на заетостта и безработицата.

Следните документи са основополагащи в процеса на програмиране на помощта от програма ФАР за развитие на човешките ресурси:

<b>Наднационални документи</b>	<b>Национални стратегически документи</b>	<b>Статистически и аналитични документи</b>
Партньорство за присъединяване	Национален план за икономическо развитие	Официална статистическа информация
Национална програма за приемане на гостиманията на ЕС	Национален план за действие в областта на заетостта	Съществуващи анализи и изследвания
Годишен доклад за напредъка на България в процеса на присъединяване	Национален план за регионално развитие	Специално направени за целите на програмирането изследвания и анализи
Програмни документи на ФАР	Регионални планове за развитие и заетост	



**ПРОГРАМИРАНЕ НА ПРОЕКТИ ПО ИСПА  
В ОБЛАСТТА НА ТРАНСПОРТА**

*Димитър Зоев*



# Програмиране на проекти по ИСПА

## в областта на транспорта

Инструментът за структурна политика за предприемане, (ИСПА - „Instrument for Structural Policies for Pre-Accession“, ISPA) е финансов инструмент на Европейската комисия, разработен за да подпомогне десетте Централни и Източно-европейски страни бенефициенти да изпълнят изискванията на Европейския съюз в секторите „Транспорт“ и „Околна среда“.

В съответствие с „Регламент за ИСПА“ (Регламент на ЕС № 1267/1999 от 21 юни 1999 г., с който фактически се узаконява Инструментът за структурна политика за предприемане):

„ИСПА ще осигури помощ, за да подпомогне подготовката за присъединяване към Европейския съюз на следните страни: България, Чехия република, Естония, Унгария, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Словакия и Словения (определени като страни бенефициенти), в областта на икономическата и социалната кохезия, отнасящо се за транспортната и екологичната политика...“

ИСПА следва политиката на Партньорствата за присъединяване и Националните програми за хармонизиране на законодателствата на присъединяващите се страни и има аналогични цели в областта на транспорта и околната среда, както Кохезионния фонд на Европейската комисия.

За разпределение на средствата от ИСПА между отделните страни Европейската комисия използва критериите: брой население, площ на страната и брутен вътрешен продукт на глава от населението. С практическа цел разпределението на средствата между десетте присъединяващи се страни бе определено от ЕК както следва:

България	8,0 - 12,0 %
Чехия	5,5 - 8,0 %
Естония	2,0 - 3,5 %
Унгария	7,0 - 10,0 %
Латвия	3,5 - 5,5 %
Литва	4,0 - 6,0 %
Полша	30,0 - 37,0 %
Румъния	20,0 - 26,0 %
Словакия	3,5 - 5,5 %
Словения	1,0 - 2,0 %

Разпределението на средствата между секторите „Транспорт“ и „Околна среда“ съгласно решението на ЕК е определено да бъде еднакво, т.е. 50:50 %. Прието е също така след предвижданото присъединяване на осемте страни през май 2004 год. разпределението на бюджета да бъде актуализирано, като се разпределят допълнителни средства за България и Румъния.

**Квотата за България за транспортна инфраструктура за периода 2000 - 2006 година е определена в размер на 350 - 420 млн. евро**

Преди да представят своите проекти в Управителния комитет на Програмата ИСПА в Европейската комисия в Брюксел, всички страни разработиха национални инвестиционни „ИСПА-стратегии“ за секторите „Транспорт“ и „Околна среда“.

ИСПА-стратегии са разработени в съответствие с националните програми за хармонизация на законодателството (НРАА), както и с дългосрочните инвестиционни програми на страните кандидатки. Други базови документи, които са използвани в Транспортната стратегия на България, са:



- √ Национален план за икономическо развитие на България до 2006 год.;
- √ Инвестиционна програма за развитие на транспортната инфраструктура на България за периода 2002 - 2005 година;
- √ Бяла книга за европейската транспортна политика до 2010 година;
- √ Заключителен доклад за Оценка на нуждите от транспортна инфраструктура в страните от Централна и Източна Европа (Програма ТИНА);
- √ Прогноза за развитие на транспортните товарни и пътнически потоци по основните транспортни коридори в периода до 2010 и 2020 година.

Министерството на транспорта и съобщенията представи своята стратегия в началото на 2000 год. и след поредица от консултации с експерти на генералните дирекции „Регионална политика“ и „Транспорт и енергетика“ на ЕК в Брюксел, през юли 2000 год. Управителният комитет на Програмата ИСПА одобри транспортната ИСПА-стратегия<sup>1</sup> на България. С този акт на ЕК практически стартира и изпълнението на Програмата ИСПА в нашата страна.

**За транспортния сектор бяха дефинирани стратегическите цели на Програмата, както и мерките с които трябва да бъдат достигнати тези цели:**

## **Цели на Стратегията за ИСПА**

### **Икономическа ефективност:**

- √ Създаване на благоприятни условия за транзитния трафик и за международните превози на товари и пътници;
- √ Постигане на европейско качество и висока степен на безопасност на транспортните услуги във всички видове транспорт;
- √ Осигуряване на условия за равнопоставеност и лоялна конкуренция между различните видове транспорт;
- √ Развитие на проекти, осигуряващи максимална възвръщаемост на вложените инвестиции;
- √ Създаване на предпоставки за навлизане на частни инвестиции както в транспортния сектор, така и в други сектори (туризъм, селско стопанство, енергетика, промишленост и т.н.).

### **Устойчиво развитие:**

- √ Намаляване на негативното влияние на транспортната дейност върху околната среда;
- √ Намаляване на разходите на енергия за транспортната дейност;
- √ Повишаване на безопасността на движението във всички видове транспорт.

### **Социално и икономическо приобщаване:**

- √ Постигане на хармоничност и свързаност между развитието на транспортния сектор и икономическото, културното и социалното развитие на регионите.

---

<sup>1</sup> Транспортната стратегия на България за целите на ИСПА е публикувана в Интернет-страницата на МТС: [www.mtc.government.bg](http://www.mtc.government.bg)

## Мерки, финансирани от ИСПА за постигане на целите:

√ Мерки, чието изпълнение ще окаже значително въздействие върху подобряването на транспортните инфраструктурни мрежи, с акцент върху развитието на десетте общеевропейски транспортни коридора, дефинирани на Общеевропейската конференция на министрите на транспорта в Хелзинки през 1977 год. Доизграждане, модернизация и развитие на републиканската пътна мрежа;

√ Мерки за развитието на транспортната инфраструктура, които стимулират устойчивото развитие на транспортния сектор;

√ Мерки, осигуряващи съответствие с техническите стандарти на Общността (скорост на движение, максимално осово натоварване, модернизиране и развитие на системите за безопасност, въвеждане на съвременни телекомуникационни и информационни системи във всички видове транспорт), технологическа съвместимост при експлоатацията между националните мрежи, връзките с транс-европейската транспортна мрежа;

√ Мерки, осигуряващи балансирано развитие на видовете транспорт, със засилено внимание върху развитието на железопътната инфраструктура и преодоляване на изоставането на този вид транспорт в последните десет години;

√ Създаване на условия за пренасочване на транзитния градски автомобилен трафик;

√ Мерки, с които финансирането от ИСПА да се използва за привличане на допълнителни средства за развитие на транспортната инфраструктура от международните финансови институции, по специално от Европейската инвестиционна банка и Европейската банка за възстановяване и развитие.

## Проекти в транспортния сектор, предложени за финансиране от програмата ИСПА

√ **Реконструкция, развитие и разширение на летище София**

**Лот „Б1“: Нов пътнически терминал и прилежаща инфраструктура**

Апликационната форма за проекта е представена за разглеждане още на първото заседание на Управителния комитет за ИСПА в Брюксел (юли 2000 г.) Финансирането е одобрено и проектът е в реализация.

**Финансова схема на проекта<sup>2</sup>:**

**Обща стойност: 190,0 млн.евро**

В тази стойност: 50,0 млн. евро безвъзмездна помощ от ИСПА

60,0 млн. евро дългосрочен кредит от Европейската инвестиционна банка

40,0 млн. щ.д. дългосрочен кредит от Кувейтския фонд за икономическо сътрудничество

40, 0 млн. евро българско съфинансиране

<sup>2</sup> За всички проекти са показани финансовите схеми, както са представени в ИСПА. Действителните стойности са резултат на тръжните процедури и подписаните договори с контракторите.



### √ Рехабилитация на пътни участъци по трасетата на Общоевропейските транспортни коридори „Транзитни пътища III“

Проектът също е с одобрено финансиране през юли 2000 год. и е в реализация.

#### Финансова схема на проекта:

<b>Обща стойност:</b>	<b>133,0 млн. евро</b>
В тази стойност:	30,0 млн. евро безвъзмездна помощ от ИСПА
	60,0 млн. евро дългосрочен кредит от Европейската инвестиционна банка
	43,0 млн. евро българско съфинансиране

### √ Реконструкция, електрификация и модернизация на железопътната линия Пловдив - Свиленград - гръцка/турска граници

Апликационните форми са представени през 2001 год. Финансирането е одобрено от Европейската комисия. Проектът се подготвя за откриване на първите тържни процедури за изпълнение на строителството до края на 2003 год.

#### Финансова схема на проекта:

<b>Обща стойност:</b>	<b>340,0 млн. евро</b>
В тази стойност:	153,0 млн. евро безвъзмездна помощ от ИСПА
	150,0 млн. евро дългосрочен кредит от Европейската инвестиционна банка
	37,0 млн. евро българско съфинансиране

### √ Проектиране и управление на строителството на втори мост на река Дунав в района на градовете Видин - Калафат

Проектът е одобрен от Управителния комитет за ИСПА и е в реализация. Тържните процедури за определяне на строител на моста и прилежащата инфраструктура са планирани за 2004 год.

#### Финансова схема на проекта:

<b>Обща стойност:</b>	<b>5,880 млн. евро</b>
В тази стойност:	4,998 млн. евро безвъзмездна помощ от ИСПА
	882 хил. евро българско съфинансиране

### √ Изграждане на автомагистрала „Люлин“

Проектът е с одобрено финансиране от ИСПА. Понастоящем се изпълняват заключителни проектни и други дейности. Подготвят се тържните документи.

#### Финансова схема на проекта:

<b>Обща стойност:</b>	<b>148,0 млн. евро</b>
В тази стойност:	111,0 млн. евро безвъзмездна помощ от ИСПА
	37,0 млн. евро българско съфинансиране

### √ Строителството на втори мост на река Дунав в района на градовете Видин - Калафат

Проектът е включен в Стратегията на България за ИСПА. Постигнато е принципно съгласие с Европейската комисия за съфинансиране от ИСПА. Апликационните форми са подготвени от МТС. Предстои тяхното представяне и съгласуване с Генерална дирекция „Регионална политика“ в Брюксел.

**Обща индикативна стойност:****190,0 млн. евро**

В тази стойност:

90,0 млн. евро безвъзмездна помощ от ИСПА

(предстои тяхното договаряне с ЕК)

50 - 70 млн. евро дългосрочен кредит от Европейската инвестиционна банка (договорени с ЕИБ)

5,0 млн. евро безвъзмездна помощ от  
Правителството на Франция18,00 млн. евро облекчен кредит от Кредитна банка  
за възстановяване (KfW), Германия2,0 млн. евро безвъзмездна помощ от Германското  
правителство25,0 млн. евро българско съфинансиране, което ще се  
определи окончателно след тръжните процедури за  
строителство и след отпускане на помощта от  
ИСПА

Както бе отбелязано, през 2004 год. предстои актуализиране на разпределението на бюджета за ИСПА, след планираното присъединяване на първите осем страни кандидатки към Европейския съюз. За България и Румъния ще бъде отпусната допълнителна безвъзмездна помощ от Програмата ИСПА, която ще бъде в зависимост от досегашното изпълнение на проектите, административния капацитет за усвояване на средствата в двете страни и, разбира се, от размера на неусвоените средства досега от осемте други страни.

**Очакваните допълнителни средства** за транспортната инфраструктура на България, за периода 2004 - 2006 година са около 20 % от първоначалната безвъзмездна помощ, т.е. около 50 - 60 млн. евро.

С тази цел Изпълнителната агенция по ИСПА в Министерството на транспорта и съобщенията актуализира своята Стратегия и я представи за разглеждане в Европейската комисия. Проектите, които отговарят на критериите и са подходящи за одобрение от Европейската комисия, са:

√ Строителство на околновръстния път на град София (Северна и Южна гъга);

√ Основен ремонт на железопътни линии и съоръжения, необхванати от Проекта за рехабилитация на железниците, включително реконструкцията и модернизацията на железопътната линия Мезгра-Видин;

√ Завършване на удвояването и електрификацията на железопътната линия Карнобат - Синдел.





**СПЕЦИАЛНА ПРОГРАМА НА ЕС ЗА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ  
В ОБЛАСТТА НА ЗЕМЕДЕЛИЕТО И СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ - САПАРД**

*Мирослава Георгиева*



# СПЕЦИАЛНА ПРОГРАМА НА ЕС ЗА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ В ОБЛАСТТА НА ЗЕМЕДЕЛИЕТО И СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ - САПАРД

С приемането на План 2000 на ЕС бе приета нова стратегия за разширяване на ЕС. Предприсъединителната стратегия бе подкрепена с подписването на споразумения „Партньорство за присъединяване“ със страните кандидатки за членство и финансово обезпечена с въвеждането на два нови инструмента - ИСПА и САПАРД.

Основните приоритети на САПАРД, както е посочено в Регламент на ЕС 1268/99 г. (Регламент за САПАРД), са да се подпомогне прилагането на европейското законодателство по отношение на Общата селскостопанска политика и свързаните с нея политики и да се разрешат приоритетни и специфични проблеми за устойчивото адаптиране на земеделието и селските райони в страните кандидатки за членство. За тази цел Регламентът за САПАРД поставя изискване всяка страна кандидатка за членство да подготви план за развитие на земеделието и селските райони в съответствие с принципите на *програмния* подход, използван в страните членки за програмите за развитие на селските райони. В тези планове бе дадена възможност да се включат 15 мерки, изброените в Регламента за САПАРД. Много от изброените мерки са подобни на тези, които прилагат страните членки.

Двете условия, за да стартира програмата в страните кандидатки, са свързани с:

1. Подготовка на Национален план за развитие на земеделието и селските райони за периода 2000 - 2006 г., основан на общите принципи на Структурните фондове на ЕС;

2. Прехвърляне на отговорността по управлението на страните кандидатки на децентрализирана основа с последващ контрол от страна на ЕК на принципа на финансовото управление на гаранционната секция на ФЕОГА (Фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство) - това означава акредитиране на Агенция за прилагане и разплащане по САПАРД.

По този начин, както е отбелязано в първия годишен доклад на ЕК за САПАРД, подготовката за прилагане на Програма САПАРД подпомогна страните кандидатки да получат практически опит в процедурите и принципите на структурния фонд за развитие на селските райони в страните членки. Основните изисквания въввегоха принципите на структурните фондове на ЕС:

1. Националният план за развитие на земеделието и селските райони да е изготвен от компетентните органи и предаден на ЕК след задължителни консултации на национално ниво. Това въвежда *принципа на партньорство*, който е основен за системата на Структурните фондове;

2. Планът трябва да се предаде за становище на Комитета по управление за земеделските структури и селските райони (СТАР Комитет, учреден на основание Регламент 1260/99 г. за общите условия на Структурните фондове, съставен от представители на страните членки). А това дава възможност на страните кандидатки да придобият значителен опит;

3. Националният план за развитие на земеделието и селските райони е многогодишен. Това налага страните кандидатки да придобият опит при управлението на многогодишни програми - техният напредък и анализ, и, когато е необходимо - да предлагат изменения и допълнения. За да се извършва ефективно тази дейност, е необходимо да се изгради информационна система, да се анализират статистически данни, да се изготвят годишни доклади за изпълнението на програмата;

4. Задължението за учредяване на комитет по наблюдение на програмата засилва процеса на консултиране с партньорите през целия период на програмиране и прилагане на програмата. В същото време предоставя практически опит за дефиниране и работа с индикатори за мониторинг;

5. Задължението да се изготвя предварителна и текуща оценка на националния план за развитие на земеделието и селските райони се прави за първи път в страните кандидатки и е значителен напредък в подготовката им за усвояване на средства от Структурните фондове след присъединяването;

6. Предоставянето на управлението на помощта по САПАРД чрез акредитирането на Агенции САПАРД е значителна крачка напред за подготовката им за присъединяване чрез опита, който



придобиват чрез изграждането на финансови и контролни системи, съвместими с тези, които прилагат страните членки чрез изграждането на разплащателни агенции. Целта е да се гарантират ясно дефинирани правила и отговорности, прозрачност на операциите и адекватно финансово управление на помощта от Общността. По този начин страните кандидатки придобиват опит още в предприеждинителния период да изградят системата, необходима за прилагането на програми от Структурните фондове.

САПАРД действа в периода 2000 - 2006 г., като зазелената годишно за нея от ЕС сума от 520 млн. евро за десетте държави в преход - България, Унгария, Полша, Чешка република, Словакия, Словения, Естония, Литва, Латвия, и Румъния - е разпределена по обективни критерии (брой население, БВП, заетост в селското стопанство, земеделски площи, специфични териториални особености и др.) и ще бъде усвоена като субсидии. За България това означава годишна безвъзмездна помощ в размер на 52,124 млн. евро за 7-годишния период.

Помощта от ЕС в рамките на САПАРД в инвестиционните схеми достига до 75 на сто от предвидените общи публични разходи. В инвестиционни проекти, които генерират приходи, дялът на публичната субсидия достига до 50 процента от общите разходи, 75 процента от които могат се покриват от ЕС, а останалите 25 процента - от държавния бюджет. В инвестиционните проекти, които не генерират значителни приходи, общата публична субсидия е 100 процента, от които 75 процента от ЕС и 25 процента - от държавния бюджет. Голям е кръгът на проектите, които могат да бъдат финансирани - от проекти за инвестиции в земеделски стопанства до такива за развитие и подобряване на инфраструктурата в селските райони. Органите на изпълнителната власт на национално и местно равнище носят отговорност за съфинансирането на проектите, като се съобразяват със средствата, осигурени от ЕС. По-голямата част от предложените мерки са насочени към развитие на земеделието.

България е първата страна от 10-те страни кандидатки за членство в ЕС, която отговори на изискванията за стартиране на Програма САПАРД.

Националният план за развитие на земеделието и селските райони на България за периода 2000 - 2006 г. бе приет от Европейската комисия (ЕК) след положително становище на Комитета СТАР на 12.09.2000 г. и нотифициран от страните членки с Решение на ЕК на 20.10.2000 г.

Държавен фонд „Земеделие“ е акредитиран като Изпълнителна агенция по САПАРД на 15 май 2001 г. след решение на ЕК за предоставяне управлението на помощта за трите основни частни мерки:

### **Мярка 1.1. Инвестиции в земеделски стопанства;**

### **Мярка 1.2. Подобряване на преработването и маркетинга на селскостопански и рибни продукти;**

### **Мярка 2.1. Развитие и диверсификация на икономическите дейности и създаване на възможности за многостранни дейности и алтернативни доходи.**

Официалният старт на Програма САПАРД бе обявен на 1 юни 2001 г. България е първата страна сред страните кандидатки, която успя да отговори на стриктните изисквания за подготовка на необходимите механизми за стартиране изпълнението на Програмата.

Основният нормативен документ, регламентиращ програма САПАРД е Законът за ратифициране на многогодишното финансово споразумение 2000 - 2006 г. между Европейската общност и Република България по Специалната пред-приеждинителна програма на Европейския съюз за развитие на земеделието и селските райони в Република България (приет от Народното събрание на 9 февруари 2001 г.) (ДВ № 17 от 23 февруари 2001 г.).

Условията за кандидатстване по трите основни мерки, които стартираха на 1.06.2001 г. са представени в:

√ Наредба № 14 от 18 май 2001 г. на Министерство на земеделието и горите (МЗГ) за условията и реда за предоставяне на безвъзмездна помощ за инвестиции в земеделски стопанства по Специалната пред-приеждинителна програма на Европейския съюз за развитие на земеделието и

селските райони в Република България (САПАРД) (ДВ № 50 от 1 юни 2001 г.);

√ Наредба № 15 от 18 май 2001 г. на МЗГ за условията и реда за предоставяне на безвъзмездна помощ за развитие и диверсификация на икономическите дейности и създаване на възможности за многостранни дейности и алтернативни доходи по Специалната пред-присъединителна програма на Европейския съюз за развитие на земеделието и селските райони в Република България (САПАРД) (ДВ № 50 от 1 юни 2001 г.);

√ Наредба № 16 от 18 май 2000 г. на МЗГ за условията и реда за предоставяне на безвъзмездна помощ по САПАРД за подобряване преработването и маркетинга на селскостопански и рибни продукти по Специалната пред-присъединителна програма на Европейския съюз за развитие на земеделието и селските райони в Република България (САПАРД) (ДВ № 50 от 1 юни 2001 г.).

## **Национален план за развитие на земеделието и селските райони в България (2000 – 2006 г.)**

Националният план за развитие на земеделието и селските райони в България (НПРЗСРБ) е подготвен в съответствие с изискванията на Регламент 1268 от юни 1999 г. на Европейския съюз в рамките на Специалната програма на ЕС за присъединяване в областта на земеделието и селските райони. Този план въвежда финансова помощ на ЕС, предназначена за изпълнение на мерки за развитие на земеделието и селските райони в страните от Централна и Източна Европа в предприсъединителния период.

Подготовката на Националния план за развитие на земеделието и селските райони се осъществи от междуведомствена работна група под ръководството на Министерството на земеделието и горите, която включи представители на Министерството на промишлеността, Министерството на околната среда и водите и Министерството на регионалното развитие и благоустройството. Работната група бе подпомогната от членове на фермерски асоциации, асоциации на преработвателната промишленост, регионални агенции за развитие и неправителствени организации. Планът бе разработен в тясно сътрудничество с представителите на Европейската комисия.

По същество основните елементи на програмата са разработени по такъв начин, че да подпомогнат изграждането на необходимите административни структури за ефективно въвеждане и прилагане на вече хармонизираното законодателство. Хармонизирането на законодателството ни с това на ЕС е една от основните и най-важни цели на предприсъединителната политика за земеделието. Това означава привеждане на българското законодателство за аграрния сектор в съответствие с европейското; адаптиране на административните структури и процедури към изискванията на ЕС; прилагане на механизмите на Единния вътрешен пазар, Общата селскостопанска политика и структурната политика на ЕС по отношение на земеделието; прилагане на европейската методология за агростатистика. Програмата ФАР на ЕС активно подпомага институционалното изграждане, докато инвестиционното подпомагане на земеделските производители и на селските райони е обект на САПАРД.

## **Стратегия за развитие на земеделието и селските райони на България за периода 2000 - 2006 г. по програма САПАРД**

Главната цел на Националния план за развитие на земеделието и селските райони е постигане на целите по Партньорство за присъединяване и Националната програма за приемане на постиженията на законодателството на ЕС.

В съответствие с:

- i) целите на Партньорство за присъединяване;



ii) икономическите приоритети на Националната програма за възприемане на достиженията на законодателството на ЕС;

iii) Регламента за САПАРД No 1268/99:

**чл. 1 (2) Помощта от страна на Общността ще бъде съобразена с условията, залегнали в рамковите споразумения за Партньорство за присъединяване, и ще бъде използвана изключително за:**

**а) решаване на приоритетни и специфични проблеми в процеса на устойчиво адаптиране на земеделския сектор и селските райони в страните кандидатки;**

**б) улесняване изпълнението на законодателството на ЕС по отношение на Общата селскостопанско политика (ОСП) и свързаната с нея политика, прилагана в други области;**

iv) социално-икономическите условия, преобладаващи в селските райони на България, техните силни страни и потенциал.

Бяха дефинирани следните цели на Плана за развитие на земеделието и селските райони за периода 2000 - 2006 г.:

**1. Развитие на ефективно земеделско производство и конкурентен хранително-преработвателен сектор чрез подобряване на пазарната и технологична инфраструктура и стратегическа инвестиционна политика, насочени към достигане на европейските стандарти.**

**2. Устойчиво развитие на селските райони в съответствие с най-добрите екологични практики чрез създаване на алтернативна заетост, диверсификация на икономическите дейности и създаване на необходимата инфраструктура. Това ще доведе до подобряване на условията за живот, ще увеличи възможностите за получаване на доходи и възможностите за работа за хората, живеещи в селските райони.**

И двете цели са насочени към подобряване на икономическите и социалните условия в селските райони. Те се допълват взаимно и съответстват на крайната цел на Националния план за развитие на земеделието и селските райони. Те са ясно ориентирани към подобряване на земеделските структури и пазарна ефективност и прилагане на достиженията на Общността при изграждане на работни места и повишаване на жизнения стандарт в селските райони.

Първата цел за седемгодишния период е повишаване ефективността на земеделското производство и изграждането на конкурентноспособни структури в областта на преработката и маркетинга на селскостопански продукти. Формирането на условията за живот и труд в България в бъдеще зависи от развитието на конкурентно селско и горско стопанство. Инвестирането в земеделски стопанства е една от приоритетните сфери в България, за която е необходимо да се положат големи усилия, за да се подпомогнат фермерите да адаптират производството си към европейските стандарти.

Подобряването на пазарните структури е решаваща предпоставка за успешното развитие на селското стопанство в България. Изграждането на конкурентноспособни структури и предприятия в преработвателния сектор и в сферата на маркетинга и реализацията определят пазарните позиции на бранша.

Условията на живот и труд зависят в голяма степен и от съхранението и укрепването на културното наследство, развитието на възможностите за отгих и подобряване на условията за живот в селските райони. Цел на развитието на селските райони е постигане на комплексност в развитието им, т.е. провеждане на политика за общо развитие на икономиката, обществото, инфраструктурата, природата и културата на селските територии. Това може да бъде постигнато чрез поредица от действия като:

√ диверсифициране и структурно адаптиране на производствените структури, особено в проблемните райони, създаване на благоприятни условия за производство на стоки и услуги, които се основават на интелектуалните и занаятчийски умения на селското население, създаване на малки и средни предприятия;

- √ подобряване на базисната инфраструктура, която ще постави основите за развитието на нови предприятия и ще повиши качеството на селския живот;
- √ съживяване на специфичната културна и историческа идентичност на селските райони;
- √ опазване на традиционните ценности на селското общество (семејни традиции, които възпират миграцията на младите хора, укрепване идентичността на общността), като ги включат в планиране на местно ниво и в реализацията на проектите за интегрирано развитие на селските райони;
- √ рационално, разумно и устойчиво използване на природните ресурси, опазване красотата и спецификата на селското пространство, рационално опазване и стопанисване на горите, и др.;
- √ Приоритетите, дефинирани в член 4.3 на Регламент №1268/1999 на ЕС, както следва:  
*„В своите планове страните кандидатки трябва да гарантират, че приоритет се дава на мерките, целящи подобряване на пазарната ефективност, стандартите за качество и хигиена, както и мерките за създаване на нови работни места в селските райони в съответствие с изискванията за опазване на околната среда.“*

## **Първата цел на плана**

е съсредоточена основно върху развитието на ефективно и устойчиво селскостопанско производство и конкурентноспособен хранително-преработвателен сектор, отговарящ на европейските стандарти.

Анализът на силните и слаби страни на българския селскостопански сектор и селските райони сочи редица вътрешни и външни структурни проблеми в прехода на страната към пазарна икономика, които могат да бъдат обобщени по следния начин:

- √ Раздробяване на сектора, довело да огромен брой стопанства за лично ползване;
- √ Влошаващо се състояние на земеделското оборудване и съоръжения в самите стопанства, което води до значителни загуби, ниска производителност и лошо качество на продукцията;
- √ Застаряващо население, занимаващо се със земеделие, и липса на умения и познания за съвременните методи на земеделие и управление;
- √ Недостатъчно умения и способности на производителите на първични земеделски продукти за договориране на цените, гължащи се на недоразвитата пазарна инфраструктура, недостатъчна прозрачност на пазарната информация, липса на традиции в маркетинговото коопериране, както и неадекватни спогодби за договориране - дългосрочни договори между производители и преработватели, водещи до ценова нестабилност, несигурност на доходите и отсъствие на стимули за инвестиции в специфични селскостопански активи (лозя, овошки и др.).

Липсата на интегриран и многосекторен подход, вътрешна съгласуваност и ефективност, устойчивост и опазване на околната среда и партньорство между институциите би довела също до структурни проблеми в периода на преход към пазарна икономика.

Стратегията за прилагане на мерките по цел 1 от Националния план за развитие на земеделието и селските райони е насочена към подобряване ефективността на земеделските стопанства и хранително-преработвателните предприятия.

## **Секторен обхват**

Значителна част от частните земеделски стопанства са твърде малки, за да бъдат жизнеспособни икономически единици и често имат демографска структура, не благоприятна за развитието на пазарно ориентиран бизнес. Подкрепата за развитието на тези стопанства следователно ще бъде насочена към онези селскостопански производители, които разполагат с достатъчно земя, било то лична или арендувана, за да постигнат определено ниво на икономическа жизнеспособност, и поддържат функционирането на своите стопанства в среда на все по-растяща конкуренция. Под „икономическа жизнеспособност“ се разбира пълното използване на ресурсите в



гадено земеделско стопанство при минимално ниво на ефективност и способност за функциониране и създаване на нетен доход без подкрепа от страна на гържавата по отношение на текущата му дейност или задълженията му. В дългосрочен план приоритет за подпомагане ще бъде гаден на младите земеделски стопани, които са от решаващо значение за развитието на сектора.

Приоритетните сектори са избрани в резултат на обществени дискусии на експертно ниво и институции, подпомагащи бизнеса. За основен критерий в подбората бе използвана именно трудността на реструктурирането, пред която са изправени секторите, и/или сравнителните им предимства, показани в добрите възможности за експортната реализация на продукцията (настоящи или минали).

Земеделските стопани трябва да бъдат подпомогнати, за да се подобри качеството и маркетингът на пресните продукти, както и производството на висококачествена суровина за хранително-преработвателната промишленост в следните сектори: производство на мляко и млечни продукти, лозови насаждения, плодове и зеленчуци и други култури. Тази помощ ще допринесе за увеличаване на земеделските доходи и подобряване условията за живот и производство в селското стопанство.

Специална инвестиционна подкрепа се предвижда за млекопроизводителите с цел подобряване качеството и маркетинга на продукцията. Изключително внимание се отделя за подобряване условията на отглеждане на животните, хигиената на доене и съхранение на млякото, както и на млекосъбирателните пунктове и транспортирането на продукцията.

Друг аспект на помощта е свързан с инвестиционната подкрепа за трайните насаждения - ябълки, праскови, вишни, ягоди, малини, къпини - и подмладяването на лозовите насаждения. Необходимостта от инвестиции в лозята е изключително голяма. Анализът на сектора показва, че възрастовата структура на насажденията се влошава и че през последните години се забелязва рязък спад на площите, засети със сортове българско грозде. Всичко това предопределя огромната необходимост от значителни по размер инвестиции за възстановяване на този традиционно конкурентноспособен сектор на българското земеделие.

При изработването на стратегията специално внимание е отделено на оценката на възможното въздействие на мерките и действията от Цел 1 върху заетостта в селските райони.

Според предварителната оценка за въздействието на НППЗСРБ, извършена от независими експерти, се очаква предложената комбинация от стратегически мерки и действия да окаже положително въздействие върху земеделските доходи и условията и безопасността на работа.

Увеличаването на доходите и подобряването на качеството на работа за тази група хора ще допринесе за поддържане на заетостта, привличането и запазването на младите хора в селските райони.

## Втората цел

на Националния план за развитие на земеделието и селските райони (НППЗСР) е насочена към постигане на устойчиво развитие на селските райони в съответствие с най-добрите екологични практики чрез предоставяне на възможности за алтернативна заетост, диверсификация на икономическата дейност и развитие и възстановяване на инфраструктурата в селските райони.

Селските райони разполагат със съществени ресурси, които представляват значителен потенциал за развитие. И въпреки че в миналото тези райони са осигурявали някои от основните услуги за селското население, на настоящия етап секторът на услугите не осигурява добро ниво на обслужване, което налага необходимостта той да бъде подпомогнат с цел да бъде претовратено обезлюдяването на селските райони.

Компактните селища, обитавани от селски общности със запазени силни традиции и идентичност, заедно с добре развитата в миналото социална инфраструктура се нуждаят от обновяване и разширяване на съществуващата пътна мрежа. Необходимо е проблемите със зле поддържаната и на места отсъстваща канализация да бъдат постепенно разрешени. На определени географски места тези общности трябва да разрешат и проблеми, свързани с телекомуникациите и електроснабдяването, като по този начин превърнат своите населени места в привлекателни центрове за икономическо развитие.

Независимо от факта, че съществува добре развита пътна инфраструктура, незадоволителното ѝ поддържане през последните десетилетия поставя огромни препятствия пред икономическото развитие на междуселищната система - много от населените места в селските райони остават все още отдалечени и изолирани от главните центрове. Всички тези фактори правят селските райони не дотам привлекателни както за развитието на икономически дейности, така и за младото поколение.

В резултат на горепосочените причини пазарната ориентираност на земеделците в тези райони е много ниска. Преобладаващата част от малки частни стопанства, средно обработващи земя не повече от 2 ха, произвеждат продукция предимно за лични нужди и не могат да осигурят добри доходи на своите собственици. Именно поради това насърчаването на алтернативна икономическа дейност като селския туризъм, занаятите и услугите може да играе ролята на икономически лост, който да допринесе за запазване на местното население.

Опирайки се на европейския опит и особеностите на развитието на селските райони в България, в НППЗСР са формулирани следните основни принципи на политиката за развитие на селските райони:

✓ **Комплексност на развитието**, т.е. провеждането на обща политика на икономиката, общественото развитие, инфраструктурата, околната среда и културата в селските райони;

✓ **Икономическа целесъобразност**, т.е. диференциране и реструктуриране на производствените единици, особено в някои проблемни райони, създаване на благоприятни условия за производството на стоки и услуги, основаващи се на интелектуалния капацитет и занаятчийски умения на селското население, създаване на малки и средни предприятия;

✓ **Опазване на положителните стойности и ценности** на селските общности - семейни традиции, които възпрепятстват имиграцията на младите хора, укрепване идентичността на селските общности;

✓ **Опазване на специфичните за селските общности културни и исторически особености** и начин на живот;

✓ **Устойчиво развитие на селските райони**. Този принцип в голяма степен съчетава в себе си останалите принципи на политиката за развитие на селските райони - рационално и разумно използване на природните ресурси, опазване красотата и спецификата на селската природа, рационално и ефективно управление на горите, решаване на проблемите с отпадъците и замърсяването на околната среда.

За да бъдат приложени гореспоменатите принципи, Стратегията за развитие на селските райони е насочена към постигането на следните цели:

✓ Да осигури финансова и друга форма на помощ за малките и средни предприятия и за започването на бизнес в селските райони; за селския туризъм и проекти за диверсификация на дейността на малките и средни предприятия и земеделските предприятия в изостаналите селски райони със съответния потенциал за развитие;

✓ Да предостави финансова и друга форма на подкрепа за изпълнението на проекти, свързани с интегрираното развитие в областта на инфраструктурата, подобряването на социалната и културната среда на живот в селските общности;

✓ Да финансира изпълнението на демонстрационни проекти за биологично земеделие и пилотен проект, подпомагащи екологосъобразните земеделски практики на обработка;

✓ Изчерпването на невъзстановимите природни ресурси като почви, вода и горски екосистеми ще изложи на риск просперитета и качеството на живот на бъдещите поколения. САПАРД ще вложи известни инвестиции в проекти, целящи защитата на тези ресурси, но ще се използва и принципът за взаимно съответствие, с което ще гарантира, че инвестициите по другите проекти ще отговарят на минималните изисквания за опазване на околната среда;

✓ Осигуряване на професионално обучение и техническа помощ за потенциалните бенефициенти.

Посочено е, че приоритет ще се дава на онези дейности, които имат ясно изразено въздействие върху създаването на алтернативна заетост. Съгласуваните действия и мерки за подобряване на селската инфраструктура и подпомагане на свързаните промишлени сектори целят подобряване



на цялостната социална и стопанска среда в селските общности.

Специално внимание е отделено на селските райони, които са изправени пред тежки структурни проблеми, висока безработица и ниски доходи, чрез насочване на средствата към онези области на икономически и социален живот, където има натрупана критична маса от социално негодование и недоволства. Ето защо създаването на нови работни места и работата, свързана с инфраструктурните проекти, предлагат единствено краткосрочно решение на проблемите, породени от безработицата и бедността, като в същото време се стремят да окажат дългосрочно и устойчиво въздействие за подобряване на стопанската и социална среда в селските райони.

Прилагането на мерките по приоритетна област 2 е насочено към създаването на нови работни места в сфери, различни от селското стопанство, т.е. селски туризъм, занаяти, услуги и др: поддържането на сегашното ниво на заетост чрез подобряване условията на живот и работа в селските райони; а също така и създаване на временна заетост за селското население чрез ангажиране в изграждането на селищната и междуселищна инфраструктура.

Изпълнението на гореописаните стратегически дейности по двете цели на плана е интегрирано в четири приоритетни области (подпрограми), както следва:

**1. Подобряване на условията за производството, преработката и маркетинга на земеделски и горски продукти, както и на условията за преработката и маркетинга на рибните продукти в съответствие с изискванията на ЕС; насърчаване и развитие на екологично чисто земеделие и опазване на околната среда.**

**2. Интегрирано развитие на селските райони, насочено към укрепването и съхраняването на тяхната икономика и общност.**

**3. Инвестиции в човешки ресурси - професионално обучение на земеделските производители и други лица, заети в производството и преработката на земеделски, горски и рибни продукти.**

**4. Техническа помощ.**

При разпределяне на средствата по САПАРД най-голям приоритет е даден на действията от първата приоритетна област, тъй като те обхващат стратегически важни мерки, целящи подобряване на производството и преработката в земеделския сектор в съответствие с изискванията на ЕС. Пазарната реализация на земеделската продукция, а също така и увеличаването на земеделските доходи зависят в голяма степен от производството на качествени продукти и развитието на конкурентноспособна преработвателна промишленост.

Следващата по важност е **Приоритетна област 2**, тъй като тя обхваща мерки по изпълнение на плановете за интегрирано развитие на селските райони в определени части на България. Значението на тази приоритетна област ще нараства с течение на времето.

Средствата, определени за **Приоритетна област 3** - инвестиции в човешки ресурси - и помощта се осигуряват на хоризонтален принцип.

**Техническата помощ** (както по линия на Програмата за техническа помощ, така и по силата на разпоредбите, отнасящи се до техническата помощ съгласно член 7(4) от Регламент на Съвета №1268/1999) е насочена към подпомагане на информационните кампании и публичността на програмата, подпомагане работата на Комитета по наблюдение и разработване на анализи.

**Към приоритетна област 1**, насочена към подобряване конкурентно-способността на фермите и на преработвателните предприятия, прилагане на устойчиви съвместими с околната среда земеделски практики, защита на ценния микроклимат, еко-системи и национални гори, подобряване управлението на водните ресурси, се предвижда финансиране на проекти по следните мерки:

**Мярка 1.1. Инвестиции в земеделски стопанства.** Тази мярка включва подкрепа на частни инвестиции, насочени към подобряване качеството и технологиите на производство на селскостопански продукти в сектори млекопроизводство и месопроизводство чрез: подобряване на породния състав, строителство и модернизация на помещенията за отглеждане на животни и технологичното им оборудване с оглед подобряване хигиенните условия и повишаване качеството на произвежданата продукция, както и за трайни

насаждения (възстановяване на лозови масиви с висококачествени сортове грозде, засаждане и презасаждане на овощни гървета и ягодоплодни от подобрани сортове), за зеленчуци, етерично-маслени култури, цветя и гр., за закупуване на малогабаритно оборудване и механизация за стопанствата; за подобряване на водозахранването на фермите, за пречиствателни съоръжения, оборудване за напояване и т.н.

**Мярка 1.2. Подобряване преработката и маркетинга на селскостопански и рибни продукти.** Мярката включва схеми за подпомагане на частни инвестиции в секторите: вино, плодове и зеленчуци, мляко и млечни продукти, месо, риби и рибни продукти. Ще се подкрепят инвестиции за изграждане или реконструиране на преработвателни предприятия чрез прилагане на технологии за внедряване на нови продукти, пакетиране, охлаждане и замразяване с оглед подобряване хигиената и качеството на продукцията, подобряване условията за съхранение на готовата продукция, елиминиране или обработване на отпадъците, защита на околната среда, подобряване на маркетинговите канали със специално внимание към международните пазари, изграждане на система за управление на качеството съобразно изискванията на ISO:9000 и гр. Допустимите инвестиции могат да включват изграждане и придобиване на недвижима собственост (с изключение покупката на земя), нови машини и оборудване, включително компютърен софтуер и програми, общи разходи (такси за архитекти, инженери, консултанти, предпроектни проучвания) не повече от 12 на сто от общата инвестиция.

**Мярка 1.2.1. Изграждане на пазари на едро.** Чрез тази мярка ще се осигурят инвестиции за модернизация на съществуващата пазарна инфраструктура за плодове и зеленчуци в райони - основни производствени и потребителски центрове на страната, с цел приравняване към качествените, санитарни и маркетингови стандарти на ЕС и изграждане на ефективна пазарна организация на базата на пазарно ориентирано производство.

**Мярка 1.3. Развитие на селскостопански дейности, целящи опазването на околната среда.** Целта на мярката е да се стимулират фермерите към използване на методи и практики на производство, опазващи околната среда. Предвиждат се директни плащания за пилотни проекти за агро-екологично земеделие, включващи агро-екологични дейности като подпомагане за преминаване към биологично растениевъдство и животновъдство, екстензивно използване на пасищата, съхранение на застрашени местни породи животни, опазване на ландшафта, управление на изоставени земеделски земи и гори в защитените територии.

**Мярка 1.4. Лесовъдство, залесяване на земеделски земи, инвестиции в горски стопанства, преработка и маркетинг на горски продукти.** Мярката е предназначена за частни горовладелци и ще подпомага инвестиции в рамките на съществуващия горски фонд с цел подобряване условията за устойчиво икономическо и екологично стопанисване на горите - общинска и частна собственост. Мярката включва също така преработването и маркетинга на горски продукти, които са важни за интегрирането на дохода в селскостопанската и земеделска общност. Приоритетно ще се финансират проекти в общини с горски фонд над 50 процента от общата територия и в изостанали райони.

**Мярка 1.5. Създаване на групи производители.** Подпомагане създаването на групи производители е важно за развитието на пазарната сила на производителите и за постигане на по-реални и честни цени за тяхната продукция. Общата цел на мярката е насърчаване създаването на групи производители и финансово подпомагане на търговската им и маркетингова дейност за първите пет години, считано от датата на признаването им.

**Мярка 1.6. Управление на водните ресурси.** Финансирането на публични проекти по тази мярка ще допринесе главно за адаптиране управлението и използването на водите и площите за напояване към провежданата реформа в земеделието, както и за осигуряване на икономически достъпна вода за напояване за водоползвателите и за устойчива експлоатация на природните ресурси в съответствие с изискванията за опазване на околната среда. Инвестициите ще се отнасят до: реконструкция, модернизация и ремонти на канална и тръбопроводна напоителни мрежи; отводняване, корекции на реки, изграждане и ремонт на предпазни диги, залесяване със защитна цел; завършване строителството и въвеждане в експлоатация на язовири и прилежащите им хидромелиоративни мрежи. При избора на



районите и обектите за инвестиране ще се има предвид интегрираното въздействие за развитие на областта и общия положителен ефект върху социалното и икономическо развитие.

**Приоритетна област 2** допълва дейностите, предвидени в приоритет 1 за подобряване конкурентноспособността на фермите и преработвателните предприятия, чрез засилване на други аспекти на селската икономика, като се предвижда финансиране на проекти по следните мерки:

**Мярка 2.1. Развитие и диверсификация на икономическите дейности, създаване на възможности за многостранни дейности и алтернативни доходи.** Мярката включва подкрепа на частни инвестиции, програми за развитие и икономически дейности, допълващи или свързани със земеделието, като местно занаятчийство, селски туризъм, производство и директна продажба на типични местни продукти, дейности в областта на грижите и защитата на местната флора и фауна, малки предприятия в областта на аквакултурите (сладководни рибовъдни стопанства, развъдници за раци, ферми за миди и др.) и гървообработването и др. с оглед осигуряване на допълнителни доходи за местното население, подобряване условията на труд и качеството на живота и намаляване миграцията от селските райони. Приоритетно ще се финансират проекти в изостанали селски райони, райони с туристически потенциал и общини с преобладаващи горски поземлени ресурси.

**Мярка 2.2. Обновяване и развитие на селата, опазване и съхраняване на селското наследство и културни традиции.** Целта на мярката е да се укрепят селските общности като уникален социален и културен актив чрез предоставяне на субсидии и техническа помощ на общинските власти и други местни организации за осъществяване на инвестиционни проекти за подобряване на основната техническа инфраструктура и възстановяване на сгради с архитектурно и историческо значение в населени места от селските райони с цел подобряване на селската среда и качеството на живот в тези райони, предоставяне на условия за културни дейности на местните жители, поставяне на основи за развиване на нови икономически дейности като селски туризъм и др. Приоритет е даден на населени места и общини от изостанали селски райони и на такива от райони с потенциал за туризъм.

**Мярка 2.3. Развитие и подобряване на междуселищната инфраструктура.** Целта на мярката е да се окаже финансова подкрепа за общински и областни проекти, насочени към: подобряване на съществуващите селски пътища и пътищата от четвъртокласната пътна мрежа, свързващи две или няколко селища в рамките на една община или от две съседни общини; подобряване на пътищата, водещи към природни, културни или исторически паметници, ако те са разположени в близост до границите на селището; подобряване и разширяване на съществуващата междуселищна водоснабдителна инфраструктура.

**Приоритетна област 3** е насочена към подпомагане развитието на човешките ресурси, способни да развиват българското селско стопанство и селските райони така, че те да станат привлекателни за живот и работа на местното население. Финансовата подкрепа в тази област ще се отнася до:

**Мярка 3.1. Подобряване на професионалното обучение.** Тази мярка е пряко свързана с останалите мерки от Плана. Тя е насочена към квалификацията или преквалификацията на работната сила в секторите земеделие, отглеждане на животни, горско дело, рибарство и аквакултури, селски туризъм, занаяти, малък и среден бизнес и др. с цел подпомагане развитието на селските райони, укрепване на техните икономики и общности, подобряване условията на живот и задържане на населението.

**Приоритетна област 4** чрез своите мерки за **Техническа помощ**, включваща проучвания, информационни и рекламни кампании, има за основни цели да осигури: ефективна информация по прилагането на програмата и предвидените инвестиции, навременен мониторинг и оценка на програмата с оглед подобряване на резултатите от различните етапи.

# Механизъм за ефективно управление, наблюдение и оценка на Програма САПАРД

## Прилагане на Програма САПАРД

**Функционалната структура по САПАРД (Агенция САПАРД)** е в рамките на ДФ „Земеделие“. Агенция САПАРД трябва да осигури ефективно управление на фондовете, отпуснати от гържавния бюджет за развитие на селското стопанство и селските райони и съответното съфинансиране от ФЕОГА. Агенция САПАРД е отговорна за пълното съответствие с приложимите правила на ЕС.

Агенция САПАРД е органът, определен от Правителството на Република България, който да изпълнява двете функции: прилагаща и плащателна. Прилагащата функция се изразява в: събиране на молби за отпускане на финансова помощ; избор на проекти; проверка на проектите за сроковете и съответствие с условията за финансиране, включително условията за провеждане на публични търгове; установяване на договорните задължения между САПАРД агенция и потенциалните бенефициенти и разрешението за започване на работа; извършване на проверки на място преди и след одобрението на проекта; предприемане действия за следене прилагането на проектите; докладване за развитието на мерките. Плащателната функция съдържа: проверка на заявките за плащане; извършване на проверки на място за установяване на приемливостта на плащането; оторизация на плащането; извършване на плащането; осчетоводяване на извършените инвестиции и плащането; където е приложимо, контрол на бенефициентите след плащането за установяване спазването на условията и сроковете на отпуснатата помощ.

Създаването и установяването на необходимия механизъм за наблюдение и оценка е съществена част от изпълнението на Националния план за развитие на земеделието и селските райони, най-вече защото се получава обратна връзка и се улеснява въвеждането на промени в плана.

Политиката за наблюдение и управление с цел осигуряване на коректно изпълнение на НППЗСР е отговорност на **Управителния орган и Комитета по наблюдение**.

## Управителен орган

**Управителният орган** е отговорен за ефективността и коректността на управление на програмата. Той контролира създаването на система за набиране на надеждна финансова и статистическа информация по изпълнението на програмата. Изготвя годишните и заключителен доклад за изпълнение на програмата. Организира междинната и окончателна оценки на програмата. Управителният орган на Програма САПАРД е Управителният съвет на Държавен фонд „Земеделие“ (ДФЗ). Съгласно чл. 18 от Закона за подпомагане на земеделските производители Управителният съвет се състои от 9 члена. Министърът на земеделието и горите е негов председател. Той назначава четири члена и четири члена се назначават по предложение на министъра на финансите, министъра на икономиката, министъра на околната среда и водите и министъра на труда и социалните грижи.

## Комитет по наблюдение

Комитетът по наблюдение контролира изпълнението на програма САПАРД в съответствие с член 35 от Регламент №1260/99 на ЕС за общите условия за Структурните фондове и Многогодишното финансово споразумение между ЕК и Р България, което определя условията и реда за прилагане на Структурните фондове на ЕС.

Комитетът по наблюдение е създаден със заповед на министъра на земеделието и горите от 10 януари 2001 г. Комитетът се състои от 28 души, които са разделени в три групи - членове с право на глас; представител/и на ЕК; и членове със съветателни права.

**Членовете с право на глас са:** официални лица, представляващи всички служби на МЗГ, Агенция САПАРД, представители на други министерства, представители на местните власти (Национално сдружение на общините в РБългария), представители на фермерски съюзи, оторизиран представител на неправителствени организации в областта на екологията и опазване на околната



среда и социални партньори (КНСБ и КТ „Подкрепа“, Българска търговско-промишлена палата, Българска стопанска камара).

Представителите на Европейската комисия участват в работата на Комитета *с право на съвещателен глас* и представят официалната позиция на ЕК. За *членове наблюдатели* са поканени представители на финансови институции (Световна банка, Европейска банка за възстановяване и развитие, Асоциация на търговските банки в България).

Председател на Комитета по наблюдение е зам.-министър на земеделието и горите, който представлява Секторния подкомитет по наблюдение „Земеделие“ към МЗГ и Съвместния комитет по наблюдение на изпълнението на ФАР, ИСПА и САПАРД.

Работата на Комитета се ръководи от Правила за работа (изготвени в съответствие с горе - посочения Регламент на ЕК), според които Комитетът е длъжен да следи за ефективността и качеството на изпълнение на Програмата с оглед постигане на нейните цели.

Съгласно заповедта за създаване на Комитета по наблюдение неговата работа се подпомага от Секретариат - Отдел „САПАРД“ към Дирекция „Развитие на селските райони“, МЗГ. Задачите и функциите на Секретариата са описани в Правилата за работа на Комитета по наблюдение.

Съгласно изискванията на Регламент 1260/99 г. Комитетът за наблюдение заседава най-малко два пъти годишно. Вече са проведени четири редовни заседания на Комитета по наблюдение по Програма САПАРД. Материалите от заседанията са достъпни и заедно с другите документи по Програма САПАРД се намират на страницата на МЗГ в Интернет:

**<http://www.mzgar.government.bg>**

# **ФОРМИРАНЕ НА ОБЩИНСКА ПОЛИТИКА ЗА РАЗВИТИЕ**

*Белин Моллов*



# Формиране на общинска политика за развитие

## 1. Въведение

Думата „политика“ произлиза от гръцката „полис“ (град-гържава).

**„Политиката - това е изкуството да се управлява, което трябва да познават царете и гържавните мъже“ - Платон.**

Политиката възниква в процеса на самото създаване на публичната власт като най-важен белег на гържавната организация. Политиката като дейност обслужва живота на обществото, организирано в гържава, потребностите на отношението гражданин - власт. Политиката регулира живота на човешка общност, разделена на групи с противоречиви интереси. Акт на политика е:

- самосъзнанието на индивида, че е част от общността като цяло, че общият интерес е над частния;
- конституирането на общия, обществен интерес в институции на гържавната власт;
- организирането на индивидите и социалните групи за дейност, която да им позволи да влияят, да направяват или да ръководят институциите на властта.

Политиката е процес на превръщане на частния интерес в обществен. Тя е участие в живота на човешката общност, проява на самосъзнание на социалната група. Тя е процес на формиране на организирана практическа сила за извършване на промени в обществения живот. Политиката обхваща всички сфери на обществения живот и играе решаваща роля за премахване на преградите пред общественото развитие, но в същото време политиката може да е спирачка на развитието и в това отношение историята е изпълнена с множество примери.

Развитието във всяка отделна сфера на обществения живот може да има конкретни краткосрочни и дългосрочни цели. Основната цел на общественото развитие като цяло е постигането на по-благоприятна жизнена среда.

### Общинска политика - характерни черти и задачи

В широк смисъл политиката на общинско ниво включва:

- участието в избора и функционирането на органите на местната власт;
- ръководството на общинските дела;
- самите дейности, извършвани от местните власти.

Когато се говори за общинска политика, е важно да се отделя основно внимание на дейностите на местните власти, насочени към развитие на общността, както и на стила и методите на тяхното управление.

### Формиране на общинска политика

Докато дейностите по осъществяване на избраната политика са основно в компетенциите на властта, в процеса на формирането на дадена политика все повече се налага участието на представители на всички сфери на обществения живот в общността. „Обществена политика“ в този смисъл не означава „партийни решения“, а такива на различни структури на местната власт, НПО и фирми, които се отнасят до конкретни позиции и действия на дадената институция в съответната сфера.

### Характерни черти на дейностите в политиката

- Осъществяването на политиката не е линеен, постъпателен процес;
- Никое ведомство не може само да управлява усилията по осъществяване на политиката;
- Изпълнението на политиката създава печеливши и губещи;
- Ресурсите, необходими за осъществяване на политиката, може да не са лесно достъпни.



Политиката за развитие на местно ниво се формира от органите на местната власт и от гражданите - чрез техни формални или неформални организации и групи или индивидуално. Различните механизми, чрез които гражданите могат да въздействат за промяна на обществената политика, са:

- развиване на пропагандни кампании;
- организиране на коалиции за насочване на политиката в дадена насока;
- демонстриране на подкрепа за определена политика;
- множество инструменти за оказване на натиск върху процеса на вземане на решения;
- застъпничество, лобиране и др.

Успехът при реализирането на всяка политика зависи от ефективно ангажиране на гражданското общество, на частния и общественния сектор още в процеса на нейното формиране!

## **2. Стратегия и политика**

### **Определения на стратегическото планиране**

Стратегическото планиране представлява дисциплинирано усилие, плод на което са решения и действия от фундаментално естество, които определят какво представлява, какво и как работи в една организация.

Стратегическото планиране започва с преосмисляне на това с каква дейност да се занимаваме.

Стратегическото планиране се фокусира върху въпросите, възможностите и проблемите, които са от критично значение за една община. То дава възможност на ръководители да погледнат отвъд ежедневните си проблеми. Една от най-привлекателните му страни е в това, че ни помага да се разграничат важните от оперативните решения.

Стратегическото планиране се концентрира върху процеса на оценка на външната среда, анализа на силните и слабите страни на организациите и им позволява те да се възползват от външните предизвикателства и възможности.

Стратегическото планиране се занимава основно с взаимодействието на дадена организация с външната ѝ среда и създаването и поддържането на динамичен баланс между тях, така че да се използват в максимална степен наличните ресурси.

### **Съдържание на стратегическото планиране**

Стратегическото планиране е процес, който съдържа етапи на разработване, изпълнение, мониторинг и контрол и актуализация на стратегически планове.

На етапа на разработване на стратегически планове:

- се определят основните заинтересовани страни и се търси стратегия за привличането им в съставянето и изпълнението на плановете;
- извършва се анализ на външната среда и се създават бази данни за социално-икономическото развитие на териториалната общност;
- тази информация се използва при SWOT анализа (анализа на силните, слабите страни, на възможностите и заплахите);
- на базата на SWOT анализа се изработва визията на териториалната общност и се формулират генералните и специфичните стратегически цели;
- за постигане на целите се разработват алтернативни програми, от които се избират стратегии за достигане на целите;
- стратегическите програми се разписват в плановете за действие;
- подготвят се измерители на изпълнението, чрез които се оценяват промените при изпълнение на стратегическите планове.

Изпълнението на стратегическите планове е част от процеса на стратегическо планиране. Основната задача на този етап е създаването на организация и следене за правилно разпределение

на ресурсите с оглед изпълнението на плановете.

Паралелно с реализацията на стратегията се извършва регулярен мониторинг и контрол върху начина на изпълнението ѝ и постигнатите резултати. От тях се получава информация за отклоненията от предварително набелязаните пътища и при необходимост се извършва актуализация на разработените стратегическите планове.

В основни линии това са стандартните стъпки на цикъла на стратегическо планиране. Като при всеки цикъл, колкото и да са самостоятелни етапи, те са взаимосвързани и произтичат един от друг. Възможно е да бъде направен изключителен план за развитие на определена община или област, но ако няма надеждни структури, които да го изпълняват той безславно ще пропадне. Затова са необходими системни усилия и воля на областните и общинските ръководства не само за създаване, но и за изпълнение на стратегически планове.

### **Функции на стратегическото планиране**

По определение стратегическото планиране стои в началото на промяната. Тези организации, които искат да намерят мястото си в бъдещето, се занимават със стратегическо планиране. То им помага по-пълно да координират и използват съществуващите ресурси, защото ги разпределят според поставените приоритети, а не ad hoc.

Стратегическото планиране е практически ориентирано, защото чрез него могат да се осигурят средства от различни източници. Наличието на стратегически планове и програми не е гаранция, а предпоставка за привличане на финансиране, но при липсата им е сигурно, че никакво допълнително финансиране извън държавните трансфери не може да се получи.

Стратегическото планиране има силно стимулиращо въздействие върху заинтересованите за местното развитие лица. Успехът на една програма във все по-голяма степен се определя от степента на участие на заинтересованите лица и населението от етапа на разработване до приключване изпълнението на даден стратегически план. По тази причина големите проекти за регионално развитие винаги изискват създаване на мрежа от местни и чуждестранни партньори, включващи представители на администрацията, неправителствените организации, бизнеса и др.

Мотивационното въздействие на стратегическото планиране не се ограничава само до заинтересованите лица. То обхваща също така и местната администрация. Разработването и осъществяването на стратегически планове е процес на обучение. То дава шанс на администрацията да излезе от рутинните си функции и да се сблъска с нови предизвикателства, което ще позволи развитието на качествата на персонала.

Стратегическото планиране дава шанс на ръководителите на местните власти да реализират управленския си потенциал и да отчитат реалните промени, които са извършили, докато са изпълнявали ангажиментите си.

Стратегическото планиране представлява нова, коренно различна философия на управление от прилаганата при административната система и през първите години на преход към пазарна икономика. В нейното успешно развитие се крие разковничето за устойчиво развитие на териториалните общности.

### **Причини за използването на стратегическото планиране**

- Въвеждането на принципите на конкуренцията в публичната администрация и управление;
- Глобализацията;
- Пазар на проекти за развитие на териториалните общности;
- Демократизацията на регионалното управление.

### **Етапи в стратегическото планиране**

- Определяне на заинтересованите страни;
- Изследване и анализ на средата и тенденциите;
- SWOT анализ;
- Формулиране на визия;
- Определяне на потребностите;

- Определяне на приоритетите и установяване на генералните цели;
- Разработване на специфични стратегически цели;
- Установяване на измерители на изпълнението;
- Изработване и оценка на алтернативите;
- Избор на стратегии и обща стратегия;
- Реализация на стратегията;
- Оценка, преглед и актуализация на стратегията.

## Основни понятия



### Визия

*„Общинската визия е представа за бъдещето на общината, споделяна от нейните граждани“*

- Това е визия на общината като общност от хора, а не на експертите, на Общинския съвет или на общинската администрация;
- Визията трябва да се изработи с хората;
- Трябва да е кратка, ясна и лесно да се запомня;
- Визията е свързана с приоритетите на общината;
- Девиз.

### Мисия

*По закон мисията за всички общини е обща - да предоставят услуги на гражданите*

Мисията е свързана с:

- Приоритетите;
- Спецификата на общината;
- Намеренията;
- Начина на предоставяне на услугите;
- Ценностите.

### Стратегическа политика

*Това са правилата на играта - набор от стратегии в областта на:*

- Икономиката;
- Социалната сфера;
- Околната среда;
- Публична инфраструктура и публични услуги;
- Устройство на територията и селищна мрежа;
- Местно самоуправление и демократизация на обществото.

### **Годишни цели**

- Програми;
- Планове за действие;
- Цели;
- Действия;
- Отговорници;
- Срокове;
- Необходими ресурси;
- Очаквани резултати;
- Обезпечаване със средства и други ресурси;
- Наблюдение, контрол, актуализация.

### **Общинска стратегия**

Общинската стратегия има за цел:

- да очертае насоките на промените във всички сфери на социално-икономическия живот в общината;
- да формулира приоритетните задачи на развитието;
- да набележи необходимите действия за реализацията на желаните промени, като осигури най-ефективно използване на ресурсите;
- да интегрира усилията и действията на различните институции и структури, които влияят върху социално-икономическите промени;
- да стимулира възникването на нова ценностна система и ново съвременно мислене на всички структури в общината.

### **Действащи лица**

Действащи лица в разработването и реализацията на общинската стратегия са:

- Представителите на местната власт - кмет, Общински съвет, общинска администрация;
- Частен сектор;
- Обществени структури и организации - НПО, местната общност.

### **Етапи**

- Разработване на ВИЗИЯ;
- Анализ на съществуващото положение;
- Разработване на стратегия;
- Разработване на план за действие;
- Изпълнение на плана за действие;
- Наблюдение и контрол;
- Обратна връзка, оценка на резултатите;
- Корекции на програмата.

### **Методология на SWOT анализа**

- Разграничаване характеристиките на общината от средата, в която тя функционира;
- Вътрешни фактори - силни и слаби страни;
- Външна среда - възможности и заплахи;
- Стратегическо позициониране на общината.



### 3. Стратегии за устойчиво развитие

В основата на стратегията стои концепцията за устойчиво развитие като глобална философия на мисленето и поведението на отделния човек и на човешките общности - институционализирани, формални или неформални. Тя е насочена към:

1. Хармонично развитие и използване на природните фактори на производството и средата (земя, води, минерални ресурси, гори) и човешките ресурси;
2. Повишаване благосъстоянието на хората, без да се накърнява правото на бъдещите поколения на здравословни условия на живот, труд и обитаване;
3. Съчетаване целите на икономическото и социалното развитие с изискването за запазване и подобряване качеството на околната среда;
4. Съхраняване на историческите и културни традиции и осигуряване на приемственост между поколенията;
5. Съхраняване и доразвиване на всички положителни процеси и тенденции, които са благоприятни за устойчивото развитие.

#### **Финансиране на устойчивото развитие:**

Стратегическа цел на общинското ръководство е да осигури необходимото финансиране, което да гарантира изпълнението на задачите за устойчивото развитие.

За реализирането на тази изключително важна цел на общата стратегия на устойчивото развитие, общинското ръководство трябва:

- да участва активно в работата на Националното сдружение на общините и съвместно с представителите на другите местни власти да работи за усъвършенстване на системата за гържавно субсидиране;
- да разработи механизми за увеличаването на приходите от местните данъци, като осигури навременното събиране на имуществените и подоходните данъци, тези свързани с опазване на околната среда и групи непреки данъци;
- да събира адекватни такси за комуналните и обществените услуги, които общината предоставя на гражданите;
- да приватизира част от местните услуги, за да намали финансовото бреме и да осигури по-добро качество и ефективност в предоставянето им;
- да осъществява партньорство между публичния и частния сектор, като стимулира спонсорирането от страна на частния бизнес на общински програми и проекти и в замяна на това осигурява реклама и маркетинг за неговата дейност;
- да стимулира създаването на смесени предприятия, като запази своя контрол за въздействието върху околната среда;
- да стимулира процеса на приватизация и по този начин генерира ресурси за устойчивото развитие;
- да осъществява предприемаческа дейност в рамките на закона;
- да осъществява политика и програма за икономика;
- да привлича и партнира с международни финансиращи институции и програми: програмите на Европейския съюз като ФАР, Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Световния екологичен фонд (СЕФ), Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР), Световната банка (СБ), Програмата на ООН за развитие (ПРООН), Програмата на ООН за околна среда, групи неправителствени организации и фондации като Германския фонд „Маршал“, Световен фонд за дивата природа, Световен съюз за опазване на околната среда и много други.

### **Предаване на технологии:**

Стратегическата цел на общината е да създава предпоставки за свободен достъп и разпространение на нови безопасни и ефективни технологии.

Постигането на тази цел може да се осъществи, като се прилагат системни мерки за:

- информирание на предприятията за възможното влияние на новите технологии върху околната среда;
- внедряване на технологии, които да съответстват на социалните, икономическите и културните приоритети;
- стимулиране на местните инициативи и нововъведения;
- защита на интелектуалната собственост;
- подготовка и квалификация на специалисти.

### **Привличане на научния потенциал за целите на устойчивото развитие:**

Стратегическата цел на общинското ръководство в тази област е да поддържа местния научен потенциал за разработването на верни оценки за възможностите на наличните ресурси да обезпечат нарастващите потребности на населението и да разработва алтернативни решения за ефективното им използване.

Мерките, които трябва да бъдат взети за постигането на тази цел, са:

- разработването на индикатори, проследяващи промените в качеството на живота на хората и обхващащи сфери като здравеопазване, образование, социално осигуряване, състояние на околната среда;
- осигуряване на икономически стимули, които да способстват за по-рационално използване на природните ресурси;
- предоставяне на информация за връзките между състоянието на екосистемите и човешкото здраве при определяне на икономическата ефективност на различните програми за развитие.

### **Образование, подготовка на кадри и информация за населението:**

Стратегическата цел на общината е да създава условия за осигуряване на просвета по въпросите на развитието и опазването на околната среда за хората от всички възрасти.

Мерките, които следва да бъдат предприети, са:

- осигуряване на всеобщ достъп до актуална информация;
- включване на учащите се в изследвания за състоянието на околната среда;
- поощряване на всички сектори на обществото към подготовка на кадри по проблемите на устойчивото развитие;
- работа със средствата на масовата информация за участие на населението в обсъждането на проблемите на устойчивото развитие.

Създаване потенциал за устойчиво развитие:

Създаването на обществен потенциал за устойчиво развитие е важна цел, насочена към успешната реализация на общинската стратегия.

За постигането на тази цел трябва да се положат усилия за:

- изучаване опита на други общини от страната и чужбина в тази област;
- участие в програми за международно техническо сътрудничество;
- мобилизиране на международните финансови средства и координация на програмите за създаването на местен потенциал.

## 4. Политика за местно икономическо развитие

За да се провежда правилна политика за местно икономическо развитие, преди всичко е необходимо да се разберат целите и основните принципи на това развитие, да се определи каква е ролята на местната власт за стимулиране на местното икономическо развитие и да се идентифицират факторите, които оказват влияние при привличането на инвестиции.

**Главната цел на местното икономическо развитие е генериране на богатство.**

**Основен принцип** на местното икономическо развитие е, че бизнесът, а не местните или централните власти генерират богатство. От това богатство се осигуряват:

1. Постъпления за обществени разходи;
2. Приходи на граждани;
3. Капитал за инвестиции.

### Поддържащи принципи

4. Ефективно управляваните обществени институции намаляват цената на производството.
5. Физическата среда допринася за конкурентното предимство на общината.
6. Достъпът до свободни работни места увеличава общото богатство на общината.
7. Програмите за местно икономическо развитие трябва да се осъществяват в партньорство.

### Ролята на местната власт

Ролята на местната власт е да създаде условия - нормативна база и координация между ключовите партньори - за осъществяване на местно икономическо развитие.

Действията на местната власт трябва да повишават конкурентната сила на бизнеса. Най-голямото препятствие пред икономическото развитие е отсъствието на прогрес в икономическата и търговската реформа. Колективният глас на бизнеса е ключът към осъществяване на реформи и осигуряване на благоприятна среда. Изграждането на местни възможности за осигуряване услуги за фирмите трябва да бъде главен приоритет при създаването на програми за икономическо развитие. Основната трудност пред финансирането е лошият инвестиционен климат; капиталът следва възвръщаемостта.

Гражданите, фирмите и останалите участници все още не разбират добре пазарната икономика и ролята на частния бизнес; необходим е повече диалог и партньорства между обществения и частния сектор.

### Работа за стимулиране на местното икономическо развитие - десет практически съвета:

1. Мислете глобално, действайте локално.
2. Адаптирайте се към радикалните промени.
3. Икономическото развитие е дългосрочно.
4. Съсредоточете се върху МСП.
5. Износът е важен.
6. Сдобийте се със сравнителни предимства.
7. Бъдете творчески настроени.
8. Премахнете барьерите.
9. Насърчавайте партньорството.
10. Използвайте въображение.

### **Ключови фактори за привличането на бизнес**

- Прозрачност;
- Гъвкавост;
- Леснота;
- Прегсказуемост.

### **Десет успешни практики за организациите, ангажирани с икономическо развитие:**

- Мащабност;
- Пазарният принцип е ръководното начало;
- Мобилизиране на ресурси;
- Опиране върху на частната инициатива;
- Гъвкавост и приспособимост;
- Качеството е водещо;
- Стандарти на частния мениджмънт;
- Фокус върху потребителя;
- Съсредоточаване върху региони и сектори;
- Самостоятелна устойчивост.

### **Ролята на местната власт в икономическото реструктуриране:**

Изградете обществено-частни партньорства, основани на пазарен принцип, които ще създадат дългосрочна заетост, доходи и блага. Посветете се на дългосрочен процес на реструктуриране, съобразен с местните специфични преимущества, и непрестанно го адаптирайте спрямо променящите се обстоятелства.

### **Стъпки в икономическото реструктуриране**

- Съсредоточете се върху икономическата база;
- Изградете собствени специфични предимства;
- Идентифицирайте пазарните бариери;
- Коригирайте причините за пазарните бариери;
- Поддържайте фокуса върху своята инициатива.

Една от основните задачи на местната власт е създаване на привлекателна за бизнес физическа и административна среда.

### **Световни тенденции в местното самоуправление**

- Силна тенденция към децентрализация;
- По-голямо участие на частния сектор в предоставянето на услуги;
- По-голям дял на частния сектор в икономическото развитие.

Тези процеси се съпътстват от повишена отговорност на местната власт да разсъждава стратегически - как да подобри инвестиционния климат.

### **Как да подобрим възможностите за инвестиции в местната икономика?**

Три основни въпроса:

- Законодателната и нормативна среда благоприятни ли са за инвестиции?
- Кой предоставя и заплаща обществените услуги?
- Как може да се оползотворят наличните активи, за да се съдейства на частния сектор да придобие сравнителни предимства в местната икономика?



## **Законодателната среда благоприятна ли е за инвестиционна дейност:**

### **✓ Отговорности на централното правителство:**

- Гарантира стабилността на законодателната и фискалната политика;
- Гарантира макроикономическата стабилност;
- Усъвършенства правната рамка;
- Осъществява ефективен надзор и контрол.

### **✓ Отговорностите на местната власт включват:**

- Осигуряват услуги в помощ на инвеститорите, за да се ориентират и справят в условията на местната нормативна и данъчна система;
- Преценяват ефекта на местните данъци и такси върху бизнеса и инвестиционния климат;
- Активно участват в дейността на регионални и национални асоциации на местните власти;
- Сътрудничат с други институции за прилагането на национални и европейски реформи (където е уместно).

## **Как да се оползотворят съществуващите активи, за да се съдейства на частния сектор да придобие сравнителни конкурентни предимства?**

- Предоставяне на активи за стимулиране на инвестиционни възможности;
- Ясни и прозрачни вещно-правни и административни процедури;
- Обществено-частни партньорства;
- Качествено предоставяне на услуги;
- Перспективно териториално-устройствено планиране;
- Популяризиране на предоставяните възможности.

## **Кои фактори стимулират инвеститорската активност?**

- Воля на общинските ръководители за промени;
- Наличие на ясна визия за развитието на общината;
- Способност за разработване и прилагане на стратегически план;
- Способност за установяване на партньорства между местното управление, предприемачите и гражданите;
- Активна позиция и активни действия.

## **Прилагане на политиката - инструменти, организации, механизми**

Хората, които желаят да реализират новата политика, се нуждаят от нов начин на мислене за това как да управляват процеса на реформите. Шест основни задачи образуват рамката, която подпомага провеждащите политиката при нейното осъществяване.

### **Задачи при осъществяване на политиката**

1. Да се легитимира, или да се направи така, че политиката да се приеме като важна, желателна и стойностна - това е първата задача, свързана с осъществяването ѝ. Легитимирането означава подходящите хора в общността да презърнат идеята да тласкат напред процеса на реформата. Важен резултат от тази задача е да се намери застъпник (поборник) за политиката (човек или група хора, които са убедени в нея), който да поеме ръководството на последващите задачи, свързани с осъществяването.

2. Да се изгради база от поддръжници или да се спечели подкрепа за политиката от различни групи. Тази подкрепа трябва да се превърне в ангажимент да се предприемат действия, които ще спомогнат за постигане целите на политиката. Изграждането на базата цели и да намали или отклони противобоедействието от страна на групи, които гледат на предложената промяна като на нещо вредно или застрашително.

3. Акумулирането на ресурси означава да се направи нужното, така щото сегашните и бъдещи бюджети и заделени човешки ресурси да са достатъчни, за да поддържат изискванията на осъществяването на политиката. Изпълнението на тази задача може да включва цял спектър дейности: лобиране сред поддръжниците за внасяне на средства, договаряне с различни органи и институции и т.н.

4. Организационният модел/структура - това означава да се дефинират целите, процедурите, системите и структурите на органите или агенциите, отговорни за осъществяването на политиката. Понякога тази задача може да включва и създаването на нови организации, формални или неформални, които свързват различните звена, участващи в осъществяването.

5. Мобилизиране на действия - опира се на благонастроените поддръжници, спечелени за дадената политика, като насочва тяхната ангажираност и ресурси в конкретни усилия, които да доведат до реална промяна. Тази задача обединява мобилизираните избиратели и ресурси и в рамките на създадените организационни структури разработва и изпълнява стъпките, нужни за превръщането на намеренията в резултати.

6. Наблюдение на въздействието - това включва установяването и използването на системи за наблюдение на процеса на осъществяване. Системите за мониторинг не само известяват отговорните фактори, вземащи решения, за проблемите в осъществяването, но и ги информират за търсените и нежеланите въздействия на усилията в тази сфера

### **Управленското измерение при осъществяването на политиката**

Рамката на задачите може да помогне на инстанциите, осъществяващи политиката, с управленското измерение на това осъществяване. След като хората, осъществяващи политиката, разберат къде точно се намират в поредицата задачи от осъществяването и са определили какво трябва да бъде свършено, идва на помощ стратегическият мениджмънт, който може да им съдейства систематично да постигнат целите си.

### **Стратегически мениджмънт**

Стратегическият мениджмънт не е толкова начин на ръководство, колкото начин на мислене за проблема или начин за неговото решаване. Той помага на осъществяващите политика:

- да гледат навън - в заобикалящата среда;
- да гледат навътре - в организациите и структурите си; и
- да планират бъдещи действия, за да преведат стратегията, структурата и ресурсите си през времето.

## **Инструментарум за осъществяването на политиката**

### **Анализ на заинтересованите страни**

Помага на ръководителите да идентифицират лицата и групите, които имат интерес, или участват по някакъв начин, в резултата на дадено политическо решение. Предоставя рамка за оценка на силата на поддръжката или противопоставянето на дадена заинтересована страна и на ресурсите, с които разполагат тези заинтересовани страни, да действат по своите позиции.

### **Политическо картографиране**

Отвежда анализа на заинтересованите страни една крачка по-нататък, като води до създаването на графично представяне на политическия пейзаж, заобикалящ дадена политика. Картата позволява по-прецизна оценка на подкрепата и опозицията, пред които е изправено осъществяването на политиката, и дава възможност на хората, които я осъществяват, да проследят как различните стратегии по осъществяването биха могли да пренаредят коалициите от поддръжници и опоненти.

### **Политически семинари**

Инструмент на процеса, който дава възможност на заинтересованите да споделят



информация, да дискутират проблеми, да изграждат консенсус и/или да разработват планове за действие. Политическите семинари са вариант на екипните планьорки и на семинарите за инициране на проекти, които се провеждат при стартирането на различни програми.

### **Преговори**

Преговорите фигурират отчетливо в осъществяването на политиката. Изразяват се в набор аналитични методи за разбиране на проблемите в позиции, по които да се преговаря, в определянето на приемливите резултати и в дефинирането на стратегиите за пазарлък. Тези методи са интегрирани с техниките за междуличностно общуване за управляване на дискусиите, за справяне с конфликтни ситуации и за постигане на съгласия.

### **Координация**

Занимава се с това как да се свържат множеството действащи лица, участващи в осъществяването на политиката, така че стъпките в реформата, предприемани от тях, да се допълват помежду си и да допринасят за търсените резултати на политическата реформа. Включва обмен на информация, обмен на ресурси и съвместни действия. Обменът на информация изисква по-малки управленски усилия и адаптирания на различните организации от съвместните действия.

### **Организационна сложност**

Фундаментално предизвикателство, пред което се изправят хората, осъществяващи политиката, е организирането и изпълнението на действията. Реформите изискват комплексни интервенции от повече от едно министерство, ведомство или организация, затова естествената склонност йерархичният принцип да се прилага към многоведомствените отношения не работи добре.

### **Организационни възможности**

Необходими са форми на организация, чрез които да стане възможно различните организации и групи да работят съвместно, но без да се разчита единствено на йерархията и формалните правомощия. Някои форми, прилагани в България, са:

- Обществени форуми;
- Агенции за развитие;
- Обществени фондове;
- Споделяне на практически опит.

## **4. Формиране на общинска политика**

### **Привличане на широко обществено участие (програма „Обществен форум“)**

Сложните проблеми на обществото в преходния период все по-трудно могат да се решават без широко гражданско участие в процеса на вземане на решения. Местните власти у нас чувстват нужда от партньорство с различни групи от обществото при формиране на своята стратегия за управление социално-икономическото развитие на общината, която ръководят. Административните и политическите институции се нуждаят от по-тясно сътрудничество и взаимодействие с всички заинтересовани личности и организации за правилното определяне на приоритетите, основните цели и задачи в развитието на териториалната общност. За осъществяване на това необходимо партньорство между властта, бизнеса и гражданите е необходим преди всичко диалог, поставен на широка, равнопоставена основа.

Форумът е определен вид подход за провеждане на обществена дискусия в рамките на цялата община. Той е място за изява на мненията на всички представители на различни групи от обществото. Там могат да се да се обменят идеи, да се обсъждат предложения и виждания за бъдещето развитие на общината, за партньорството между институциите и подобряване качеството на живот на всички жители. Същевременно форумът е един процес на взаимно обучение по гражданско участие и гражданска отговорност.

Форумът е подходящ инструмент за:

- Обсъждане на теми от общ интерес и подбор на приоритетни действия за решаване на обществени проблеми;
- Изслушване на мнението на всички ангажирани институции и граждански групи по важни проблеми на обществото;
- Основаване на един продължителен и добре структуриран процес на дискусия;
- Информирание на местната власт за вижданията на гражданите за бъдещото развитие на общината;
- Препоръки за последващи действия;
- Наблюдение за изпълнението на препоръчаните действия.

Специфичните теми за обсъждане на форума се поставят от неговите участници в процеса на работата. Тези теми трябва да се разглеждат по отделно в продължение на серия от сесии, които изискват солидна подготовка от страна на модератора и оперативната група. В процеса на форума съдържанието и качеството на дискусията търпят развитие. Опитът показва, че една серия от 10 сесии с достатъчно задълбочени и продължително дискусии може да покрие проблемните въпроси и да допринесе за формиране на обща визия и стратегия за развитието на общината. За да се осигури необходимата предварителна подготовка на форумите, те трябва да се провеждат в интервали от около един месец. Като цяло може да се очаква, че един форум може да бъде резултатно приключен в рамките на една година.

За работата на Обществения форум в Габрово, например, има формирани 10 работни маси с около 60 участници. Работните маси са както следва:

- Култура и образование;
- Здравеопазване и социални дейности;
- Туризмът и опазване на околната среда и културно-историческото наследство;
- Бизнес;
- Общински съвет;
- Общинска администрация;
- НПО;
- Граждани;
- Международни програми;
- Младежки дейности и спорт.

Темите, които могат да бъдат дискутирани по време на сесиите на форума могат да бъдат от сферите на:

- Гражданските инициативи;
- Дейността на НПО;
- Стопанското и социално развитие;
- Местната власт;
- Държавното и регионално управление;
- Опазването на околната среда и културно-историческото наследство;
- Културно и духовно развитие;
- Други приоритетни за общината и гражданите сфери.

За да протичат гладко и ползотворно сесиите на форума, е необходимо осигуряването на добро ръководство и координация. Процесът се ръководи от т.н. ключови фигури и групи. Това са модераторът, помощник модераторът и отговорникът от страна на общинското ръководство, а също така оперативната група, изпълнителната група и „Форум“ офисът.

Експертните групи се формират от оперативната група и модератора, ако по време на сесиите на форума възникне нужда от разработка на специфични теми за дискусия. Това са външни, висококвалифицирани специалисти, които разработват идеи, предложения, проекти, планират задачи, поставени от форума.



Принципен подход в ръководството на форума:

- Формулиране на теми за дискусия;
- Приоритизиране на темите;
- Отворена дискусия с участието на всички;
- Търсене на конкретен резултат в дискусията;
- Използване на работните маси за структуриране на дискусията;
- Участие на граждани като слушатели;
- Постигане на консенсус;
- Формулиране на препоръките;
- Агресиване на препоръките към отговорни институции и лица;
- Използване на временно работещи групи от експерти.

По време на форума могат да се предприемат конкретни действия - стартиране на малки проекти. За по-големи проекти, изискващи значителни инвестиции, се кандидатства и за външно финансиране.

Освен конкретните резултати и проекти, произтичащи от форума, самото качество на дискусията ще стимулира укрепването на институциите на общинско и регионално ниво и ще засили гражданското участие в процеса на вземане на решения. Способността да се води дискусия на широка основа е част от културата на едно общество. Форумът ще допринесе за повишаване на тази култура.

#### **Диагностика на проблем. Вземане на решения**

Решенията в края на краищата, са това, заради което съществува местното самоуправление. Ако не се налагаше да се вземат решения, нямаше да има нужда от местна власт. Би било чудесно, ако всички решения на местното управление можеха да се вземат с консенсус - всички граждани на общината да се съгласят с определени действия, но подобно нещо на практика не съществува.

В дългосрочен план взетите с консенсус решения се осъществяват по бързо. Времето, изразходвано за постигане на консенсус, се компенсира от много по-ефективното прилагане на решението. Трябва да се търси консенсус при вземане на важни за общината решения - визия, стратегически цели.

**УПРАВЛЕНИЕ НА ПРОЕКТИ И ПРОГРАМИ,  
ФИНАНСИРАНИ ОТ ЕС**

*Валери Найденов*



# Управление на проекти и програми, финансирани от ЕС

## I. Управление на проектния цикъл

В този материал гумата „проект“ се използва както за „проект“ - група от дейности, водещи до Проектна цел в рамките на фиксирано време, така също и за „програма“ - серия от проекти, чиито цели заедно допринасят за постигането на една всеобхватна цел на секторно, национално или многонационално ниво.

Фигура 1. Проектен цикъл



### 1. Проектен цикъл и ключови принципи на Управлението на проектния цикъл

Пътят, по който проектите се планират и осъществяват, включва последователност, започваща с една одобрена стратегия, която води до идеята за определени действия, насочени към постигане на поставени цели, които след това се формулират, изпълняват и оценяват с оглед да се подобри стратегията и по-нататъшните действия. Проектният цикъл осигурява структурата, чрез която се извършва консултиране на заинтересованите страни и събиране на необходимата информация, така че да могат да бъдат вземани информационно обосновани решения на ключови етапи от жизнения цикъл на проекта.

В общи линии може да се каже, че проектният цикъл има шест фази, като продължителността и важността на всяка фаза, може да са различни за различните проекти. Но общо взето в цикъла на всяка програма, се засягат следните въпроси:

1. На всяка фаза се определят ключовите решения, изискванията за необходимата информация и отговорностите.
2. Фазите в цикъла са последователни - необходимо е всяка фаза да бъде успешно завършена преди да е започнала следващата.
3. Новото програмиране се основава на направената оценка, с цел изграждане на опит като част от институционално изграждане.

Програмите за партньорство и координация на помощта с нечленуващи в ЕС страни често включват комплекс от процеси, които изискват активната подкрепа на много институции. Управлението на проектния цикъл отразява процеса на вземане на решения и процеса на изпълнение; както и Подхода на логическата рамка, който показва методологията използвана за планиране, управление и оценяване на проекти. Управлението на проектния цикъл спомага да се осигури подкрепата на заинтересованите страни при вземането на решения и тези решения да бъдат информационно обосновани.



## 2. Основен формат и структура на проектния или програмния документ

Използва се един основен „формат“ за всички документи, които се изготвят в рамките на цикъла на проекта. Той следва същността на Подхода на логическата рамка.

### 1. Резюме

**2. Състояние:** Обвързаност на Правителствената политика на страната с Общите цели на ЕК и основополагащите нейната политика цели

**3. Анализи на сектора и проблемите** - анализ на заинтересованите страни и техния потенциал

4. Описание на проекта/програмата - цели и стратегията за постигането им

- Изводи от минал опит и връзка с други дейности на донорите
- Описание на интервенцията (цели и стратегия за постигането им, включително Цел на проекта, Резултати и Дейности, и основни Индикатори)

### 5. Предполагания, Рискове

### 6. Организация на изпълнението

- Физически и не-физически средства
- Организационни процедури и процедури за изпълнение
- График (работен план)
- Оценка на разходите и финансов план
- Специални условия и съпътстващи мерки от страна на Правителството/партньорите
- Мониторинг и оценка

### 7. Фактори за качество

- Собствено участие и контрол върху резултатите от страна на бенефициентите
- Политическа подкрепа
- Подходяща технология
- Социо-културни аспекти
- Равноправие между половете
- Опазване на околната среда
- Институционален и управленски капацитети
- Финансов и икономически потенциал (жизнеспособност)

**Анекс:** Логическа рамка (завършена или в схематичен вид, в зависимост от фазата)

### 3. Програмиране

Програмирането е многогодишно и индикативно. Работата се координира от службите на Комисията със съдействието на националните власти. **Резултатът е една одобрена многогодишна индикативна програма.**

#### Определяне на приоритетите

През фазата на Програмирането се прави анализ на ситуацията в страната и в сектора, за да се идентифицират проблемите, ограниченията и възможностите, които може да се разглеждат по време на съвместната работа. Това включва преглед на социо-икономическите индикатори и на приоритетите на национално ниво и тези на партньорите. Целта е да се определят основните цели и приоритети на секторно ниво за сътрудничество. Така се създава реална за осъществяване рамка на програмирането, в която проектите могат лесно да се подготвят. За всеки от тези приоритети се създават стратегии, които да отчитат уроци и поуки от предишен опит.

#### Основополагащи принципи на Програмирането

Следните принципи характеризират всички аспекти на програмирането:

##### **1. Фокус върху стандарта на живот и икономическото и социалното сближаване:**

Политиката за развитие на Европейската комисия (ЕК) е съсредоточена върху това да се подобри стандартът на живот, вземайки под внимание и групите цели, заложи в Чл. 177 от Споразумението, също както и регламентите и международните споразумения за всеки географски регион.

**2. Политически микс и взаимовръзки:** Стратегията и програмните документи трябва да бъдат изчерпателни и съобразени с всички политики, средства и инструменти на ЕК (политически микс), които се прилагат в страната партньор.

**3. Участие на страната и контролът ѝ върху резултатите:** Началото при изготвянето на стратегията и при програмирането са целите на сътрудничеството на Европейската общност/Европейската комисия, както и целите, които са на дневен ред в политиката на страната. За страните, включени в инициативите на Световната банка за прилагане на Стратегии за намаляване на бедността, е прието изготвянето на документ, съдържащ стратегии за намаляване на бедността, да поставя началото на процеса.

**4. Разпределение и допълняемост на работата:** Всяко усилие трябва да бъде направено с цел да се осигури максимална информираност и допълняемост към усилията на правителството (и партньорите от гражданското общество), страните членки и дейностите на международните агенции.

**5. Изчерпателни анализи на страните:** За програмирането трябва да се използва интегриран подход, който да взема под внимание политическите, икономическите, търговските, социалните, културните аспекти за развитие и тези на околната среда.

**6. Концентрация** на усилия в ограничен брой области: В общата политика на сътрудничество с ЕК са определени шест приоритета: търговия и развитие, интегриране на регионите, макроикономически политики, включително подпомагане на социални сектори, транспорт, производство на безопасни храни/развитие на селските райони и изграждане на институционален капацитет.

**7. Хоризонтални цели и основополагащи политиката на ЕК въпроси:** На всеки етап от изпълнението на предходните дейности, трябва да бъдат взети под внимание въпроси като: зачитане на човешките права, равенство между мъжете и жените, опазване на околната среда и др. Предотвратяването на конфликти и управлението на кризи също изискват внимание.

**8. Други ключови аспекти на политиката за развитие на ЕК:** В допълнение към областите на концентрация и общите въпроси дейностите могат да бъдат насочени към (i) преодоляване на проблемите в здравеопазването и охраната на труда, (ii) информационните и комуникационните технологии и (iii) подпомагане на научните изследвания и развойната дейност.



9. Където е възможно, фокусирането върху създаването на индивидуални проекти постепенно да бъде изместено от **създаването на секторни програми или политики**. Предоставянето на подкрепата да е тясно свързано със съгласувани национални политики в секторите или областите на сътрудничество.

**10. Обратна връзка:** Да се взимат предвид и да се отразяват в процеса на програмиране уроци от минал опит и резултати от съответни оценявания.

**11. Фокус върху резултатите:** Процесите на програмиране, прилагане и преглед използват няколко ключови индикатора за резултат, проектирани да показват и измерват въздействието от предоставените средства.

**12. Отворено партньорство:** Партньорството и сътрудничеството трябва да се разгърнат и към гражданското общество, частния сектор и местните власти, които в много случаи е добре да се приобщат към политическия диалог и да се включат в прилагането на проекти.

### **Проверка на качеството на индикативната програма/националното програмиране на помощта от ЕС**

Отговорите на следните въпроси могат да дават насоки за **проверка на качеството на индикативната програма:**

✓ Ясни и недвусмислени ли са целите? Покриват ли изискванията от гледна точка на добро управление, повишаване на жизнения стандарт, опазване на околната среда и равнопоставеност между половете?

✓ Ясно ли са обвързани секторните цели с общите цели, заложили в програмата?

✓ Ясно ли са дефинирани целите? Подходящи ли са индикаторите?

✓ Какви са предположенията и рисковете, криещи се зад целите? Доколко са вероятни и решаващи за успеха на програмата?

✓ Ясно ли са разбрани целите и одобрени ли са от заинтересованите институции в страната?

## **4. Идентификация**

През фазата идентификация и в рамките, установени в стратегията на страната, се набляга върху анализа на практическата стойност на проектните идеи, които включва анализ на заинтересованите страни и на вероятните целеви групи и бенефициенти (кои са те: жени и мъже от различни социо-икономически групи; оценяване на техните възможности и гр.) и анализ на ситуацията, включващ анализ на проблемите, които се срещат, и идентификация на възможността за тяхното разглеждане.

## **5. Оценка/селекция**

### **Дефиниране подробностите относно проекта**

През фазата оценка/селекция се изготвят всички подготвителни проучвания. Съответните проектни идеи се развиват в проектни планове (фишове). На практика ударението пада върху приложимостта и устойчивостта на предложената интервенция. Бенефициентите и другите заинтересовани страни вземат участие в подробното специфициране на проектната идея, която после се оценява по нейната осъществимост (ако има вероятност за успех) и устойчивост (ако има вероятност да генерира дългосрочни ползи). Отново, проверяването се прави с цел общите въпроси и основополагащите политиката на ЕС цели да бъдат адекватно разглеждани при изготвянето на проекта и целите. Трябва да се изготви подробна таблица на логическата рамка

с индикатори, действия и ресурси. На базата на тези оценки се взема решение дали да се напише официално финансовото предложение и да се търси финансиране на проекта.

## 6. Финансиране

Финансовото предложение е комплектовано и разгледано от съответната комисия и се взема решение, дали да се финансира или не проектът. Тогава се пристъпва към подписване на официалното одобрение, съвместно с правителството на страната партньор или с друга организация, предвид основните споразумения за финансиране на изпълнението. ЕС и страната партньор или друга организация впоследствие се споразумяват (Финансов меморандум) за методите на изпълнение, които се формализират в официален документ, в който се излагат направените уговорки за финансирането и изпълнението на проекта.

## 7. Изпълнение, мониторинг и доклади

След като проектът е разработен и е обезпечено финансирането, може да се пристъпи към неговото изпълнение. Договорените ресурси се използват за постигане целите на проекта и като цяло способстват за постигането на Общите цели. Това обикновено включва договори за проучване, за техническа помощ, строителни работи и доставки. Оценката на постигнатия напредък (мониторинг) дава възможност за коригиране при промяна в обстоятелствата.

При разпределението на отговорностите във връзка с изпълнението на проекта, като общо правило, Европейската комисия е отговорна за всички аспекти на изпълнението, включително, сред всички останали неща, за доставката, управлението на договора и финансовия мениджмънт, мониторинга, одита и др., като внася в съответните служби на ЕК обратна информация за необходимите корекции въз основа изготвените мониторингови доклади. При страните кандидатки се прилага системата за децентрализация на изпълнението (DIS), която ще премине в система на разширена децентрализация на изпълнението (EDIS), т.е. страната ще е отговорна за изпълнението на проектите, а Европейската комисия ще запази правото си за окончателна оценка на изпълнението.

### Очаквани последствия/резултати от изпълнението

Те могат да бъдат:

- √ Проектът успешно е постигнал целта си и е допринесъл за неговите общи цели.
- √ Доказателство/очевидност, което означава, че разпределението на средствата е било по ефикасен, ефективен и прозрачен начин.

### Основни управленски задачи на ниво програма

За ръководителя на програмата, независимо дали е от Делегацията на ЕК или от Европейската комисия в Брюксел, или в страната партньор, изпълнението на програмата обикновено включва следните основни управленски задачи:

1. Подготовка на тръжната документация за услугите, строителните работи и договорите за доставка, включително техническото задание за техническата помощ (изпълнител), ако се изисква (съществуват детайлни тръжни процедури за всеки инструмент на ЕС).
2. Мониторинг на изпълнението, предполагащ коригиращи мерки, ако са необходими за осигуряването на качество на резултатите от проекта.
3. Съдействие при осигуряването на своевременност на мерките и средствата, където е уместно, и подпомагане на комуникацията и информационния поток между партньорите, както и на обратна връзка.
4. Ръководене на оценките и одитите, ако се изисква.
5. Осигуряване на успешен процес на вземане на решение дали да продължи преследването на целите на проекта на даден бъдещ етап (и да се лансира по-нататъшни подготвителни действия)



или да се изоставят целите на проекта.

### Изпълнение и мониторинг на ниво проект

Обикновено проектите и програмите се изпълняват в продължение на няколко години. Управлението на проекта включва отговорностите за изпълнението, което най-общо се разделя на следните *периоди*:

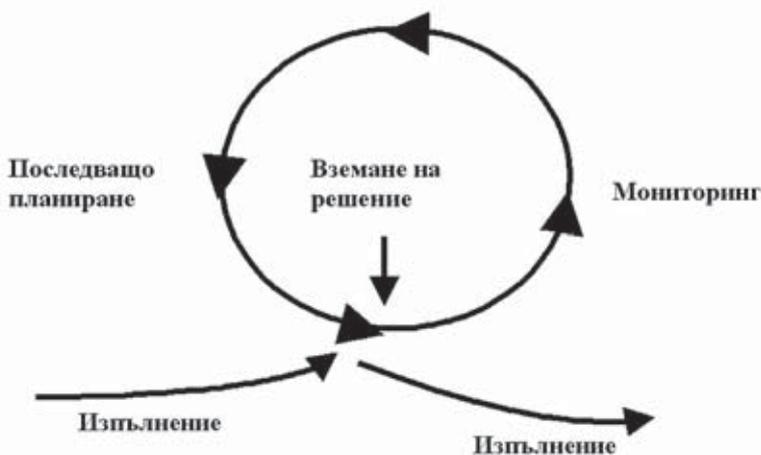
1. Начален период;
2. Основен период на изпълнение;
3. Финален период.

В течение на цялостното изпълнение на проекта и в зависимост от предвижданията на договорните/финансовите споразумения се прилагат *три главни принципа*:

**1. Планиране и последващо планиране.** Първоначално подготвените таблица-график за изпълнението, логическа рамка и таблица за дейностите и ресурсите се преглеждат регулярно, прецизират се и съответно се актуализират.

**2. Мониторинг.** Управлението на проекта има за задача да установи съответен контрол върху проекта с цел да се следи постигането на неговите цели. Това се прави от мониторинга (вътрешен), който представлява систематично и последователно събиране, анализ и използване на информация за управленски контрол и вземане на решение. Изпълнението е процес на продължително обучение, при който натрупаният опит се анализира и се връща като обратна информация към планирането и актуализирането на прилаганите подходи на изпълнение.

### Фигура 2. Изпълнението: Процес на обучение



**3. Доклади.** Управлението на проекта/изпълнителната агенция трябва да изготвя доклади за напредъка на изпълнението на проекта. Целта на тези доклади е да се осигурява информация със задоволително ниво на детайлност, с която да се проверява напредъка на проекта с оглед на целите му и очакванията от изпълнението на резултатите и дейностите. Тези доклади съдържат подробности, от една страна, за изпълнението на бюджета и от друга - за бюджетното обезпечаване през следващия период на изготвяне на доклада. Докладите за напредъка се представят обикновено на тримесечие. Тези принципи се съблюдават при използването на задължителната документация по време на изпълнението.

**Таблицата-график на изпълнението** е важен инструмент. Тя е документ за административно планиране и мониторинг, обхващащ най-важните административни етапи от фазите на подготовка до изпълнението на проекта и оценката. Таблицата-график дава представа как трябва да се справим с най-важните етапи и къде евентуално могат да се появят закъснения.

По този начин по време на изпълнението може да се установи нуждата от последващо

планиране, обусловена от факта, че напр. оставащият период ще е недостатъчен за извършването на определени строителни работи, изследвания и др. Както и другите планови документи, така и Таблицата-график на изпълнението трябва да се актуализира при управлението на проекта и следва да бъде включена в докладите за напредъка. Именно там следва да се правят и заключенията относно отклонения от предвиденото. Докато работните планове са ориентирани към целите и включват в таблиците си ресурсите за постигането на тези цели, Таблицата-график на изпълнение акцентира върху категориите ресурси, които могат да изискват обвързване с бюджета и/или тръжна процедура, както и други административни етапи като доклади относно евентуални разходи.

### **Какво е мониторинг?**

Мониторингът на проектите е неразделна част от оперативния мениджмънт. Целта му е да се набере информация, която ще позволи на управлението да идентифицира и решава проблеми, свързани с изпълнението, и да се оцени напредъкът. Логическата рамка, таблицата-график на изпълнението и таблицата на дейностите и ресурсите осигуряват основата/базата за постигането на тази цел. По следните базови точки следва да се извършва регулярно мониторинг.

### **Какво изследва мониторингът?**

√ Какви дейности се извършват и какъв напредък е осъществен досега (напр. при интервал седмица)?

√ Какъв процент от средствата са използвани и какви разходи са направени във връзка с развитието на изпълнението (напр. месечно)?

√ Постигнати ли са желаните резултати (напр. осъвременяват се на тримесечие), (ефикасност)?

√ До каква степен тези резултати съдействат за постигане на целите на проекта (напр. анализ на полугодие)? (ефективност)

√ Какви промени са настъпили в условията/средата на проекта? Оказват ли се верни предположенията?

Управлението на проекта проверява как се следват целите и анализира промените в средата на проекта, включваща заинтересованите лица, местните стратегии и политики. Ако напредъкът е незадоволителен, трябва да се предприемат коригиращи действия. Подробности за всяко действие следва да се отбележат в следващия доклад за напредъка.

### **Мониторинг. Някои основни стъпки**

При мониторинга се създава информационна база необходима за ръководенето и вземането на решения по време на изпълнението. Докато все още не се извършва мониторинг на проекта, от различните нива в Европейската комисия, от правителството на страната партньор и др. трябва да се вземе решение за това, каква информация ще е необходима за контролиране процеса на изпълнението и как тя ще се получава, събира, анализира и препраща. Най-общо мониторингът включва следните стъпки:

**Таблица 1. Основни стъпки при мониторинг**

Стъпки	Съдържание
Събиране на данни (факти, наблюдения и измервания) и документирането им	<ul style="list-style-type: none"> <li>√ Индикатори за целите на всички нива на логическата рамка</li> <li>√ Качество и предназначение на дейностите и усвояване на ресурсите (изпълнение)</li> <li>√ Среда на проекта (индикатори за предположенията)</li> <li>√ Въздействие на проекта</li> <li>√ Сътрудничество с целевите групи и партньори</li> </ul>
Анализиране и извеждането на изводите (интерпретация)	<ul style="list-style-type: none"> <li>√ Сравнение на планираните с действителните постижения (планирано и непредвидено) и определяне на отклоненията (преглед) и заключения</li> <li>√ Промени в средата на проекта и последици за проекта; извеждане на изводи</li> <li>√ Сравнение на планираните и действителните механизми и процедури при организацията на проекта и сътрудничеството с целевите групи; идентифициране на отклоненията и заключения</li> </ul>
Даването на препоръки (становища) и предприемане на корективни действия	<ul style="list-style-type: none"> <li>√ Приспособяване на времевия график на дейностите и ресурсите</li> <li>√ Приспособяване на целите</li> <li>√ Приспособяване на процедурите и механизмите на съвместна работа</li> </ul>

Документите на вътрешния мониторинг и докладите за напредъка отразяват резултатите от този процес. Главната *отговорност се носи от мениджмънта на проекта.*

**Таблица 2: Програмни индикатори за развитие**

<p><b>Индикатори за развитие</b></p>	<p>Някои организации като Обединените нации и Световната банка обръщат особено внимание на целите в партньорството си с отделни страни. Одобрена е система от индикатори за отчитане на постигнатия напредък от това партньорство.</p> <p>Подобен вид индикатори се използват и при управление на Стратегиите за страните партньори и при секторните програми. Употребата на индикаторите изисква:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. измерване изпълнението на политиките за развитие на страните в смисъла на отчитане на икономическия растеж и подобряване стандарта на живот в кратко-, средно- и дългосрочен период.</li> <li>2. измерване изпълнението на политиките за развитие на отделните сектори.</li> <li>3. наблюдение на прилагането и въздействието от подкрепата на ЕК.</li> </ol> <p>Трябва да се определи степенята на измеримост на индикаторите. Ето защо, когато се определя всеки индикатор, е важно да се обръща внимание на времето и цената, необходими за събиране на данни и честотата, с която тези данни могат да бъдат получавани.</p>
<p><b>Политиката за развитие използва следните индикатори:</b></p>	
<p><b>Индикатори за ресурси</b></p>	<p>Измерват финансовите, административните и нормативните (законодателни) средства, предоставени от Правителството и партньорите. Необходимо е да се установи връзката между използваните средства и постигнатите резултати с цел да се оцени ефективността на осъществените действия. <i>Напр.: преразпределяне на бюджета за образование след отмяна на матурите.</i></p>
<p><b>Индикатори за изходящ продукт</b></p>	<p>Измерват преките и конкретни последствия на взетите мерки и използваните ресурси: <i>Напр.: Брой дипломирали се ученици, намаляване натовареността на учителите.</i></p>
<p><b>Индикатори за резултат</b></p>	<p>Измерват резултатите, получени в краткосрочен период на ниво бенефициенти. Терминът „резултатни индикатори“ също се използва: <i>Напр.: Училищен прием, процент на приетите във ВУЗ през първата година на висшето образование.</i></p>
<p><b>Индикатори за въздействие</b></p>	<p>Измерват дългосрочните последствия на резултатите. Измерват общите цели по смисъла на националното развитие. <i>Напр.: ниво на грамотност, процент на завършилите висше образование.</i></p>

С изключение на „индикатори за ресурси“, използвани за програми, при подхода на логическата рамка, се използват:

√ Индикаторите за изходящ продукт, които се поставят на ниво дейности, тъй като са пряко следствие от прилагането на дейностите;

√ Индикаторите за резултат, отговарящи на индикаторите на ниво резултати в Подхода на логическата рамка (ПАР);

√ Индикаторите за въздействие се измерват на ниво цел и общи цели (може да се разграничат като първоначално или дългосрочно въздействие).

### **Доклади за напредъка при изпълнението на проектите**

По време на началния период на проекта трябва да се изградят механизмите за комуникация, чрез които нужната информация ще се събира и ползва по най-добрия начин с оглед на време и ефективност.

### **Как да се изготвят докладите?**

√ **Срещите** за обсъждане на напредъка са особено полезни за сравняване на напредъка с плана. Те могат да се използват като възможност за представяне и обсъждане на изготвените доклади или просто за кратка оценка на текущите въпроси и проблеми.

√ **Докладите** за напредъка на проекта осигуряват периодично резюме/кратко изложение на развитието на проекта, включващо ключова информация за материалните и финансовите показатели съгласно логическата рамка, таблицата-график на изпълнението и таблицата на дейностите и ресурсите.

Докладите за напредъка следва да бъдат написани в стандартен формат, за да могат да бъдат сравнявани за различните периоди. Целта на докладите за напредъка е да се актуализира постигнатото посредством индикаторите и ключовите етапи, като се използва следната рамка:

Данните за **планираните постижения** се сравняват с:

- данни за **текущите постижения**, за да се идентифицират
  - значителни **отклонения от плана**, като основа за идентифициране на
    - **проблеми и възможности**, за да се идентифицират
      - **коригиращи действия** и **варианти/алтернативи**.

## 8. Оценяване

### Основни отговорности

Двата типа оценяване са:

- оценка на индивидуални проекти: изпълнителните агенции са отговорни за оценката на индивидуалните проекти и за изготвянето на оценителен доклад за поддържането на база данни на всички оценки. Оценителните проучвания са финансирани от фондовете за проекти/програми;
- оценка на резултатите на държавните/регионалните и секторни политики и програми, изпълнението на програмирането и на политиките: този тип оценяване се управлява от националния координатор или ръководител на програмата. Съответната структура изпраща резултатите обратно в процеса на програмиране.

Оценителните структури имат отделен бюджет и са напълно независими от оперативните услуги. Те имат ключова роля като консултативен орган.

### Типология на оценките

Оценките могат да бъдат:

1. когато проектът е все още в ход: междинна оценка, за разглеждане (*оценка*) на развитието и предлагане поправки при проектирането по време на останалия период на изпълнение;
2. когато проектът е завършен - крайна оценка, за да се документират използваните ресурси, резултатите и напредъка за постигане на целите. Целта е да се отчете опитът от проекта, който може да бъде използван за подобряване на проектирането в бъдеще;
3. една или няколко години след завършване на проекта - последваща оценка, съсредоточена върху въздействието.

### Критерии за оценка

Критериите за оценка, използвани от фондовете на Европейската комисия, са тясно свързани с логическата рамка.

Таблица 3. Критерии за оценка, използвани от Европейската комисия

Адекватност	Определяне на адекватността на целите на проекта, относно проблемите, които той следва да реши, както и относно физическата и политическата среда. Включване на оценка на адекватността на качеството на проектния дизайн и самия процес на проектиране - т. е. логиката и завършеността на процеса на планиране на проекта.
Ефикасност	Установяване на факта, че резултатите са постигнати на разумна цена, т.е. доколко средствата и дейностите са се превърнали в резултат от гледна точка на качество, количество и време, и качеството на постигнатите резултати. Това в повечето случаи изисква сравняване на алтернативните предложения за постигане на същите резултати, за да се прецени дали е приет най-ефикасният процес.



Ефективност	Оценка на приноса на резултатите за постигане на целта на проекта и как предположенията и евентуалните рискове са повлияли за осъществяването на проекта.
Въздействие	Въздействието на проекта в неговия сектор и отношението му към секторните цели, посочени в общите цели на проекта, и за осъществяването на най-важните политически цели на национално и европейско ниво.
Устойчивост	Оценка на вероятността ползите от проекта да продължат в бъдеще след прекратяване на външното финансиране за проекта.

### Оценителни доклади

Оценителният доклад трябва да отразява критериите за оценка, същността на проекта, периода или етапа, за който оценката се отнася, и потребителите, за които ще се подготвя този доклад. Той ще бъде изготвен съобразно информационните изисквания, които значително се различават за различните типове потребители. Когато се подготвят техническите задания, е необходимо да се определи значението на всеки един критерий: обикновено междинната оценка има отношение към въпросите на ефикасността (докато въздействието няма да е от най-важно значение); последващите оценки имат отношение по-скоро към въздействието и устойчивостта. Във всеки случай заключенията трябва да се базират на анализите и връзката между препоръките и заключенията е необходимо да бъде изяснена. Препоръките трябва да засягат конкретния проект или подобни проекти в бъдеще в зависимост от типа на оценката.

Структурата на оценителния доклад трябва да бъде определена главно от целта на оценката и нейните целеви групи/потребители.

## II. Подход на логическата рамка (ПАР) – инструмент за дизайн и управление на проекти

### Етапи на подхода на логическата рамка

Основният инструмент, който се използва при планирането и управлението на проекти, се нарича **подход на логическата рамка** (ПАР). Методът на логическата рамка е ефикасна техника, която дава възможност да се идентифицира и анализира дадена ситуация, да се определят целите и дейностите, които трябва да се предприемат, за да се подобри настоящата ситуация и да се решат съществуващите проблеми. Освен на етапа на подготовка на програми и проекти ПАР е основен инструмент за управление и във фазите на изпълнение и оценка. Това му отнежда решаваща роля във всяка от фазите на управление на проектния цикъл.

ПАР стартира с процес на анализиране и дава структурата за представяне на резултатите от този процес по начин, който позволява определяне на целите на даден проект/програма по систематичен и логически начин. Това представяне отразява връзките между различните нива на целите, посочва как следва да се проверява дали целите са постигнати и определя какви фактори извън контрола на проекта могат да повлияят върху успешната му реализация.

Основните резултати от този процес се резюмират в матрица (*Фиг. 3*), включваща най-важните аспекти на даден проект или програма в логическа рамка, която представя проекта,

давайки отговори на следните въпроси:

*Защо се осъществява проектът? (логика на интервенцията)*

*Какво се очаква да постигне проектът? (логика на интервенцията и индикатори)*

*Как проектът ще постигне целите? (дейности, средства)*

*Какви външни фактори са критични за успеха на проекта? (предположения)*

*Къде да се открие информацията, изисквана за оценка успеха на проекта? (источници на проверка)*

*Какви средства се изискват? (средства)*

*Колко ще струва проектът? (разходи)*

*Какви предпоставки трябва да са изпълнени преди стартирането на проекта? (предпоставки)*

Логическата рамка е инструмент за подобряване планирането и осъществяването на проектите. Но създаването на логическата рамка не е упражнение по шаблон. Препоръчва се тя да бъде резултат от задълбочен анализ и процес на съвместно планиране. В този смисъл логическата рамка се разглежда като динамичен инструмент, който подлежи на преоценка и актуализиране в процеса на развитие на проекта и във връзка с променящите се обстоятелства, съпътстващи неговата реализация.

### Фигура 3. Матрица на логическата рамка

	Логика на интервенцията	Обективно проверяеми показатели (индикатори)	Источници за проверка	Предположения
Общи цели				
Цел на проекта				
Резултати				
Деяности		Средства	Разходи	
				Предпоставки

Съставянето на логическа рамка включва два основни етапа, които се осъществяват оперативнo по време на фазите „идентифициране“ и „селекция“ на цикъла на проекта:

**1. Етап на анализ**, по време на който се извършва анализ на настоящото положение с цел разработване на визия за „бъдеща желана ситуация“ и избор на стратегии, целящи нейното постигане. Основната идея е, че проектите и програмите са адресирани към решаването на проблеми на целевите групи и бенефициентите, били те мъже или жени, както и за задоволяване на техните нужди и интереси.

Етапът на анализ се състои от четири стъпки:

- ✓ анализ на заинтересованите страни;
- ✓ анализ на проблема (картина на реалността);
- ✓ анализ на целите (картина на подобрената ситуация в бъдеще);
- ✓ анализ на стратегиите (сравнение на различни възможности за справяне с дадена ситуация).

**2. Етап на планиране**, по времето на който резултатите от анализа превръщат идеята за проекта в практически, оперативен план, готов за изпълнение. На този етап се съставя логическата рамка на проекта. Дефинират се дейностите, ресурсите и графиците за тяхното изпълнение.

ЕТАП НА АНАЛИЗ	ЕТАП НА ПЛАНИРАНЕ
<p>✓ <b>Анализ на заинтересованите страни:</b> определяне на основните заинтересовани страни, целевите групи, бенефициентите; дефиниране на техните проблеми, свързани с бъдещата интервенция;</p> <p>✓ <b>Анализ на проблемите:</b> идентифициране на ключови проблеми, ограничения и възможности (причинно-следствени връзки);</p> <p>✓ <b>Анализ на целите:</b> развиване на цели от съществуващите проблеми; уточняване на начините за постигането им; (връзка цел-средства);</p> <p>✓ <b>Анализ на стратегиите</b> - определяне на различните стратегии за постигане на целите; селекция на най-подходящите стратегии; установяване на главните цели (обща цели и цел на проекта).</p>	<p>✓ <b>Логическа рамка:</b> определяне структурата на проекта/програмата; тестване на вътрешната логика; формулиране на постижими в определени срокове цели; определяне на общи средства и разходи;</p> <p>✓ <b>План/таблица-график на дейностите:</b> установяване на последователност и зависимост на дейностите; прогнозиране на етапите и продължителността им; уточняване на отговорностите за изпълнението;</p> <p>✓ <b>План/Таблица-график на ресурсите:</b> от графика на дейностите развиване на таблица-график на ресурсите и изготвяне на бюджетна таблица.</p>

### Първа колона: логика на интервенцията

Първата колона от логическата рамка се нарича “логика на интервенцията“. Тя представя основната стратегия, въз основа на която ще се осъществява проектът:

1. Дейности и средства (втора колона, четвърти ред): входни ресурси - материални и нематериални, които ще бъдат мобилизирани за изпълнение на дейностите;
2. Осъществяването на тези дейности води до постигане на резултатите;
3. Съвкупността от резултатите осигурява постигането на проектната цел;
4. Целта на проекта допринася за постигането на общите цели.

Съществуват четири нива на целите, които се дефинират както следва:

**Общите цели** на проекта или програмата обясняват значимостта им за обществото под формата на дългосрочни ползи за крайните бенефициенти и по-широки ползи за други групи. Те спомагат и за илюстриране на начина, по който програмата се вписва в регионалните/секторни стратегии на Правителството, организацията участници и ЕС, както и във всеобхватните стратегически цели на европейското сътрудничество. Общите цели не могат да бъдат постигнати чрез реализацията на проекта - той само би допринесъл за постигането им - изисква се принос и от други проекти и програми.

**Цел на проекта** е целта, която трябва да бъде постигната чрез осъществяването на проекта. Тази цел трябва да бъде насочена към основния проблем и да бъде дефинирана под формата на **устойчиви ползи за целевите групи**. Целта трябва също така да осигурява **равни** ползи за жените и мъжете в целевите групи. **Един проект може да има само една цел**. Наличието на повече цели на проекта може да го усложни твърде много и да създаде проблеми с управлението му. Множество от цели на проекта може също така да доведе до определяне на неясни или противоречащи си задачи. Следователно избистрянето и постигането на съгласие за точното формулиране целта на проекта е изключително важна стъпка в разработването на проекта.

**Резултатите** са „продукти“ от прилагането на дейностите. Тяхната съвкупност води до постигането на целта на проекта и по-конкретно, предоставянето на устойчиви ползи на целевите групи.

**Дейности** са действията (и средствата), които са били предприети (осигурени). Те обобщават какво ще бъде направено по проекта и са свързани с резултатите, които ще се постигнат чрез тях.

### **Втора колона: индикатори (обективно проверяеми показатели)**

Обективно проверяемите показатели представляват детайлно оперативно описание на:

- √ общите цели;
- √ целта на проекта;
- √ резултатите.

Например целите на проекта се описват под формата на количество, качество, целеви групи, време и място. Добрите индикатори са „SMART“<sup>1</sup> конкретни (**s**pecific), измерими (**m**easurable), достъпни (**a**vailable) (на приемлива цена), приложими (**r**elevant)(по отношение на целта) и срочни (**t**ime-bound).

Материалните и нематериалните *средства* (входни ресурси), които са необходими за извършване на планираните дейности се записват в най-долния ред на втората колона, т.е. в матрицата на логическата рамка не присъстват показатели за дейности. В това поле следва да бъде записана най-обща прогноза за необходимите ресурси. Дейностите са свързани с различните резултати. Показателите за дейности обикновено се определят по време на подготовката на графика на дейностите, в които и самите дейности се описват по-подробно.

### **Трета колона: източници за проверка**

Източниците за проверка показват къде и в каква форма може да бъде намерена информация за постигането на общите цели, целта на проекта и резултатите, описани чрез обективно проверяеми показатели. Разходите и източниците на финансиране (ЕС, Правителство и др.) се записват в долния ред на трета колона.

### **Четвърта колона: предположения**

По време на етапа на анализ става ясно, че проектът сам по себе си не може да постигне всички цели, посочени в горното на целите. След избирането на стратегия извън логиката на интервенцията остават някои цели и други **външни фактори**. Те също влияят върху осъществяването и дългосрочната устойчивост на проекта, но остават извън неговия контрол. Затова се включват като **предположения** в четвърта колона на логическата рамка. Предположенията са отговорът на въпроса „кои външни фактори не се влияят от проекта, но могат да повлияят върху осъществяването и дългосрочната му устойчивост?“

Вертикалната логика в матрицата на логическата рамка, т.е. връзката между първа и четвърта колона, работи по следния начин:

- √ Дейностите могат да започнат веднага след изпълнение на предпоставките;
- √ Ако предположенията на това ниво са се оказали верни, осъществяването на дейностите води до постигане на резултати;
- √ Ако предположенията на това ниво са се оказали верни, тези резултати водят до постигане на целта на проекта;

С постигането на целта на проекта в случай, че предположенията на това ниво са се оказали верни, проектът дава приноса си за постигането на общите цели.

<sup>1</sup> „SMART“ , съставена от инициалите на определенията на индикаторите, съществува като отделна дума в английския език: smart - умен.



## III. Секторни програми

### Произход на секторния подход

Проектите са част от национална програма и координацията между донорите трябва да се усъвършенства. Този подход е успешен в страни, които имат заговорителен капацитет да прилагат и доразвиват националната политика и да координират действията на донорите. Секторният подход възниква поради липсата на влияние на отделните проекти върху общото състояние на сектора, поради нуждата от задълбочен политически диалог, който да осигури устойчивост и съпричастност, както и поради необходимостта да се фокусират разпръснатите средства към конкретни приоритети.

**Секторният подход цели въздействието върху средата като резултат не само от приноса на конкретен донор.** Подходът цели осигуряването на рамка на публичните разходи от държавни и външни източници. Световният опит показва, че в този случай донорите еволюират в действията си и преминават от подпомагане на специфични дейности към съфинансиране на политики на партньорски държави заедно с други донори. Тези координирани усилия се развиват на основата на цели, поставени от правителството и според установена публична разходна рамка, т.е. външната помощ е директно насочена към правителствените планове и националния бюджет. Трябва да се отбележи, че секторните програми имат характер на процес.

Според изявление на ЕК „този подход спомага за съпричастността на страните партньори, координацията между донорите, уеднаквяване на процедурите, по-голяма ефективност на финансовата помощ и осигурява цялостен поглед върху проблемите на сектора. Той изисква политически диалог относно секторите, изграждане на капацитет, съгласуваност и обвързаност с макроикономическата условия.“

### Как работят секторните програми?

Секторните програми имат три основни характеристики:

1. Чрез специален документ за секторна политика и стратегическа рамка **Правителството поема отговорност** за водените политики, приоритетите и стандартите, които прилага към дейността в сектора, включително тази, финансирана от донори.

2. **Значителна част от финансовите ресурси**, насочени към сектора, подпомага определена секторна политика и инвестиционна програма под правителствено управление (инвестиционна рамка на сектора и годишен бюджет).

3. **Партньорите възприемат общи подходи** за сектора и под-секторите и са страна в съфинансирането и бюджетната подкрепа.

Средствата се осигуряват от бюджета на публичния сектор и трябва да бъдат управлявани ефективно, прозрачно и отговорно. Целта на секторната програма е да се подчертае този процес, да се направят ясни националните политики и да се повиши резултатността на стратегиите, както и управлението на националните и външни ресурси.

Правилата на играта са следните:

√ Всички партньори финансират определената от Правителството разходна/инвестиционна програма и спазват процедурите за консултация, включително процедурите за намиране на решение при несъгласие. Промени в политиката не се правят без предварителна взаимна консултация. Донорите осигуряват средства за дейности, попадащи в рамките на секторната програма.

√ Всички партньори използват уговорени процедури за заявяване, получаване, изразходване, осчетоводяване и одит на средствата. Съществува споразумение за общо докладване и наблюдение. Донорите икономисват средства, където приоритетите са споделени. Донорите се стремят към хармонизиране на процедурите и тяхното интегриране.

Правителството управлява средствата. Донорите договарят помощта с централните бюджетни власти (както и със съответните свързани министерства), която съответства на

политиката, ресурсите и стандартите на правителството. Използва се техническа помощ за подпомагане и капацитетно изграждане, което е контролиран от правителството процес.

Секторната програма може да бъде финансирана по различни начини:

√ Бюджетно подпомагане (целево подпомагане - т.е. средствата ще бъдат използвани за конкретно бюджетно перо/рег/компонент или за дейности в специфичен регион или общо, нецелево подпомагане);

√ Общ донорски фонд („финансиране на кошница“ - предполага съществуването на ясни процедури, които са договорени и са общи за всички донори, средствата се трансферират в обща „каса“);

Специфични за всеки донор процедури (поборни на тези, използвани за отделни проекти, но в обща рамка).

Поради това, че секторните програми са насочени към подобряване на цялостното управление на публичните финанси, програмите трябва да хармонизират процедурите за изпълнение с всички донори. Преобладаваща е тенденцията донорската помощ да се предоставя чрез държавния бюджет, при условие, че е осигурен минимум от ясни процедури и системи за финансов контрол. Програмите в тези случаи включват мерки за укрепване на процедурите за осигуряване на прозрачност и отговорна финансова и бюджетна система.

### **Разработване на Секторната програма**

Има няколко въпроса, които е необходимо да се вземат под внимание:

1. Секторната програма изисква средносрочен план на публичните разходи. Когато външните средства са налични, трябва да се обърне внимание върху устойчивостта на правителственото финансиране в дългосрочен план. Важно е да се подчертае, че средствата от държавното съфинансиране следва да нарастват през периода на изпълнение на програмата до степен, когато тя стане устойчива във времето и текущите разходи за поддържането ѝ могат да се осигуряват самостоятелно.

2. С потребителите на услуги в публичния сектор трябва да бъдат обсъдени целите на секторната политика, преди да бъдат приети от правителството, и да бъдат привлечени в осъществяването ѝ. Когато съществува децентрализация на изпълнението, се разработват механизми за контрол, които да позволят контролиране на резултатите от потребителите. Затова секторните програми трябва да предвиждат институционално укрепване на местната администрация, изразяващо се в повишаване на капацитета за участие в планирането и управлението на ресурсите и услугите и контролира качеството им.

3. Целевото насочване на паричните потоци е начин да се осигури извършването на определени дейности. Съставянето на секторната политика и стратегия и планирането на разходите позволяват да се включат в процеса важни междусекторни въпроси като равенството на половете и околната среда.

4. Всички налични ресурси на секторната програма са резултат от съфинансиране и затова не е достатъчен да е добър контролът само на една част от бюджета, докато останалата част от ресурсите да се управлява лошо. Въпросът за доброто управление (good governance) трябва да бъде поставен в началните етапи на програмната подготовка, когато се разработва програмата за бюджета, така че нуждата от институционално укрепване да бъде идентифицирана бързо. Ясно трябва да се разписват процедурите за финансовия мениджмънт, системите за вътрешен и външен одит и необходимите мерки при недобро управление на средствата.

5. Равнището на външното подпомагане зависи от анализа на постигнатите резултати за подобряване на услугите за населението и икономическите субекти, измерени чрез индикатори за реализация. Тази зависимост трябва да бъде изрично формулирана в началото на програмата. Една от целите на секторния подход е да осигури голяма гъвкавост при изпълнението. Прекалено дългият период на планиране и прекалено подробното планиране трябва да се избягват и да се предпочитат гъвкаво програмиране, базирано на циклични планове (например на три години). Такива планове трябва да се разработват на основата на общи принципи и общи стратегически приоритети и придружени с общ преглед на годишните разходни програми. Поради тези причини секторното планиране трябва да има ефикасна и ефективна система за мониторинг и



оценка(разработена от Правителството/министерството), ориентирана към оценка на въздействието и резултатите.

6. Ограничен брой важни предварителни условия трябва да бъдат посочени в началото на секторното планиране. Оценката на средносрочното изпълнение зависи от условията, свързани с индикаторите за степента на изпълнение и за резултатите. Това се отразява на размера на помощта - според степента на постигане на целите и количеството на услугите, осигурени на бенефициентите. Правителството трябва да се обвърже със спазването през целия период на „основните принципи“, които са съгласувани с донорите. Тези принципи могат да включват например целесъобразно разпределение на ресурсите между централната и местна администрация, необходимата прозрачност на бюджетния процес и системата за осчетоводяване, осъществяването на административни и институционални промени и т.н.

7. По време на изпълнението на програмата появата на противоречия, значителни правителствени затруднения, непослелователно бюджетиране, несъвместимост с принципите, несъгласуваност между участниците, оттегляне на основните донори и т.н. могат да доведат до преразглеждане на помощта. Програмирането се извършва, като се има предвид цялостното синхронизирано управление на програмата и в случай, че възникнат проблеми при изпълнението, да има заложен отговорни реакции, които да не позволят прекратяване на програмата или значителни промени в системата за прилагане. В случаи на затруднения в управлението на ниво програма трябва да има указание за преминаване на управлението на ниво проект.

### **Секторен програмен цикъл**

Секторният програмен цикъл е подобен на проектния цикъл. Отправната точка е Стратегията за развитие на страната:

1. По време на **фазата на програмиране** стратегията за развитие на страната задава секторите, предназначени за подпомагане. Стратегията е формирана в процес на диалог между Правителството, донорите и групи заинтересовани страни на национално и секторно ниво. Обсъждат се макроикономическата и бюджетната ситуация, качеството на управлението на публичните финанси, въпросите на доброто управление, секторните политики и обосноваването на целите. Анализират се сумите в разходната рамка и съгласуваността между Годишен план за работа и бюджетът. **Резултатът** от цялата дискусия е постигане на споразумение за секторите, които ще бъдат подпомагани.

2. По време на **фазата за идентификация** се прави предварителна преценка на секторната програма. Правителството и донорите достигат до най-обща уговорка относно секторната политика и стратегия (обикновено се споразумяват и с други донори). **Резултатът е решение дали да се продължи или не с изготвянето на секторната програма.**

3. По време на **фазата на оценка и селектиране** се цели постигане на споразумение за **водещите принципи за изпълнението на програмата** и тяхното подробно съставяне. Принципите могат да включват въпроси като целесъобразно разпределение на ресурсите между централната и местна администрация, необходимата прозрачност на бюджетния процес и осчетоводяването, административни и институционални промени и т.н. Подробности за програмните приоритети, секторните реформи и инвестиции се уговарят с правителството и другите донори. Резултатът е решение дали да се предложи програмата за финансиране или не. **Условията** трябва да бъдат посочени по време на тази фаза.

4. По време на **фазата на финансиране** се взема решение дали да се финансира програмата или не.

5. По време на **фазата на изпълнение** секторната програма се изпълнява в рамките на предвидените публични разходи. Когато има споразумения за съвместно финансиране, проследяването не е лимитирано само за средствата от ЕС, но и за цялостното секторно финансиране, в това число правителствено и от други донори. Индикаторите за секторните програми често са съобразени с международни цели за развитие.

6. По време на **фазата на оценка** вниманието се фокусира върху изработване на заключения и препоръки с оглед на постигнатите резултати от програмата и възможните подобрения за секторната политика и програма.

## **Приложение 1**

# **СТРАТЕГИЯ ЗА УЧАСТИЕ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ В СТРУКТУРНИТЕ ФОНДОВЕ И КОХЕЗИОННИЯ ФОНД НА ЕС**

**(със съкращения)**

# СТРАТЕГИЯ ЗА УЧАСТИЕ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ В СТРУКТУРНИТЕ ФОНДОВЕ И КОХЕЗИОННИЯ ФОНД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

## І. Общи положения

Настоящата Стратегия е изготвена в съответствие с основните изисквания за планиране, администриране и прилагане на Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз, изложени в Регламент 1260/99 и Регламент 1164/94 на Съвета на ЕС.

В изпълнение на „План 2000“ на Европейската комисия и Заповед на министър председателя на Република България беше създадена междуведомствена работна група, която да разработи Стратегията за участието на страната ни в Структурните фондове на Европейския съюз.

В контекста на горните документи се идентифицира необходимостта от започване процес на изграждането на структурите, които се изискват за целите на регионалната и структурната политики.

В резултат от дейността по Специалната подготвителна програма за Структурните фондове на ЕС (СПП) в България беше извършен институционалният преход към въвеждане на концепцията и начините на работа с европейските Структурни фондове и Кохезионния фонд. В рамките на СПП през 1998 г. започна подготовката на Национален план за икономическо развитие (НПИР) на Република България за периода 2000 - 2006 г.

Разработването на НПИР 2000 - 2006 г. беше възложено на Централно координационно звено (ЦКЗ) към Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ), с членове представители на ключови министерства, гържавни агенции и Министерски съвет. Ролята на ЦКЗ беше да подпомага определянето на националните стратегически цели и приоритети, респективно - мерки и оперативни програми и бе подчинена на две основни задачи. Първата, с предимно външно-политически и външно-икономически характер, целеше ситуацията в страната да бъде направена по-предвидима и прозрачна за всички потенциални инвеститори, вкл. фондовете на ЕС, ЕИБ, ЕБВР, СБ, МВФ и други международни финансови институции. Втората основна задача беше да се постигне по-висока степен на вътрешна административна и финансова организираност и да бъдат създадени съответните механизми за диалог и координация на програмиране на помощите от европейските фондове на всички обществени нива.

### **Необходимост от Стратегия за участие на Република България в Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС**

Необходимостта от разработването на настоящата стратегия се обуславя от редица причини. Един от основните моменти е, че с приемането на „План 2000“<sup>1</sup> Европейската комисия (ЕК) очертава задълбочена стратегия за пред-присъединителния процес на страните кандидатки, включително преориентацията на програмите на Европейския съюз от „проектно ориентирани“, към „проблемно ориентирани“, които да решават реални проблеми на страните в процеса на присъединяване. На базата на този План, и след консултации с българските институции беше одобрено Партньорство за присъединяване и Национална програма за приемане достиженията на европейското законодателство с цел да се подпомогне България в подготовката за членство в ЕС.

Друг основен момент, обуславящ важноста на настоящата стратегия, е необходимостта от определяне, уточняване и изграждане на функциите и структурите, които се изискват за целите на регионалната и структурната политики. В този контекст друг важен елемент е необходимостта от навременното актуализиране на действащата нормативната база и създаване на нова, отговаряща на европейските изисквания.

В процеса на присъединяване България е бенефициент на пред-присъединителните финансови инструменти на Европейския съюз ФАР, ИСПА и САПАРД. Тяхното успешно усвояване е необходимо условие за подготовката на страната ни за използването и управлението на помощта по Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС след присъединяването. Тъй като пред-присъединителните фондове са изградени върху принципите на действие на Структурните

<sup>1</sup> Agenda 2000

фондове и Кохезионния фонд на ЕС, необходимо е да се изградят такива механизми, че България да отговори на четирите принципни изисквания за концентрация, програмиране, допълняемост и партньорство, залегнали в основата на управлението на Структурните фондове и Кохезионния фонд.

Важен момент, пораждащ необходимостта от настоящата стратегия, е липсата на традиции в децентрализация на планирането. Едва след създаване на основа за добра координация на централно ниво България ще може да приложи в действителност принципа на партньорство.

Налице е необходимост от ясно дефиниране на визията на българското правителство относно изграждане и организационно укрепване на институциите, които ще осъществяват планиране, управление, наблюдение и контрол на средствата, предоставяни на България от Европейската общност.

### **Основни предпоставки за успешно реализиране на Стратегията**

Основните предпоставки за успешната реализация на Стратегията могат да бъдат систематизирани както следва:

Действаща нормативна база в страната, свързана с присъединяването;

✓ Регламенти и основни изисквания на Европейския съюз;

✓ Разработени процедурни документи (Практически ръководства) за успешното усвояване на пред-присъединителните фондове;

✓ Натрупан опит по отношение стартиране на процеса на изграждане на структурите по управление на Структурните фондове и Кохезионния фонд съгласно изискванията на Европейския съюз;

✓ Изградени звена в министерствата, работещи по присъединяването и по изпълнението на проектите, финансирани от ЕС;

✓ Помощ и подкрепа на Делегацията на ЕК в България и на Европейската комисия.

При изготвяне на настоящия документ са взети предвид препоръките на Европейската комисия, дадени в Редовния доклад на ЕК за България<sup>2</sup>, предварителната оценка на Националния план за икономическо развитие 2000 - 2006 г.<sup>3</sup>, Информационна записка по Глава 21 от преговорите за присъединяване „Регионална политика и координация на Структурните инструменти“<sup>4</sup>, както и особеностите на административната и социално-икономическа ситуация в България и натрупания досега опит.

### **Стратегически замисъл**

Философията на разработената стратегия се основава на основните изисквания за планиране, администриране и прилагане на Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС съгласно Регламент 1260/99 и Регламент 1164/94 на Съвета на ЕС.

Три са основните изисквания на Европейския съюз, при осигуряването и спазването на които България ще получи средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд:

1. Ясно разработени програмни документи;

2. Действаща правна и институционална рамка, осигуряваща подготовката, оценката и наблюдението на плановите документи и проекти;

3. Ефективно функциониращи механизми и процедури за финансов контрол.

Стратегията се основава на принципите, които следва да се спазват във всички дейности по програмиране, изпълняване и наблюдение на дейностите, финансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд, а именно:

✓ **Принципът на партньорство**, който изисква определените партньори да представят своите мнения и предложения по прозрачен начин още в началото на процеса на програмиране и в процеса на подготовката, финансирането, наблюдението и оценката. Партньорството изисква както по-ниските нива на управлението, така и гражданското общество в страната да участват заедно с ЕК в процеса на разработка, подбор, управление и наблюдение на проектите. Този принцип изисква прилагането на механизми на консултации и участие на национално и регионално равнище, които да осигурят участието на местните и регионални власти, бизнеса и асоциациите на работодателите, синдикатите, неправителствените организации и други заинтересовани страни;

<sup>2</sup> Ноември 2001 г.

<sup>3</sup> Оценката е възложена от ЦКЗ към МРРБ и е извършена от независими консултанти на ЕК в съответствие с изискванията на Регламент на ЕС 1260/99, април 2001 г.

<sup>4</sup> Съвет на ЕС, Enlarg 347, 14700/01, 23.11.2001.



✓ **Принципът на координация**, с който се гарантира съгласуваност и последователност на различните становища и приоритети, както и преговори за постигане на съгласие между отделните участници. Координационната структура трябва да има достатъчно влияние и да бъде приета, за да се избегне политическото напрежение. Необходимо е да се осъществи вътрешна и междуведомствена координация и сътрудничество. При управлението на Структурните фондове и Кохезионния фонд е необходимо да се осъществява координация както на подкрепата от различните фондове, така и между фондовете и подкрепата от другите финансови инструменти и ЕИБ. Тази координация се осъществява чрез Плана за развитие, Рамката за подкрепа от Общността, Оперативните програми и Националните секторни политики в областта на околната среда и транспорта както и в процеса на наблюдение и оценка на помощта;

✓ **Принципът на децентрализация**, с който се делегират права по управлението на Структурните фондове и Кохезионния фонд от Комисията на страната членка. При оценяване капацитета на изпълнителните агенции за управление на помощта на децентрализирана основа България ще прилага определени критерии, дефинирани в Регламентите на ЕС. Като се имат предвид ресурсните ограничения на сегашния административен капацитет на България, в периода до присъединяването усилията ще се концентрират върху укрепване първо на институциите на национално ниво и впоследствие - на регионално ниво;

✓ **Принципът на допълняемост**, изискващ средствата от Европейската общност да се допълват с местни източници на финансиране.

Стратегията е изготвена в съответствие с Регионалната политика на България като политика, целяща намаляването на икономическите и социалните различия в рамките на страната и с Политиката на социално и икономическо сближаване на ЕС като политика, целяща намаляване различията между равнищата на развитие в различните региони и страни на Общността (т.е. между България и ЕС). Тъй като регионалните различия в социалното и икономическото развитие на България са много ясни и ще нараснат след завършване преструктурирането на икономиката, правителството трябва да идентифицира регионалната политика като един от основните си приоритети и да започне въвеждане на инструментариум за регионално развитие. Важно е усилията да се съсредоточат както към постигане на високо ниво на икономическо и социално развитие за цялата страна с оглед намаляване различията със страните членки, така и към намаляване на различията в развитието на отделните региони в България.

#### **Основните характеристики на Стратегията са:**

✓ Дългосрочна - обхваща периода до 2006 г. и включва процеси и дейности, които ще се реализират и след присъединяването;

✓ Офанзивна с про-активен (изпреварващ) характер - ориентирана да отразява промените в средата и да се адаптира към тях;

✓ Динамична - трябва да се реализира в ускорени срокове и да се изведе като приоритет на правителството и цел ускоряване на процеса на присъединяване;

✓ Координирана (стратегия на общите действия) - синхронна съвместна работа на изпълнители от различни министерства; изисква координираните, обединени и интегрирани усилия на много звена за изготвянето и реализирането ѝ.

#### **Основните приоритети на настоящата стратегия са:**

- Актуализиране и формиране на необходимата нормативна уредба в процеса на подготовка на страна за участие в Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС;

- Идентифициране и ускорено укрепване на действащите институции и администрация и създаване на нови структури, които ще участват в процесите на програмиране, наблюдение, оценка и финансово управление и контрол на помощи от Структурните и Кохезионния фонд.

#### **Необходимост от промени в съществуващото законодателство**

С цел хармонизиране на българската нормативна уредба и регламентирането на Структурните фондове възниква необходимост от промени в нормативната база в следните основни области:

✓ регионално развитие;

✓ укрепване административния капацитет в планировъчните райони, съответстващи на ниво NUTS II с цел планиране, прогнозиране, оценка на изпълнението на регионалната оперативна програма, анализиране и обобщаване на статистическа информация;

✓ установяване на административна рамка за участието и взаимодействието на регионалните и местните власти, браншовите организации и социалните партньори в цялостната дейност по регионална политика и използване на Структурните фондове и Кохезионния фонд;

- √ синхронизиране на Националния план за икономическо развитие и Националния план за регионално развитие;
- √ синхронизиране на регионалното планиране с процедурите по устройство на територията;
- √ устройство на територията;
- √ опростяване на процедурите, свързани с устройството на територията;
- √ оптимизиране на компетенциите на органите по устройство на територията;
- √ бюджетното законодателство с цел преход от годишно към многогодишното бюджетирание;
- √ финансов контрол;
- √ обществени поръчки - разработване на система за транспониране на критериите на ЕС за квалифицирано избиране на кандидатите, принципно решаване на проблемите, свързани с техническите спецификации, хармонизация в пълна степен на националното законодателство с изискванията на европейското право и практика;
- √ организация на институциите, които ще участват в управлението на Структурните фондове и Кохезионния фонд;
- √ административната рамка за участието на регионалните и местни власти, браншовите организации и социално-икономическите партньори в цялостната дейност по регионална политика и използване на Структурните фондове и Кохезионния фонд;
- √ наблюдение и извършване на предварителна, междинна и последваща оценка на управлението на средствата от помощта;
- √ конкуренция и държавни помощи;
- √ опазване на околната среда - икономическа организация на дейностите по опазване на околната среда; оценка на въздействието върху околната среда на предложения и проектни решения; екомаркировка; изграждане на национална система за мониторинг на околната среда; осъществяване на контрол върху състоянието на околната среда и източниците на замърсяване и др.;
- √ равните възможности - законово регламентиране на предотвратяване на дискриминацията с цел осигуряване на равна и ефективна защита от дискриминация и равни възможности за участие в обществения живот на всички лица без разлика на пол, раса, цвят на кожата, етническа принадлежност, гражданство, политически и други убеждения, религия или вяра, увреждане, възраст, сексуална ориентация и лично или семейно положение.

## II. Цели на стратегията

### Обща цел

В процеса на подготовка на страната за участие в Структурните и Кохезионния фондове е необходимо създаване на ефективни структури за координирано програмиране, управление, наблюдение, оценка, финансово управление и контрол на помощта от ЕС на централно ниво; повишаване и укрепване на капацитета на съществуващите институции и идентификация на органите и звената които ще работят по управлението на Структурните фондове и Кохезионния фонд; идентифициране на социално-икономическите партньори и създаване на координиращи инструменти и засилване на партньорството с регионалните, местните и социално-икономическите партньори; анализ и актуализация на нормативната уредба; осигуряване публичност и прозрачност на стратегията.

В този смисъл Обща цел на Стратегията е изграждане на работещи институционални механизми за ефективно използване на Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС след присъединяването на страната ни към ЕС.

### Специфични цели:

1. Законодателни мерки за подготовката на България за усвояване на средствата от Структурните и Кохезионния фондове на Европейската общност към момента на присъединяване;
2. Мерки за изграждане и/или развитие на институциите с оглед готовност за усвояване на средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейската общност при спазване на принципа на приемственост между пред- и след-присъединителните структури и отговарящи на управленските и културните традиции на България;
3. Идентифициране на социално-икономическите партньори;



4. Повишаване на административния капацитет и осигуряване публичност и прозрачност на стратегията.

### **Задачи и мерки**

За постигане на поставените специфични цели са разработени основни задачи и съответните мерки за тяхното изпълнение.

### **ЦЕЛ**

1. Законодателни мерки за подготовката на България за усвояване на средствата от Структурните и Кохезионния фондове на Европейската общност към момента на присъединяване.

### **ПОД-ЦЕЛИ**

✓ Анализ и актуализация на законодателната рамка и под-законовата нормативна база;

✓ Оптимизиране процеса на подготовката на планови документи и проекти за усвояване на средства от ЕС чрез създаване на правна и институционална рамка, осигуряваща тяхната подготовка, оценка и наблюдение и интегриране на съществуващите планови документи;

✓ Създаване на необходимата нормативна база за възлагане на отговорности на определените в Стратегията институции, свързани с управлението на Структурните фондове и Кохезионния фонд

### **ЗАДАЧИ**

1.1 Анализ на законите в сферата на регионалното развитие и местното самоуправление;

1.2 Анализ на законите във финансовата сфера;

1.3 Анализ на законите в икономическата сфера;

1.4 Анализ на секторните закони;

1.5 Анализ на под-законовите нормативни актове (НПИР; отделните институции, вкл. Управляващите органи, Комитети за наблюдение).

### **МЕРКИ**

#### **Мерки към 1.1.**

✓ Подготовка и приемане на изменение и допълнение в Закона за регионалното развитие с оглед регламентиране създаването на единна рамка за интегрирано социално-икономическо развитие и гарантиране на обвързаност между двата планови процеса и между двете институционални рамки - за регионално развитие и за Структурните фондове и Кохезионния фонд;

✓ Подготовка и приемане на изменение и допълнение на Закона за Икономическия и социален съвет с оглед създаване на механизъм за партньорство при програмиране и наблюдение на процесите по усвояване на средствата от Структурните фондове и Кохезионния фонд;

✓ Подготовка на изменение и допълнение на ПМС 145 от 27.07.2000 г. за определяне на условията и реда на изпълнение на стратегии и програми, съфинансирани от фондовете на ЕС в областта на регионалното и икономическото и социално сближаване.

#### **Мерки към 1.2.**

✓ Усъвършенстване на прилагането на Закона за гържавния финансов контрол при отчитане на регламентите на ЕС в областта на вътрешния одит;

✓ Извършване на промени в Закона за гържавен вътрешен финансов контрол с цел ясно дефиниране на органите, извършващи вътрешен одит;

✓ Подготовка и приемане на изменение и допълнение на Закона за устройство на гържавния бюджет (вкл. вторично и третично законодателство) с оглед преминаване към многогодишно бюджетниране и създаване на интегрирана система за планиране на инвестициите, обхващаща едновременно европейските и националните източници на финансиране;

✓ Усъвършенстване на бюджетните процедури в посока на многогодишно бюджетниране и създаване на механизми за координация на публичното и частното финансиране. Разработване на правила и подходи за управление на публичните финанси при многогодишно финансиране.

#### **Мерки към 1.3.**

✓ Хармонизиране и развитие на статистиката за районите за планиране в съответствие със стандартите на ЕВРОСТАТ чрез изграждане и внедряване на система от показатели, хармонизирана с ЕВРОСТАТ и отчитаща националната специфика.

#### **Мерки към 1.4.**

✓ Приемане на изменение и допълнение и усъвършенстване на прилагането на Закона за обществените поръчки;

√ Разработване, утвърждаване и разпространение на система за предварителна оценка, оценка на въздействието върху околната среда и върху социално-икономическото развитие;

√ Създаване на национална правна рамка за прилагането на мерки за развитие на селските райони, които да се съсредоточат върху частния сектор.

#### **Мерки към 1.5.**

√ Разработване на Правилници и процедури за отговорностите на институциите по отношение на подготовката за усвояване на средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд;

√ Разработване на система от програмни документи за усвояване на средства от ЕС, съответстващи на изискванията на Регламенти 1260/1999 г. и 1164/1994 г. на Съвета на ЕС;

√ Разработване на механизъм за подобряване на координацията и партньорството при изготвяне, актуализиране и изпълнение на Националния план за икономическо развитие;

√ Съгласуване и приемане на решение от Правителството на Република България за стратегическите приоритети за развитие в НПИР 2000 - 2006 г. и даване на мандат за водене на преговори с ЕК за финализирането на плана;

√ Изготвяне на План за действие на Правителството на Република България за:

√ актуализация на НПИР 2000 - 2006 г. и подготовка на програмния документ за планиране на структурната помощ от ЕС след присъединяването;

√ развиване на административния капацитет за управление на помощта от ЕС, включително механизми за осъществяване на прехода при предаване на функции и отговорности от МРРБ на МФ за изготвяне на НПИР 2000 - 2006 г.;

√ Нормативно регламентиране на състава и функциите на Комитета за наблюдение на ниво Рамка за подкрепа от Общността, Комитета за наблюдение на Кохезионния фонд и на Комитетите за наблюдение на ниво Оперативни програми чрез изготвяне на задание за състава и функциите на съответните Комитети за наблюдение.

#### **ЦЕЛ**

2. Изграждане и/или развитие на институциите с оглед готовност за усвояване на средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейската общност при спазване на принципа на приемственост между пред- и след-присъединителните структури и отговарящи на управленските и културните традиции на България.

#### **ПОД-ЦЕЛИ**

√ Анализ на функциите и структурата на съществуващите звена, които участват в процесите на програмиране, управление, наблюдение, оценка, финансово управление и контрол на средствата от пред-присъединителните фондове на ЕС;

√ Идентификация на съгъжавните органи и звената от централната съгъжавна администрация, които ще участват в процесите на програмиране, управление, наблюдение, оценка, финансово управление и контрол на помощта от Структурните фондове и Кохезионния фонд;

√ Доизграждане на съществуващите звена или създаване на нови структури в министерствата, агенциите и ведомствата, на които с тази Стратегия се възлагат отговорности по програмирането, управлението и наблюдението на средствата от Европейския съюз, чрез поемане на присъщите им функции от действащите в пред-присъединителния период подобни структури.

#### **ЗАДАЧИ**

2.1. Изграждане на дирекция за междуведомствено целево планиране, администриране, координация и контрол на подкрепата от ЕС, която ще изпълнява функциите на Управляващ орган на Рамката за подкрепа от Общността и на Управляващ орган на Кохезионния фонд;

2.2. Изграждане и/или развитие на звена (дирекции) за администриране, координация и контрол на използване на Структурните фондове, които се предвижда да изпълняват ролята на Управляващи органи по Оперативните програми;

2.3. Разработване на механизъм за поемане от Управляващите органи на Рамката за подкрепа от Общността и на Кохезионния фонд на функциите по програмиране, наблюдение и оценка на пред-присъединителните инструменти;

2.4. Разработване на модел за съчетаването на централизирания и децентрализирания подход при програмиране, координация и изпълнение на Структурните фондове и Кохезионния фонд;



- 2.5. Разработване на механизми за хоризонтална междуведомствена координация;
- 2.6. Изграждане на механизъм за приемственост между пред- и след- присъединителните институционални мерки.

### **МЕРКИ**

√ Подготоввка на проект за ПМС за изменение и допълнение на Устройствените правилници на институциите за дефиниране на ролята и функциите на административните единици, свързани с управлението на Структурните фондове и Кохезионния фонд;

√ Разработване на програма за осигуряване на приемственост при предаване от МВнР на МФ на функциите и произтичащите от тях задължения и отговорности по цялостната подготовка за планиране и управление на програма ФАР;

√ Разработване на програма за осигуряване на приемственост при предаване от МРРБ на МФ на функциите и произтичащите от тях задължения и отговорности по цялостната подготовка за планиране и управление на програма ИСПА;

√ Разработване на предложение за преразпределение на функциите и отговорностите по управлението на проекти между МРРБ и МТСП в областта на социалната политика и МИ по отношение на икономическото и социално сближаване;

√ Определяне на МТСП и МИ за Изпълнителни агенции отговарящи за програмирането и изпълнението на проекти по програма ФАР в частта съответно социална политика и производствен сектор чрез подписание на Финансови меморандуми по ФАР за съответната година;

√ Разработване и утвърждаване на процедури за финансово и техническо управление на проектите, финансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд;

√ Разработване и осигуряване прилагането на механизми на взаимодействие и субординация между участниците по вертикала и хоризонтала;

√ Разработване на система от индикатори за наблюдение и оценка на изпълнението на НПП, Рамка за подкрепа от Общността и Оперативни програми;

√ Разработване и одобряване на вътрешни правила на работа на Управляващия орган на Рамката за подкрепа от Общността, на Управляващия орган на Кохезионния фонд, на Управляващите органи на Оперативните програми и на Разплащателния орган;

√ Въвеждане и доразвиване на информационна система за нуждите на Разплащателния орган, осигуряваща надеждно наблюдение, управление и прогнозиране на паричните потоци;

√ Изграждане на информационна система за регулярно наблюдение, съхранение, обработка и разпространение на статистическа информация за планиране, програмиране и оценка на планове, програми и проекти;

√ Разработване на механизми за усъвършенстване събирането и обработването на статистическа информация за целите на програмирането и независимата оценката на дейностите в областта на регионалното развитие и социално-икономическото сближаване.

### **ЦЕЛ**

3. Идентифициране на социално-икономическите партньори.

### **ЗАДАЧИ**

3.1. Регламентиране на партньорските взаимоотношения с институционализирани партньори (Съюз на работодателите, Съвет за тристранно сътрудничество, Съюз за стопанска инициатива и др.);

3.2. Анализ и селекция на значими НПО партньори и изграждане на механизми за отчитане на техните мнения, критични бележки др.;

3.3. Идентифициране на инвестиционните приоритети на социалните партньори с цел реалистична оценка на частните източници на финансиране на оперативните програми;

3.4. Създаване на механизъм за партньорство при програмиране на пред-присъединителните фондове, както и при тяхното изпълнение;

3.5. Анализ и усъвършенстване на възможностите на децентрализираните структури на ниво райони за планиране при управлението на проекти, финансирани със средства от Структурните фондове;

3.6. Укрепване и/или създаване на административни структури на регионално равнище за осъществяване на процесите на разработване, изпълнение и оценка на програми на принципа на партньорството.



## **МЕРКИ**

√ Разработване на анализ на съществуващите социално-икономически партньори с оглед установяване на партньорство на регионално и местно ниво;

√ Разработване на механизми за йерархична координация и партньорство;

√ Разработване на проектен фиш за институционално изграждане и засилване на капацитета на регионалните и местни власти и социално-икономическите партньори във връзка с програмите и наблюдението на процесите по усвояване на средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд, както и при оценка на проекти, кандидатстващи за финансиране от Структурните фондове и Кохезионния фонд;

√ Разработване на програма за укрепване на съществуващите и структуриране на нови държавно-обществени консултативни комисии за икономическо и социално сближаване (КИСС) в съответните райони за планиране с оглед подобряване механизма за активно участие на социално-икономически партньори в процесите на планиране и усъвършенстване на методологическата рамка за идентификация на основната и регионална инфраструктура.

## **ЦЕЛ**

4. Повишаване на административния капацитет и осигуряване публичност и прозрачност на стратегията.

## **ЗАДАЧИ**

4.1. Разработване на мерки за институционално изграждане и повишаване на административния капацитет на институциите, които ще поемат усвояването на Структурните фондове и Кохезионния фонд;

4.2. Разработване и прилагане на Стратегия за развитие на човешките ресурси в хода на изпълнение на Стратегията;

4.3. Разработване и внедряване на система за постоянно повишаване на професионалната квалификация и мотивация на служителите, участващи в цялостния процес на управление на Структурните фондове и Кохезионния фонд;

4.4. Механизъм за обратна връзка по отношение на реалните резултати и необходимостта от актуализация;

4.5. Разработване на мерки за подходящо запознаване на всички заинтересовани участници по хоризонтала и по вертикала с целите, замисъла и задачите на Стратегията.

## **МЕРКИ**

√ Разработване на механизми, включително материално стимулиране, за намаляване на текучеството в структурите, управляващи програми и средства на ЕС;

√ Разработване на механизми за усъвършенстване на административния капацитет за предварителен, текущ и последващ финансов контрол на средствата от пред-присъединителните програми на ЕС и впоследствие от Структурните и Кохезионния фондове;

√ Разработване на механизми за институционално укрепване и повишаване на административния капацитет за оценка на инвестиционните проекти, ускоряване на тръжните процедури и оценката на въздействието върху околната среда;

√ Изготвяне на проектни фишове по програма ФАР за институционално изграждане във връзка с управление на средства от Структурните фондове на дирекция „Европейска интеграция и Структурни фондове“ (нова), дирекция „Национален фонд“ и Изпълнителната агенция на икономически анализи и прогнози към Министерство на финансите, както и на структурите към министерствата, които се предвижда да изпълняват ролята на Управителни органи по Оперативните програми;

√ Разработване на проектен фиш за институционално изграждане и засилване на капацитета на МРРБ за програмиране в областта на регионалната политика, на МИ за програмиране в областта на производствения сектор, на МТСП в областта на социалната политика;

√ Разработване на проектен фиш за институционално изграждане и засилване на капацитета на звената за управление на програмите за икономическо и социално сближаване на областно ниво и райони за планиране;

√ Разработване на проектен фиш за институционално изграждане и засилване на капацитета на Агенцията за икономически анализи и прогнози за разработването на Националния план за икономическо развитие 2000 - 2006 при вземане под внимание на вече изградения такъв към МРРБ и други институции;



- √ Разработване на проектен фиш за институционално изграждане и засилване на капацитета на Министерство на финансите за изпълнение на функциите на Управляващ орган на Рамката за подкрепа от Общността и Управляващ орган на Кохезионния фонд;
- √ Разработване на проектен фиш за институционално изграждане и засилване на капацитета на Министерство на финансите за изпълнение на функциите на Разплащателен орган;
- √ Разработване на проектни фишове за доизграждане на разплащателните отдели към Управляващите органи при необходимост;
- √ Разработване на проектни фишове за въвеждане на Единна система за администриране и контрол;
- √ Разработване на мерки за подобряване на капацитета на институциите и администрацията за усвояване на средствата по пред-присъединителните програми ФАР, ИСПА и САПАРД;
- √ Изграждане на система за разпространение на информация и връзки с обществеността за целите на планирането, програмирането и оценката на дейности в областта на пред-присъединителните програми на ЕС;
- √ Изготвяне на план за действие за адаптиране на образователната система към необходимостта от обезпечаване на участието на България в Структурните фондове и Кохезионния фонд с квалифицирани и обучени кадри;
- √ Изготвяне на анализ на съществуващия административен капацитет за нуждите на изготвяне на план за обучение на персонала;
- √ Обучение на персонала, участващ в цялостния процес на управление на Структурните фондове с цел повишаване на квалификацията и възприемане на опита на страните членки в усвояване на средствата от Структурните фондове и Кохезионния фонд;
- √ Създаване и функциониране на информационна система, осигуряваща прозрачност и публичност на действията на органите, отговорни за управление на Структурните фондове и Кохезионния фонд;
- √ Обучение на регионалните представители и социалните партньори по процедурите и техниките за управление, наблюдение и оценка на проекти;
- √ Разработване на единен подход за осигуряване на публичност и прозрачност на всички дейности и мерки, финансирани със средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд;
- √ Запознаване на ръководствата на политическите партии, органите на властта, служителите в администрацията, гражданското общество и медиите с целите и задачите на Стратегията;
- √ Изграждане на система за мониторинг, вертикално информиране на висшите, регионалните и местните органи на властта за хода на изпълнението на стратегията;
- √ Разработване на механизъм на текуща/периодична оценка на изпълнението и осъвременяване на дейностите по настоящата стратегия;
- √ Изграждане на механизми за обратна връзка на стратегията с други национални стратегии.

### **III. Институции и механизми за усвояване на Структурните и Кохезионния фондове на Европейския съюз**

#### **ПРОГРАМИРАНЕ**

Програмирането като процес на поэтапно организиране, вземане на решения и финансиране на многогодишни съвместни действия на Общността и страната членка за постигане на целите на Структурните фондове и Кохезионния фонд е ключов елемент за ефективното усвояване на средствата от Структурните фондове и Кохезионния фонд.

Основните инструменти на програмирането за целите на Структурните фондове и Кохезионния фонд включват:

√ **План за развитие**<sup>5</sup> като анализ на социално-икономическата обстановка и целите за развитие на национално и регионално ниво в страната, изготвен в светлината на целите на Структурните фондове и Кохезионния фонд и приоритетните потребности за постигане на тези

<sup>5</sup> Development plan - Art. 9; Art. 16 CR 1260/1999

цели, както и стратегията, планираните приоритетни действия, специфичните цели и съответните индикативни финансови ресурси.

Планът като фактор за устойчиво развитие на българската икономика се изготвя на широка консултативна основа с участието на социално-икономическите партньори и при тясно междуведомствено сътрудничество на държавните институции, като се ползва натрупаният положителен опит при разработването на Националния план за икономическо развитие 2000 - 2006 г.. Необходимите структури (между-ведомствена координация и механизми за партньорство) и компетенции (аналитичен капацитет и капацитет за разработване на стратегии, индикатори и оценки) се доразвиват при силна политическа подкрепа на установения подход на съставяне на Плана. Планът се изготвя в съответствие с изискванията на основния нормативен документ на Съвета на Европейския съюз по отношение на Структурните фондове - Регламент 1260/1999 както и Регламент 1164/94 и последващи изменения - по отношение на Кохезионния фонд.

За да се осигури съгласуваност на Плана с приоритетите и ограниченията в българската икономика, задачите по координиране на разработването, наблюдението и актуализирането на плана за развитие се възлагат на Изпълнителната агенция за икономически анализи и прогнози към министъра на финансите, чиито основни функции включват анализ на текущата стопанска конюнктура и разработване на краткосрочни и дългосрочни прогнози при различни варианти на икономическа политика, както и регионализиране на икономическия анализ и прогнози.

Към Изпълнителната агенция за икономически анализи и прогнози се създава нова дирекция (минимална численост 14 души), чиито отговорности са изцяло свързани с координация на разработването и актуализирането на Плана за развитие. За избягване на съществуващите слабости и осигуряване на приемственост при изграждането на дирекцията се използва вече създаденият при разработването на Националния план за икономическо развитие 2000 - 2006 г. административен капацитет.

✓ **Рамка за подкрепа от Общността**<sup>6</sup> - одобрен от Европейската комисия документ, съобразен с оценката на Плана за развитие, който документ съдържа стратегията и приоритетните дейности по Структурните фондове, специфичните цели, финансирането от Структурните фондове и групи финансови инструменти. Документът е разделен по приоритети и се реализира чрез една или повече Оперативни програми. Документът описва социалното и икономическо състояние на страната или регионите, които се покриват от Структурните фондове, посочва приоритетите за развитие и целите, които трябва да бъдат постигнати, както и финансовото управление, наблюдението, оценката и контролните системи. Осигурява координация между помощта по различните Структурни фондове на национално и регионално равнище. Съдържа разпоредби, касаещи определения Управляващ орган на Рамката на помощта, както и за включване на социално-икономическите партньори в Комитетите за наблюдение.

Отговорен за разработването, договарянето с Европейската комисия и изпълнението на Рамката за подкрепа от Общността е Управляващият орган на Рамката за подкрепа от Общността.

✓ **Оперативни програми**<sup>7</sup> - одобрен от Комисията документ за изпълнение на Рамката за подкрепа от Общността, който се състои от набор от приоритети, обхващащ многогодишни мерки, който документ може да се изпълнява със средства от един или повече от Структурните фондове, от други съществуващи финансови инструменти или от ЕИБ. Описват приоритетите на Рамката за подкрепа за даден регион или даден сектор на развитие (транспорт, обучение, подкрепа за бизнеса и др.).

✓ Отговорни за разработването, договарянето с Европейската комисия и изпълнението на Оперативните програми са Управляващите органи на съответните Оперативни програми. Разработването и договарянето с Европейската комисия на Оперативните програми се извършва при участието и след съгласуване с Управляващия орган на Рамката за подкрепа от Общността.

✓ **Национални секторни политики в областта на околната среда и транспорта** - одобрени от Комисията документи, въз основа на които се определят мерки и проекти за финансиране от Кохезионния фонд.

Отговорни за разработването, договарянето с Европейската комисия и изпълнението на Националните секторни политики са Управляващият орган на Кохезионния фонд и Изпълнителните агенции на Кохезионния фонд в секторните министерства съответно на околната среда и на транспорта.

В процеса на програмиране се прилага принципът на партньорство, който се постига чрез

<sup>6</sup> Community Support Framework - Art. 9; Art. 17 CR 1260/1999

<sup>7</sup> Operational Programmes - Art. 9; Art. 18 CR 1260/1999



създаване на междуведомствени работни групи с представителство на неправителствени организации, местни власти, социално-икономическите партньори както на ниво Оперативни програми, така и на ниво Рамка за подкрепа и План за развитие. Координацията по отношение на съгласуваност и последователност се осъществява чрез ефективното функциониране на координационно звено, съставено на широка основа от експерти от всички заинтересовани ведомства.

## УПРАВЛЕНИЕ

Управлението на подкрепата от Структурните фондове се осъществява на национално (Рамка за подкрепа от Общността) и секторно и регионално (Оперативни програми) ниво.

✓ **Управляващият орган на Рамката за подкрепа от Общността**<sup>8</sup> е органът, който отговаря за ефикасността и правомерността на управлението и изпълнението на Структурните фондове в страната. В изпълнение на тази задача той следва да:

- ✓ организира разработването и актуализирането на Плана за развитие, като делегира тези функции на Изпълнителната агенция за икономически анализи и прогнози;
- ✓ отговаря за процеса по одобряване на Плана от Европейската комисия;
- ✓ организира изготвянето, актуализирането и изпълнението на Рамката за подкрепа от Общността, като отговаря за получаване на необходимото одобрение от Европейската комисия;
- ✓ изгради система за събиране на надеждна финансова и статистическа информация за изпълнението за целите на индикаторите за наблюдение и за извършване на оценка, като осигури предаването на тази информация на Европейската комисия;
- ✓ координира дейността на Управляващите органи на Оперативните програми;
- ✓ след получаване на одобрение от Комитета за наблюдение, предоставя на Комисията Годишния доклад за изпълнението;
- ✓ участва в сътрудничество с Комисията в процеса на междинната оценка;
- ✓ председателства и осигурява секретариат за Комитета за наблюдение на Рамката за подкрепа;
- ✓ отговаря за осигуряване на необходимото за осъществяване на проектите съ-финансиране от гържавния бюджет;
- ✓ осигурява спазването от страна на участващите в управлението и изпълнението на подкрепата органи на поддържането на отделна счетоводна система или на адекватни счетоводни записи за всички трансакции, свързани с подкрепата;
- ✓ осигурява правилността на дейностите, финансирани по подкрепата, чрез прилагане на системи за вътрешен контрол за осигуряване спазване на принципите за ефективно финансово управление;
- ✓ осигурява съответствие с политиките на Общността, в контекста на приложението на правилата на Общността за възлагане на обществени поръчки и със задълженията по отношение на информацията и публичността.

За Управляващ орган на Рамката за подкрепа от Общността се определя Министерство на финансите. За изпълнение на тези задължения в Министерство на финансите се създава дирекция (минимална численост - 25 души), която да осъществява цялостната координация по усвояването на Структурните фондове.

✓ **Управляващият орган на Оперативна програма**<sup>9</sup> е органът, който отговаря за ефикасността и правомерността на управлението и изпълнението на съответната Оперативна програма. В изпълнение на тази задача той следва да:

- ✓ изгради система за събиране на надеждна финансова и статистическа информация за изпълнението за целите на индикаторите за наблюдение и за извършване на оценка на Оперативната програма, като осигури предаването на тази информация на Управляващия орган на Рамката за подкрепа от Общността;
- ✓ отговаря за изготвянето и, при съгласуване с Управляващия орган на Рамката за подкрепа, за одобряването от Комисията на Оперативната програма, както и на необходимите последващи изменения;

<sup>8</sup> Managing Authority - Art. 9; Art. 34 CR 1260/1999

<sup>9</sup> Managing Authority - Art. 9; Art. 34 CR 1260/1999

✓ отговаря за изготвянето и съгласуването с Управляващия орган на Рамката за подкрепа на условията и реда за избор на проекти в рамките на съответната Оперативна програма както и за представянето им за одобрение от съответния Комитет за наблюдение;

✓ изпълнява Оперативната програма;

✓ изготвя и актуализира Програмното допълнение, което разработва в детайли Оперативната програма по отношение на мерките и организацията;

✓ отговаря за изпълнението на одобрените условия и ред за избор на проекти;

✓ организира осъществяването на оценката на проектите, чрез които се изпълнява съответната Оперативна програма;

✓ осъществява наблюдението и контрола на проектите и бенефициентите в рамките на гадената Оперативна програма;

✓ председателства и осигурява секретариат за Комитета за наблюдение на съответната Оперативна програма;

✓ изготвя необходимите документи за заседанията на Комитета за наблюдение и, ако е необходимо, на предложения за реалокации на средства;

✓ установява допустимостта на направените от бенефициентите разходи и извършва плащането към бенефициентите;

✓ информира Разплащателния орган за нередности;

✓ изготвя Годишен доклад за изпълнението на Оперативната програма;

✓ организира, при участието на Управляващия орган на рамката за подкрепа и на Комисията, на междинната оценка на Оперативната програма

✓ **Управляващият орган на Кохезионния фонд** е органът, който отговаря за ефикасността и правомерността на управлението и изпълнението на мерките и проектите, финансирани от Кохезионния фонд в страната. В изпълнение на тази задача той следва да:

✓ провежда консултации с Изпълнителните агенции по Кохезионния фонд, бенефициенти и с Комисията във връзка с определяне на проектите и необходимите инвестиции в съответствие с приоритетите на националния план за развитие;

✓ осигурява одобрените проекти да отговарят на изискванията и целите на Европейската Общност, както и на условията за избор на проекти при поддържане на баланс между секторите;

✓ представя за одобрение от Комисията апликационни форми за финансиране на мерки и проекти;

✓ отговаря за осигуряване на необходимото за осъществяване на проектите съфинансиране от държавния бюджет.

За Управляващ орган на Кохезионния фонд се определя Министерство на финансите. Изпълнението на тези задължения се поема от същата дирекция в Министерство на финансите, която осъществява цялостната координация по усвояването на Структурните фондове.

✓ **Изпълнителна агенция на Кохезионния фонд** е органът, който отговаря за ефикасността и правомерността на управлението и изпълнението на одобрените от Комисията мерки и проекти за финансиране от Кохезионния фонд в страната. В изпълнение на тази задача тя отговаря за избора и изпълнение проектите, изготвяне на апликационни форми до Европейската комисия, отчети за изпълнението, включително Заключителен отчет, изготвяне на искания за плащане и за предоставяне на необходимата за целите на наблюдението и оценката информация.

За Изпълнителни агенции на Кохезионния фонд се определят Министерство на околната среда и водите и Министерство на транспорта и съобщенията. За целта в двете министерства се укрепват съществуващите административни единици, отговарящи за изпълнението на предприсъединителните инструменти.

За изпълнението на проекти, финансирани от Структурните фондове и от Кохезионния фонд, се изграждат при необходимост Изпълнителни звена. Тези Изпълнителни звена се определят в зависимост от особеностите на конкретния проект и участват в техническото изпълнение на проекта.

## ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ

Финансирането от Структурните фондове се основава на система за поемане на задължения и извършване на плащания, при която бенефициентите не получават помощта директно от Европейската комисия, а чрез посредничеството на т.нар. Разплащателен орган, като по този



начин се изгражда тристепенна система на финансово управление на помощта. Финансовите процедури на Структурните и Кохезионния фондове се основават на принципа на възстановяване на направени разходи и на проверка на приемливостта на направените разходи преди извършване на плащанията към бенефициентите.

✓ **Разплащателният орган**<sup>10</sup> е отговорен за изготвяне и предоставяне на заявките за плащанията и получаване на средства от Комисията и като такъв е основен компонент на ефективното финансово управление на средствата. Той удостоверява пред ЕК съответствието на извършените разходи с условията за предоставяне на помощта по Структурните и Кохезионния фондове. Извършва финансово управление на средствата, предоставяни от Структурните и Кохезионния фондове, с цел осигуряване на навременно и гладко финансиране на проектите.

При усвояването на Структурните фондове България възприема подход на планиране чрез Рамка за подкрепа от Общността и Оперативни програми и функциониране на един Разплащателен орган. Разплащателният орган се изгражда към Министерство на финансите, като функциите му се поемат от дирекция „Национален фонд“. Дирекция „Национален фонд“ изпълнява и функциите на Разплащателен орган за целите на Кохезионния фонд. За изпълнение на тези задължения след присъединяването съществуващата дирекция се реструктурира, като функциите ѝ се трансформират от финансово управление на пред-присъединителни програми към управление на средства от Структурните и Кохезионния фондове. При необходимост при реструктурирането се извършва сливане с отдели от дирекция „Централно звено за финансиране и договориране“, които да поемат функции по удостоверяване на приемливостта на извършените от бенефициентите разходи пред ЕК. С оглед на задължението на Разплащателния орган да удостоверява пред Комисията приемливостта на извършените разходи се регламентират законово неговите правомощия за проверки спрямо Управляващия орган на Рамката за подкрепа, Управляващия орган на Кохезионния фонд, Управляващите органи на Оперативните програми, Изпълнителните агенции на Кохезионния фонд и Изпълнителните звена.

Разплащателният орган участва в процедурата по съставяне на гържавния бюджет и заедно с Управляващия орган на Рамката за подкрепа и Управляващия орган на Кохезионния фонд е отговорен за осигуряване на необходимото за осъществяване на проектите съ-финансиране от гържавния бюджет.

✓ **Разплащателни отдели към Управляващите органи на Оперативните програми и Изпълнителните агенции на Кохезионния фонд** - отговорни за извършване на плащанията към бенефициентите при наличие на необходимите преди извършване на плащането проверки за допустимостта на извършения от бенефициента разход; изготвяне на искания за плащания до Европейската комисия; поддържането на отделна счетоводна система или на адекватни счетоводни записи за всички транзакции, свързани с подкрепата; осигуряване правилност на дейностите, финансирани по подкрепата чрез прилагане на системи за вътрешен контрол за осигуряване спазване на принципите за ефективно финансово управление

Разплащателните органи се изграждат при използване на капацитета, създаден за извършване на разплащанията по пред-присъединителните инструменти.

## НАБЛЮДЕНИЕ

Наблюденето на Рамката за подкрепа от Общността, на мерките по Кохезионния фонд и на Оперативните програми е отговорност на съответния Управляващ орган и се извършва под контрола на Комитети за наблюдение<sup>11</sup>, които се изграждат на основата на принципите на партньорство и равенство на половете. Основна задача на Комитетите за наблюдение е да се уверят в качеството и ефективността на изпълнението на Структурните фондове и Кохезионния фонд.

Съставът на Комитетите за наблюдение се определя след съгласуване с Управляващия орган и консултации с партньорите. В състава влизат представители на Управляващите органи, на Разплащателния орган, на Изпълнителните агенции и звена, на регионалните и местни власти, на национално представени неправителствени организации и на икономическите и социални партньори. В работата на Комитетите участва представител на Комисията със съвещателен глас, и където е подходящо - на ЕИБ като наблюдател. Комитетите се председателстват от съответния Управляващ орган. Комитетите за наблюдение разработват свои собствени процедурни правила според институционалната, правната и финансовата рамка на страната, като ги съгласуват с Управляващия орган. Наблюденето се извършва въз основа на физически и

<sup>10</sup> Paying authority - Art. 9; Art. 32 CR 1260/1999

<sup>11</sup> Monitoring Committee - Art. 35 CR 1260/1999

финансови индикатори, определени в Оперативната програма или Програмното допълнение, които са изготвени при отчитане на индикативната методология и списъка с примерни индикатори, публикуван от Комисията, и са обвързани със специфичния характер на съответния тип подкрепа, нейните цели и социално-икономическата, структурната и екологичната обстановка в страната и регионите.

**Основните задачи на Комитета за наблюдение на Рамката за подкрепа включват:**

- ✓ утвърждаване или коригиране на програмното допълнение, включително физическите и финансовите индикатори за наблюдение на подкрепата;
- ✓ разглеждане и одобряване на критериите за подбор на проектите, финансирани по всяка мярка;
- ✓ периодично извършване на преглед на постигнатия напредък за реализиране специфичните цели на подкрепата;
- ✓ оценка на резултатите от изпълнението, в частност реализирането на установените цели по различните мерки и междинната оценка;
- ✓ разглеждане и одобряване на Годишните и Заключителните доклади за изпълнението преди предоставянето им на Комисията;
- ✓ разглеждане и одобряване на предложенията за промяна на съдържанието на решението на Комисията за финансиране от Структурните фондове;
- ✓ изготвяне на предложения до Управляващия орган на Рамката за подкрепа за корекции или преглед на предоставяна помощ, както и за преразпределение на средства между Оперативните програми;
- ✓ наблюдение на Националния план за развитие.

**Основните задачи на Комитета за наблюдение на Кохезионния фонд включват:**

- ✓ периодично извършване на преглед на постигнатия напредък за реализиране специфичните цели на подкрепата;
- ✓ оценка на резултатите от изпълнението, в частност реализирането на установените цели по различните мерки и междинната оценка;
- ✓ разглеждане и одобряване на Годишните и Заключителните доклади за изпълнението преди предоставянето им на Комисията;

**Задачите на Комитетите за наблюдение на Оперативните програми включват:**

- ✓ изготвяне на предложение за програмно допълнение, включително физическите и финансовите индикатори за наблюдение на Оперативната програма;
- ✓ разглеждане и одобряване на критериите за подбор на проектите, финансирани в рамките на Оперативната програма;
- ✓ периодично извършване на преглед на постигнатия напредък за реализиране специфичните цели на подкрепата в рамките на Оперативната програма;
- ✓ оценка на резултатите от изпълнението, в частност реализирането на установените цели по различните мерки в рамките на Оперативната програма;
- ✓ разглеждане на предложения за реалокирани средства от една мярка в друга в рамките на Оперативната програма.

## **ФИНАНСОВ КОНТРОЛ<sup>12</sup>**

При усвояване на средствата от Структурните и Кохезионния фондове, страната поема отговорност за финансов контрол на помощта. В тази връзка следва да са налице механизми за управление и контрол и тяхното прилагане за осигуряване на ефективно и правомерно използване на средствата от Структурните и Кохезионния фондове и за предотвратяване, разкриване и коригиране на нередности, както и за предоставяне на информация за тях на Европейската Комисия.

Първото ниво на финансов контрол по отношение на публичните средства, част от които са получаваните помощи от Структурните и Кохезионния фондове, са системите за вътрешен контрол, изградени от разпоредителите със средства от ЕС. Системите за вътрешен контрол са част от вътрешните писмени процедури за дейността на тези органи. Основен елемент на системите за вътрешен контрол са Процедурните наръчници за дейността на всички участници в управлението, програмирането и усвояването на средствата от Структурните и Кохезионния фондове, които

<sup>12</sup> Financial Control - Art. 38 CR 1260/1999

Наръчници съдържат подробно описание на извършваните дейности с отговорни служители, точни срокове за изпълнение и описание на документооборота. Особено важни са процедурите за проверка преди одобряване на плащанията, за извършване на плащанията и счетоводните процедури. Съгласно разпоредбите на Закона за гържавния вътрешен финансов контрол системите за вътрешен контрол включват система за предварителен контрол (контрол за законосъобразност на всички документи и действия, свързани с финансовата дейност), който контрол се осъществява чрез проверки преди вземане на решения за поемане на задължения и извършване на разход, като тези проверки са както повторни проверки от служители на същото ниво така и проверки на следващото управленско ниво преди издаване на одобрение. Част от системата за вътрешен контрол е и системата за двоен подпис по отношение на поемането на финансови задължения и извършване на разходи. При изграждане на тези системи следва да се спазва принципът на разделение на отговорностите така че да няма риск от конфликт на интереси при поемане на задълженията и извършване на плащанията. Процедурните наръчници се разработват въз основа на вече съществуващите Процедурни наръчници по пред-присъединителните инструменти ФАР, ИСПА и САПАРД и отчитайки разпоредбите на Регламентите на ЕС. През втората половина на 2005 г. се провежда формален процес на акредитация на създадените структури и в частност на изградените системи и процедури за вътрешен контрол.

Второто ниво на финансов контрол е извършването на вътрешен одит. Съгласно действащото законодателство вътрешният гържавен финансов контрол в България се извършва от Агенцията за гържавен вътрешен финансов контрол чрез делегирани одитори. По своята същност гържавният вътрешен финансов контрол е контрол върху финансовата дейност на разпоредителите с бюджетни и извънбюджетни средства и разпоредителите със средства по програми на Европейския съюз с цел да се прецени законосъобразността и спазването на принципите за ефективност, ефикасност и икономичност. Вътрешният одит се осъществява чрез одит на системите, одит на изпълнението, финансов одит и одит на информационните технологии. Целта на извършвания вътрешен одит е оценка на действащите системи за управление и финансов контрол и даване на препоръки за тяхното подобряване при необходимост, за да се осигури ефективно финансово управление на средствата от Структурните и Кохезионния фондове.

Третото ниво на финансов контрол по отношение на публичните средства е независимият външен одит, който съгласно действащото българско законодателство се извършва от Сметната палата. Основна задача на Сметната палата е да допринесе за доброто управление на бюджетните и другите публични средства, както и да предоставя на Народното събрание надеждна информация за използването на средствата съгласно принципите за законосъобразност, ефективност, ефикасност и икономичност и за достоверното отчитане на изпълнението на съответните бюджети.

Европейската сметна палата може да извършва самостоятелни или съвместни с българската Сметна палата одити по отношение на управлението и усвояването на предоставяните от Европейската Общност средства.

## **V. Обхват и администриране на оперативните програми и Кохезионния фонд**

Националният план за икономическо развитие на република България 2000 - 2006 г. дефинира пет основни оси на развитие, които могат да се разгледат като основа за разработване на оперативни програми за изпълнение на Структурните фондове и за избор на проекти за финансиране от Кохезионния фонд.

Те формират база за министерствата да планират и координират подготовката за прилагане на Структурните фондове и Кохезионния фонд през периода преди присъединяването към Европейския съюз.

### **РЕГИОНАЛНА ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА**

Съответства на стратегическия приоритет за постигане на регионално сближаване и претовратяване на потенциално задълбочаване на различията в резултат от агресивна политика за национален растеж. Приоритети: производствен сектор; бизнес-ориентирана инфраструктура; развитие на човешките ресурси в райони с критични нужди. Групира дейности на базата на спецификата на регионалните различия и обвързва всички цели на развитие в другите оперативни програми. Координацията с останалите секторни програми се осъществява в рамката на подкрепа

на общността.

Финансира се от Европейския фонд за регионално развитие и Европейския социален фонд.

**Управляващ орган** - Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Главна дирекция „Регионална политика“.

**Комитет за наблюдение**<sup>13</sup> - председателства се от министъра на регионалното развитие и благоустройството.

**Секретариат на комитета за наблюдение** - Главна дирекция „Регионална политика“ към МРРБ.

**Изпълнителни звена** - МИ, МРРБ, МТСП, МОН и регионални структури на ниво номенклатура на териториалните единици за статистика (NUTS II).

#### **СЕКТОРНА ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА „РАЗВИТИЕ НА КОНКУРЕНТНОСПОСОБНОСТТА НА БЪЛГАРСКАТА ИКОНОМИКА“**

Тази секторна оперативна програма съответства на стратегическия приоритет за ускоряване на икономическия растеж чрез повишаване на конкурентоспособността на производствения сектор, стимулиране на притока на дългосрочен капитал и поощряване на износа. Финансира мулти-регионални и национални мероприятия в областите промишленост; туризъм; насърчаване на малките и средните предприятия; насърчаване на износа.

Финансира се от Европейския фонд за регионално развитие.

**Управляващ орган** - Министерство на икономиката, Дирекция „Изпълнение на проекти“.

**Комитет за наблюдение**<sup>14</sup> - председателства се от министъра на икономиката.

**Секретариат на комитета за наблюдение** - Дирекция „Управление на проекти“.

#### **СЕКТОРНА ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА „РАЗВИТИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ“**

Съответства на стратегическия приоритет за агантиране на човешките ресурси към пазарните изисквания и подобряване качеството на живота. Финансира мулти-регионални и национални мероприятия в областите заетост; професионално образование и обучение; продължаващо обучение; здравеопазване.

Финансира се от Европейския социален фонд.

**Управляващ орган** - Министерство на труда и социалната политика, Дирекция „Пред-присъединителни фондове и международни програми“.

**Комитет за наблюдение**<sup>14</sup> - председателства се от министъра на труда и социалната политика.

**Секретариат на комитета за наблюдение** - Дирекция „Пред-присъединителни фондове и международни програми“.

#### **СЕКТОРНА ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА „РАЗВИТИЕ НА ЗЕМЕДЕЛИЕТО И СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ“**

Съответства на стратегическия приоритет за подобряване на ефективността на земеделското производство и насърчаване на конкурентоспособен хранително-преработвателен сектор чрез по-добра пазарна и технологична инфраструктура и стратегическа инвестиционна политика, насочени главно към достигане на европейските стандарти и устойчиво развитие на селските райони, в съответствие с най-добрите екологични практики, чрез създаване на алтернативна заетост, диверсификация на икономическите дейности и изграждане на необходимата инфраструктура. Финансира мулти-регионални и национални мероприятия в областите земеделие; хранително-вкусова промишленост; интегрирано развитие на селските райони.

Финансира се от Европейския фонд за ориентиране гарантиране на земеделието, Секция „Ориентиране“, и от финансовия инструмент за ориентиране на рибарството.

<sup>13</sup> Управляващите органи по Оперативните програми са изброени в Приложение 2.

<sup>14</sup> Комитетите за наблюдение са изброени в Приложение 2.

Точният състав на всеки от Комитетите за наблюдение ще бъде определен след приемането на Стратегията в зависимост от спецификата на съответните програми.



**Управляващ орган** - Министерство на земеделието и горите, Дирекция „Развитие на селските райони“.

**Комитет за наблюдение**<sup>14</sup> - председателства се от министъра на земеделието и горите.

**Секретариат на комитета за наблюдение** - Дирекция „Развитие на селските райони“, Министерство на земеделието и горите.

#### **БАЗИСНА ИНФРАСТРУКТУРА И ОКОЛНА СРЕДА**

Съответства на стратегическия приоритет за изграждане на транспортната инфраструктура и опазването и възстановяването на околната среда.

Финансира се от Кохезионния фонд.

**Управляващ орган** - Министерство на финансите.

**Комитет за наблюдение**<sup>14</sup> - председателства се от министъра на финансите.

**Секретариат на комитета за наблюдение** - Дирекцията в Министерство на финансите, която осъществява цялостната координация по усвояването на Структурните фондове и Кохезионния фонд.

**Изпълнителни агенции** - Министерство на околната среда и водите и Министерство на транспорта и съобщенията.

---

<sup>14</sup> Комитетите за наблюдение са изброени в Приложение 2.

Точният състав на всеки от Комитетите за наблюдение ще бъде определен след приемането на Стратегията в зависимост от спецификата на съответните програми.

## **Приложение 2**

# **ВАЖНИ ДОКУМЕНТИ ПО ПЪТЯ НА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО НА БЪЛГАРИЯ КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

# Важни документи по пътя на присъединяването на България към Европейския съюз

**ЕВРОПЕЙСКОТО СПОРАЗУМЕНИЕ ЗА АСОЦИИРАНЕ** между РБ и ЕС е подписано на 8 март 1993 г. и влиза в сила на 1 февруари 1995 г. Изпълнението на споразумението доведе до нарастване на стокообмена между България и държавите членки на ЕС и до по-интензивни контакти и сътрудничество в редица сфери на политиката, икономиката, финансите, културата.

**КРИТЕРИИТЕ ОТ КОПЕНХАГЕН** са определени през юни 1993 г. от Европейския съвет в Копенхаген. Те са критериите за пълноправно членство в ЕС:

- съществуването на стабилни институции, гарантиращи демокрацията, върховенството на закона, правата на човека и защитата на малцинствата;
- съществуването на функционираща пазарна икономика и способността на страната кандидатка да посрещне натиска на конкуренцията и пазарните сили, действащи в Съюза;
- годността на страната кандидатка да поеме задълженията, произтичащи от пълноправно членство, включително придържане към целите на политическия, икономическия и валутен съюз.

**ПАРТНЬОРСТВО ЗА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ** е документ на Европейския съюз, изготвен и приет в тясно сътрудничество с всяка държава кандидат за пълноправно членство. Той е най-съществен елемент на т. нар. засилена предприемчивостна стратегия. Чрез механизма, предвиден от „Партньорство за присъединяване“, се осъществяват взаимоотношенията между ЕС и държавите кандидатки до приемането им за пълноправни членове на ЕС, вкл. и ангажираност от ЕС за финансово съдействие.

**НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЯ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ** - основава се върху разбирането, че присъединяването на България към семейството на индустриално развитите европейски демокрации е основен национален интерес.

**НАЦИОНАЛНАТА ПРОГРАМА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА ПРИЕМАНЕ ДОСТИЖЕНИЯТА НА ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ** е един от най-важните елементи в предприемчивостната стратегия на България. В програмата са формулирани законодателните приоритети в краткосрочен и средносрочен план. Тази програма се изготвя като приложение към „Партньорство за присъединяване“.

**ПЛАН 2000** е стратегически документ, подготвен от Европейската комисия и представен на Съвета и на Европейския парламент през юли 1997 г. В този документ се излага концепцията за развитието на Европейския съюз през периода 2000-2006 г. Той съдържа: оценка на въздействието на разширяването върху политиките на ЕС, вкл. анализ на общата селскостопанска политика и насоки за реформирането ѝ, предложения за реформи в структурните фондове, проектбюджет на ЕС за периода 2000-2006 г., както и становищата на ЕК по молбите за членство на държавите кандидатки.

**РЕДОВЕН ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ОТНОСНО ПРОГРЕСА НА СТРАНИТЕ КАНДИДАТКИ В ПОДГОТОВКАТА ЗА ЧЛЕНСТВО** - изготвя се ежегодно. След представянето на първоначалното становище на ЕК по молбите за членство на държавите канду-

гатки през юли 1997 г. в доклада за България през 1999 г. се препоръчва започването на преговори за пълноправно членство.

**СТРАТЕГИЯ ЗА УЧАСТИЕ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ В СТРУКТУРНИТЕ ФОНДОВЕ** - стратегията е изготвена в съответствие с основните изисквания за планиране, администриране и прилагане на Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз.

**СТРАТЕГИЯ ЗА УСКОРЯВАНЕ НА ПРЕГОВОРИТЕ ЗА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ** - Със своето решение от 19.12.2001 г. Народното събрание недвусмислено потвърди волята и подкрепата на всички парламентарно представени политически сили за мобилизиране на усилията и ресурсите на България в името на постигането на основния национален приоритет - членството на България в ЕС. Документът обединява усилията, които България ще положи в изпълнение на секторните стратегии, имащи пряко отношение към процеса на присъединяване към ЕС.





## **Приложение 3**

**РЕГЛАМЕНТ НА 1260/1999 НА ЕС**

## **СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,**

Имайки предвид Договора за създаване на Европейската общност и в частност Член 161 от него, имайки предвид предложението на Комисията (1)

Имайки предвид съгласието на Европейския парламент (2),

Имайки предвид становището на Икономическия и социален комитет (3),

Имайки предвид становището на Комитета по регионите (4),

(1) Като се има предвид Член 158 от Договора, който гласи, че с цел да увеличи икономическата си и социална кохезия, Общността ще се стреми да намали разликите в нивата на развитие на отделните региони и изостаналостта на най-малко благодетелстваните региони или острови, включително и селскостопанските области; като се има предвид Член 159, който постановява тези действия да бъдат подкрепяни чрез Структурните фондове, Европейската инвестиционна банка и другите съществуващи финансови инструменти.

(2) Като се има предвид Член 19 от Регламента на Съвета на ЕС No 2052/88 от 24 юни 1988 г. по отношение на задачите на Структурните фондове и тяхната ефективност и координацията на действията им между самите тях, както и с действията на Европейската инвестиционна банка и останалите съществуващи финансови инструменти (5), изискващ преразглеждането на този регламент от страна на Съвета по предложение на Комисията преди 31 декември 1999 г.; имайки предвид, че с цел да се увеличи прозрачността на законодателството на Общността е желателно да бъдат събрани всички регламенти, засягащи структурните фондове в един и да се отмени Регламент (ЕЕС) No 2052/88 и Регламент на Съвета на Европа (ЕЕС) No 4253/88 от 19 декември 1988 г., излагащ начините за прилагане на Регламент (ЕЕС) No 2052/88, отнасящ се до координацията на дейностите на отделните структурни фондове помежду им, от една страна, и, от друга - с действията на Европейската инвестиционна банка и другите съществуващи финансови инструменти (6);

(3) Като се има предвид, че по силата на Член 5 от Протокол 6 относно специфичните мерки по Цел 6 в рамката на структурните фондове във Финландия и Швеция, приложен към Договора за присъединяване на Австрия, Финландия и Швеция, мерките на този протокол трябва да бъдат преразгледани преди края на 1999 г., заедно с Регламент (ЕЕС) No 2052/88;

(4) Като се има предвид, че с цел да се увеличи концентрацията и да се упрости дейността на Структурните фондове, броят на приоритетните цели трябва да се намали в сравнение с броя им в Регламент (ЕЕС) No 2052/88; като се има предвид, че тези цели трябва да бъдат дефинирани отново като насърчаващи развитието и структурното пригодяване на регионите, които изостават в икономическото си развитие, икономическата и социална конверсия на региони, изправени пред структурни затруднения и адаптиране и модернизирани на политики и системи за образование, обучение и заетост;

(5) Като се има предвид, че с опитите си да увеличи икономическата и социална кохезия на територията си Общността цели да стимулира хармонично, балансирано и устойчиво развитие на икономическите дейности, по-високи равнища на заетост, равнопоставеност между половете и опазване и подобряване на околната среда; имайки предвид, че тези усилия трябва в частност да включват изискванията за опазване на околната среда при определянето и изпълнението на операциите на структурните фондове и да съдействат за премахване на неравенството и насърчаване на равнопоставеността между половете; имайки предвид, че операциите на фондовете могат да направят възможна борбата с всякаква дискриминация, основаваща се на расова принадлежност, етнически признак, инвалидност или старост главно чрез оценка на нуждите, финансови стимули и разширено партньорство;

(6) Като се има предвид културното развитие, състоянието на природната и социална среда и това, че качествено и културно измерение на живота и развитието на туризма допринасят за икономическата и социална привлекателност дотолкова, доколкото стимулират създаването на устойчива заетост;

(7) Като се има предвид, че Европейският фонд за регионално развитие е основният орган, който допринася за постигането на цел насърчаване развитието и структурното пригодяване на региони, които изостават в икономическото си развитие, и икономическата и социална конверсия на области, претърпяващи структурни затруднения;

(8) Като се има предвид, че задачите на Европейския социален фонд трябва да бъдат пригодени така, че да бъдат в съответствие с и да прилагат Европейската стратегия за заетост.

(9) Като се има предвид, че структурните аспекти от общата политика по рибовъдството са интегрирани като цялостна структурна политика по правилата, управляващи Структурните фондове от 1993; като се има предвид, че изпълнението трябва да продължи по правилата на Структурните фондове чрез Финансовия инструмент за рибовъдството (ФИР); имайки предвид, че подпомагането от ФИР по Цел 1 ще бъде част от програмирането на тази цел и помощта извън Цел 1 ще бъде предмет на

отделни програми във всички засегнати страни членки.

(10) Като се има предвид, че Общността е започнала реформа в общата селскостопанска политика, която включва структурни и съпътстващи мерки за насърчаване на развитието на селскостопанските области; имайки предвид, че в този контекст ЕАФ трябва да продължи да дава своя принос за постигане на приоритетната цел за развитието и структурното приспособяване на региони, които изостават в развитието си чрез подобряване на ефективността на структурите за производство, разпространение и продажба на селскостопански и горски продукти и чрез развитие на местния потенциал в селскостопански области; имайки предвид, че раздел гаранции на ЕАФ допринася за постигане на приоритетна цел икономическа и социална конверсия на области, изправени пред структурни затруднения, в съответствие с Регламент на Съвета на ЕС No 1257/1999 от 17 май 1999 г. относно подкрепата за селскостопанско развитие от страна на ЕАФ и изменението и отменянето на определени Регламенти (7);

(11) Като се има предвид, че специфичните правила, приложими за всеки фонд, ще бъдат определени чрез решенията за изпълнение, приети в следствие на Членове 37, 148 и 162 от Договора;

(12) Като се има предвид, че трябва да бъдат формулирани критериите за избор на подходящи региони и области; имайки предвид, че в този смисъл е уместно идентифицирането на приоритетните региони и области на общностно ниво да се основава на обща система за класификация на регионите, известна като „Номенклатура на териториалните статистически звена“, установена от статистическата служба на Европейската общност със съдействието на националните статистически институти;

(13) Като се има предвид, че регионите, които изостават в развитието си, по дефиниция са тези, чийто БВП на глава от населението е по-малък от 75% от средния за Общността; имайки предвид, че с цел да се осигури ефективна концентрация на подпомагането Комисията стриктно ще прилага критериите, като използва обективни статистически данни; имайки предвид, че най-външните региони и области с много малка гъстота на населението, покрити от Цел 6, изложена в Протокол 6, приложен към Договора за присъединяване на Австрия, Финландия и Швеция за периода от 1995 до 1999 г., трябва да бъдат покрити и от Цел 1 от този Регламент.

(14) Като се има предвид, че областите, търпящи икономическа и социална конверсия, по дефиниция са тези, включващи райони, които претърпяват социално-икономически промени в индустриалните и секторите на услугите, упадащи селскостопански области, градски райони със затруднения и области с нисък стандарт на живот, зависещи от рибовъдството; имайки предвид, че това подпомагане трябва да бъде концентрирано по подходящ начин върху най-силно засегнатите части от Общността; имайки предвид, че тези области следва да бъдат посочени от Комисията, действаща по предложение на страните членки и в тясна връзка с тях;

(15) Като се има предвид, че, за да гарантира общностната същност на действията на фондовете, областите, претърпяващи социално-икономически промени в индустриалния сектор, и упадащите селскостопански зони трябва, доколкото е възможно, да бъдат посочвани на базата на обективни индикатори, дефинирани на общностно ниво; имайки предвид, че населението, обхванато от тази приоритетна цел, сравнено с това на Общността като цяло, като насока би трябвало да представлява около 10% при индустриалните области, 5% при селскостопанските области, 2% при градските и 1% при областите, зависещи от рибовъдството; имайки предвид, че с цел всяка страна членка да допринася наравно с останалите към цялостното усилие за концентрация, максималното възможно намаление на населението, покрито по Цел 2 през 2006 г., регламентирано от този Регламент, не трябва да превишава една трета в сравнение с покритото от Цел 2 и 5б през 1999 г., регламентирано от Регламент (ЕЕС) No 2052/88;

(16) Като се има предвид, че в интерес на ефективното програмиране регионите, изоставащи в развитието си, чийто БВП на глава от населението е по-нисък от 75 % от средния за Общността, трябва да съвпадат с тези, подпомагани от страните членки по Член 87 (3) (а) от Договора и имайки предвид всички специфични мерки, приети в следствие на член 299 (2) от този Договор в полза на най-външните региони (Френските отвъдморски департаменти, Азорските острови, Мадейра и Канарските острови); имайки предвид, че областите, претърпяващи икономически и социални промени, трябва в голяма степен да съответстват на тези, подпомагани от страните членки по член 87(3) (в) от Договора; имайки предвид, че Общността трябва да цели увеличената съгласуваност в края на периода от 2000 до 2006 г. чрез уместно усилие от страна на страните членки в съответствие със сегашното им състояние;

(17) Като се има предвид, че целта на адаптирането и модернизиранието на политики и системи за образование, обучение и заетост е да бъде предоставена финансова помощ в регионите и областите, които не са покрити от Цел 1; имайки предвид, че Цел 3 също трябва да предоставя рамка за справки, която да гарантира съгласуваност с всички действия в сферата на човешките ресурси в дадената страна членка;

(18) Като се има предвид, че помощта от ЕСФ в рамките на Цел 2 трябва да представлява действия на



регионално и локално ниво, отговарящи на специфичната ситуация в област по Цел 2, координирани с намеса от страна на другите структурни фондове; имайки предвид, че всяка контрибуция от страна на ЕСФ към програмен документ по Цел 2 трябва да бъде достатъчно значима, за да бъде обосновано отделното ѝ управление и следователно не трябва да бъде по-малка от 5% от общите контрибуции на Структурните фондове;

(19) Като се има предвид, че регионите, обхванати по приоритетна Цел през 1999 г., които вече не отговарят на съответните критерии, трябва да получават постепенно намаляващо ниво на подпомагане на прехода; имайки предвид, че тази помощ следва да бъде по-малка през 2000 г., отколкото през 1999 г.;

(20) Като се има предвид, че трябва да бъдат взети мерки за разпределението на наличните ресурси; имайки предвид, че тези ресурси трябва да бъдат разпределяни всяка година, тъй като голяма степен са съсредоточени в региони, изоставащи в развитието си, включително и такива, получаващи подпомагане по време на прехода;

(21) Като се има предвид, че цялостната годишна помощ от Структурните фондове в която и да е страна членка по силата на този Регламент - в комбинация с помощта, предоставена по Кохезионния фонд - трябва да бъде ограничена в зависимост от възможността за абсорпция на съответната страна членка;

(22) Като се има предвид, че Комисията трябва да разработи индикативни алокации за финансовите ангажименти по всяка от приоритетните цели, като се базира на уместни обективни критерии; имайки предвид, че 4% от отпуснатите средства, разпределени по този начин между страните членки, трябва да бъдат разпределени от Комисията до средата на периода; имайки предвид, че в знак на признателност за положените усилия за мирния процес в Северна Ирландия програмата РЕАСЕ трябва да продължи действието си до 2004 г.; имайки предвид, че ще бъде създадена специална програма за подпомагане на Шведските региони NUTS II, които не са включени в списъка, споменат в Член 3(2), но отговарящи на критериите, изложени в Член 2 от Протокол 6 към Договора за присъединяване на Австрия, Швеция и Финландия;

(23) Като се има предвид, че 5,35 % от всички придобивки трябва да бъдат посветени на инициативи на Общността и 0,65 % - на програми за обновление и техническа помощ;

(24) Като се има предвид, че наличните придобивки на Структурните фондове трябва да бъдат индексирани на уеднаквена база за всички за целите на прогнозирането и, ако е необходимо, трябва да бъде направено техническо приспособяване на тази индексация преди 31.12.2003 г.;

(25) Като се има предвид, че основните принципи на реформата на Структурните фондове от 1988 г. трябва да продължат да са основополагащи за фондовете до 2006 г.; имайки предвид обаче, че досегашният опит демонстрира нуждите от подобрения с цел опростяване на тези принципи и тяхната по-голяма прозрачност; имайки предвид, че ефективността в частност трябва да се разглежда като фундаментален принцип;

(26) Като се има предвид, че ако са желателни ефективността и прозрачността на действията на Структурните фондове, отговорността на страните членки и тези на Общността следва да бъдат точно регламентирани; имайки предвид, че тези отговорности следва да бъдат определени за всеки етап от програмирането, мониторинга, оценката и надзора; имайки предвид, че в съответствие с принципа на допълняемостта и без това да засяга правомощията на Комисията, помощта при прилагането и мониторинга трябва да бъдат главна отговорност на страните членки;

(27) Като се има предвид, че действията на Общността трябва да допълват или да допълват към действията на страните членки; имайки предвид, че с цел значителна добавена стойност партньорството трябва да бъде засилено; имайки предвид, че това засяга регионалните и местни власти, другите компетентни власти, включително тези, отговорни за околната среда и насърчаване на равнопоставеността между половете, икономическите и социални партньори и другите компетентни структури; имайки предвид, че съответните партньори ще бъдат включени в подготовката, мониторинга и оценката на подпомагането;

(28) Като се има предвид, че програмният процес следва да бъде изложен от начална концепция до краен бенефициент и прилагането му трябва да бъде улеснено от широки индикативни насоки, изготвени от Комисията на базата на подходящи и приети политики на Общността във връзка със Структурните фондове;

(29) Като се има предвид, че програмирането трябва да гарантира взаимна координация на Структурните фондове и координацията им с други съществуващи финансови институции и ЕИБ; имайки предвид, че тази координация включва и комбиниране на субсидии и заеми;

(30) Като се има предвид, че дейността на фондовете и операциите, финансирани с тяхна помощ, трябва да са в съответствие с другите политики на Общността и да се подчиняват на законо-

гителството на ЕС, за което трябва да бъдат предприети специфични мерки; имайки предвид, че в тази област операциите за разпределение и експлоатация на резултатите от изследванията и технологични развятия, проведени в контекста на Структурните фондове, трябва да осигурят съблюдаването на правата, свързани с придобиването и използването на познанието, и трябва да бъдат проведени в съответствие с правилата за надпревара на Общността.

(31) Като се има предвид, че трябва да бъдат въведени опростени критерии за удостоверяване и прилагане на принципа на допълнителността;

(32) Като се има предвид, че системата за програмиране следва да бъде опростена чрез установяване на единен програмен срок от седем години; имайки предвид, че в този контекст формите и броят на програмите за помощ следва да бъдат ограничени и следва да се състоят от едно единствено интегрирано подпомагане за всеки регион чрез изготвяне на единни програмни документи, нормиращи приоритетните цели, и чрез включване на основни проекти и глобални субсидии в другите форми на помощ.

(33) Като се има предвид, че, с цел налагане на интегриран подход за развитие трябва да бъдат взети мерки - с уважение към специфичните особености на засегнатите региони - за осигуряване на взаимовъзвръщаемостта между действията на различните фондове и политиките на Общността, стратегията за заетост, икономическите и социални политики на страните членки и регионалните им политики;

(34) Като се има предвид, че с цел да се ускорят и опростят програмните процедури, отговорностите на Комисията трябва да бъдат разграничени от тези на страните членки; имайки предвид, че в следствие на това трябва да бъдат предвидени действия от страна на Комисията по предложения на страните членки за приемане на стратегиите и приоритетите за развитие, които следва да управляват програмирането, както и размера на финансовите средства на Общността и свързаните с тях договорености по изпълнението, докато страните членки следва да вземат решение относно прилагането им; имайки предвид, че съдържанието на различните форми на подпомагане също следва да бъде уточнено;

(35) Като се има предвид, че подобно децентрализирано прилагане на операциите на структурните фондове от страна на страните членки трябва да предостави достатъчни гаранции за детайлите и качеството на прилагане, резултатите от операциите и тяхната оценка, както и за разумното финансово управление и съблюдаването му;

(36) Като се има предвид, че Комисията заедно с ЕИБ, където това е уместно, следва да одобрява основни инвестиционни проекти, чийто финансов обем надхвърля определена сума, с оглед оценяване приноса им и предложената употреба на ресурси на Общността;

(37) Като се има предвид, че трябва да бъдат взети мерки относно операциите в интерес на Общността, извършвани по инициатива на Комисията, така че те да допълнят тези, извършвани по приоритетните цели;

(38) Като се има предвид, че тези инициативи на Общността трябва да се концентрират върху насърчаване на трансгранично, транснационално и интеррегионално сътрудничество (Interreg), икономическата и социалната регенерация на градове и градски квартали в криза (URBAN), които следва да бъдат финансирани от ЕФРР, развитие на селските области (Leader), финансирано по Секция насоки на EAGGF и развитието на човешките ресурси в контекста на равните възможности (EQUAL), финансирано от ЕСФ; имайки предвид, че насърчаването на трансграничното сътрудничество □ в частност в светлината на предстоящото разширение, транснационалното и интер-регионално сътрудничество - има особена важност в този контекст; имайки предвид, че следва да бъде отделено подобаващо внимание на сътрудничеството с най-външните региони; имайки предвид, че е необходимо налагането на координацията между трансграничното, транснационално и интер-регионално сътрудничество чрез мерки, предприети в контекста на регламент на Съвета (ЕЕС) No 3906/89(8), регламент на Съвета (Euratom, ЕС) No 1279/96(9) и регламент на Съвета (ЕС) No 1488/96(10), особено с оглед разширяването на Европейския съюз и имайки предвид Европейско-средиземноморското партньорство; имайки предвид, че трябва да бъде отделено подобаващо внимание на социалната и професионална интеграция на търсещите убежище в рамките на EQUAL;

(39) Като се има предвид, че Структурните фондове трябва да предоставят помощ за проучвания, пилотни проекти и обмяна на опит с цел насърчаване на обновителни подходи и практики чрез опростено и прозрачно изпълнение;

(40) Като се има предвид, че с цел да се усили ефектът на взаимовъзвръщаемост на ресурсите на Общността, като се насърчава прибягването към частни финансови средства, доколкото това е възможно, и да се води по-добра отчетност за доходоносността на проектите, видовете подпомагане от Структурните фондове следва да бъдат разнообразени и равнищата подпомагане, диференцирани с оглед съблюдаване интересите на Общността, насърчавайки използването на по-широк кръг финансови ресурси и ограничаване на приноса от страна на фондовете чрез стимулиране използването на подходящи видове



подпомагане; имайки предвид, че с оглед на това трябва да бъдат установени снижени равнища на намеса при инвестиции във формата на инфраструктурни проекти, които носят съществени печалби; имайки предвид, че за целите на този регламент съществуващият чист доход трябва да се дефинира като доход, надвишаващ поне 25% съответната инвестиция;

(41) Като се има предвид, че в съответствие с принципа на допълняемостта правилата за избор на разходите следва да бъдат съответните национални правила там, където няма такива на Общността, въпреки че те могат да бъдат изложени от Комисията там, където са безспорно необходими за единното и правдиво използване на Структурните фондове на територията на Общността; имайки предвид обаче, че трябва да бъдат посочени сроковете за приемане и трябва да бъде изрично упоменато, че инвестиционните проекти не могат да претърпяват основни промени; имайки предвид, че в следствие на това, с цел да се осигури ефикасността и трайното влияние на помощта по Фондовете, цялата или част от помощта по даден фонд следва да остане прикрепена към операция само там, където по своята същност или по изпълнението си тя не претърпява основна модификация, отклоняваща подпомаганата операция от първоначалните и цели;

(42) Като се има предвид, че правилата и процедурите за определяне на задълженията и разплащането трябва да бъдат опростени; имайки предвид, че с оглед на това веднъж годишно трябва да бъдат поемани бюджетни задължения в съответствие с многогодишната финансова перспектива и финансовия план за подпомагане, докато плащанията трябва да бъдат във формата на аванс, следван от покриване на реалните разходи;

(43) Като се има предвид, че разумното финансово управление трябва да бъде гарантирано чрез навременното оправдаване и удостоверяване на разноските и чрез обвързване на разплащането с изпълнението с помощта на съществени отговорности като мониторинг на програмирането, финансов контрол и прилагане на Законите на Общността;

(44) Като се има предвид, че с цел да се осигури разумното управление на ресурсите на Общността трябва да се подобрят процесите на прогнозиране и правене на разходите; имайки предвид, че с оглед на това страните членки трябва редовно да изпращат прогнозите си за използване на ресурсите на Общността до Комисията и всякакви закъснения по финансовото изпълнение трябва да водят до повторно изплащане на аванса и автоматично преустановяване на задълженията;

(45) Като се има предвид, че по време на преходния период от 1 януари 1999 г. до 31 декември 2001 г., всички отнасяния към еврото трябва да се възприемат като отнасяния към еврото като парична единица, както се споменава във второто изречение на Член 2 от Регламент на Съвета на Европа (ЕС) No 974/98 от 3 май 1998 г. относно въвеждането на еврото (11);

(46) Като се има предвид, че единият от начините за осигуряване на ефективността на операциите на структурните фондове е ефикасният мониторинг;

(47) Като се има предвид, че трябва да има единна управителна власт за всяко подпомагане, с дефинирани отговорности; имайки предвид, че тези отговорности следва да включват преди всичко събирането на данни относно резултатите и докладването им пред Комисията, гарантирането на разумното финансово изпълнение, провеждане на оценки в съответствие с отговорностите относно публичността и законите на Общността; имайки предвид, че в съответствие с това трябва да бъдат предвидени редовни срещи между Комисията и управляващите проекта с цел наблюдение на подпомагането;

(48) Като се има предвид, че следва да бъде изрично упоменато, че Комитетите за мониторинг са структури, създадени от страната членка, наблюдаваща подпомагането, и те са тези, които подлагат на проверка управлението от страна на управляващите, следят за съответствието със собствените си насоки, прилагат правилата и преразглеждат оценките;

(49) Като се има предвид, че индикаторите и годишните доклади по изпълнението са основополагащи за мониторинга и трябва да бъдат по-ясно дефинирани, за да отразят надеждно напредъка на програмите за подпомагане и качеството на програмиране;

(50) Като се има предвид, че с цел да се гарантира ефикасното и правилно изпълнение задълженията на страните членки трябва да бъдат формулирани в съответствие със системите за управление и надзор, удостоверяването на разходите и предотвратяването, разкриването и коригирането на нередности и нарушения на законите на Общността;

(51) Като се има предвид, че, без да бъдат засегнати отговорностите на Комисията за финансов контрол, сътрудничеството между страните членки и Комисията в тази сфера следва да бъде подобро, главно като се вземат мерки за редовни консултации между страните членки и Комисията с цел оценка на предприетите мерки от страните членки и даването на възможност за коригиращи мерки от страна на Комисията, където това е необходимо;

(52) Като се има предвид, че следва да бъдат уточнени отговорностите на страните членки за търсене и корекции на нередности и нарушения и тези на Комисията в случаите, когато страните членки не

изпълняват задълженията си;

(53) Като се има предвид, че ефективността и влиянието от действията на Структурните фондове зависят и от подобрената и изчерпателна оценка; имайки предвид, че отговорностите на страните членки и Комисията включват вземане на мерки, гарантиращи надеждността на оценката;

(54) Като се има предвид, че програмите за подпомагане следва да бъдат оценявани с оглед тяхното изготвяне, средносрочен преглед и оценка на влиянието им, а процесът на оценка трябва да бъде включен в мониторинга на подпомагането; имайки предвид, че във връзка с това трябва да бъдат дефинирани целите и съдържанието на всеки етап от оценката, както и да бъде подобрена оценката на ситуацията с оглед социалната и икономическата обстановка, околната среда и равнопоставеността между половете;

(55) Като се има предвид, че средносрочната оценка и заделяне на част от първоначалните придобивки като резерв дават възможност допълнителното финансиране да бъде разпределено във всяка страна членка въз основа на изпълнението; имайки предвид, че тези разпределения трябва да се основават на обективни, прости и прозрачни критерии, които да отразяват ефикасността и качеството на управлението и финансовото изпълнение;

(56) Като се има предвид, че на всеки три години трябва да бъде представян доклад относно постигнатия прогрес по пътя към икономическа и социална кохезия, който трябва да включва анализ на ситуацията в регионите от Общността и икономическото им и социално развитие;

(57) Като се има предвид, че в интерес на доброто работно партньорство и подходящото промоциране на подпомагането от Общността трябва да бъде осигурена възможно най-голяма публичност и информираност; имайки предвид, че отговорните власти за подпомагане на управлението трябва да поемат отговорност за този аспект и за информиране на Комисията за предприетите мерки;

(58) Като се има предвид, че трябва да бъдат приети правила за действията на комитетите, подпомагащи Комисията при изпълнението на този регламент;

(59) Като се има предвид, че трябва да бъдат предвидени подробни преходни мерки, които да позволят подготовката на ново програмиране, веднага, щом този регламент влезе в сила, и да следят подпомагането за страните членки да не бъде прекъсвано по време на съставянето на регионални планове за развитие и програми за подпомагане в съответствие с новата система.

## ГЛАВА I ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ

### Член 1

#### Цели

Действията от страна на Общността чрез Структурните фондове, ЕАФ, Секция гаранции, Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и другите съществуващи финансови инструменти ще съдействат за постигане на основните цели, изложени в Член 158 и 160 от Договора. Структурните фондове, ЕИБ и всички други съществуващи финансови инструменти ще съдействат по подходящ начин за постигане на следните три приоритетни цели:

1. стимулиране на развитието и структурното приспособяване на регионите, които изостават в развитието си, по-году наричано „Цел 1“;
2. подпомагане на икономическата и социална конверсия на области, изправени пред структурни затруднения, по-году наричано „Цел 2“;
3. подпомагане на адаптацията и модернизацията на политиките и системи за образование, обучение и заетост, по-году наричано „Цел 3“. Тази цел ще предостави финансова подкрепа извън регионите, покрити от Цел 1, и ще предостави стратегическа рамка за справки за всички мерки, насочени към човешките ресурси на дадена национална територия без значение на специфичните особености на отделните региони.

При изпълнението на тези цели Общността ще допринесе за постигане на хармонично, балансирано и устойчиво развитие на икономическите дейности, развитие на заетостта и човешките ресурси, опазване и подобрене на околната среда, премахване на неравенствата и насърчаване на равнопоставеността между половете.

### Член 2

#### Средства и задачи

1. За целите на този регламент под „Структурни фондове“ ще се разбират Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР), ЕАФ, секция „Насоки“, и Финансовият инструмент за рибовъдството (ФИР), по-году наричани „Фондовете“.



2. В съответствие с Членове 33, 146 и 160 от Договора, Фондовете ще допринасят, всеки съответно със специфичните условия, управляващи действията му, за постигане на Цели 1, 2 и 3, както следва:

(а) Цел 1: ЕФРР, ЕСФ, ЕАФ, секция „Насоки“ и ФИР;

(б) Цел 2: ЕФРР и ЕСФ;

(в) Цел 3: ЕСФ.

3. FIFG ще допринесе към структурните действия в сектора на риболова извън регионите по Цел 1 в съответствие с Регламент на Съвета на Европа № 1263/1999 от 21 юни 1999 г. относно финансовите инструменти за рибовъдството (12). ЕАФ секция „Насоки“ ще съдейства за постигането на Цел 2 в съответствие с Регламент (ЕС) No 1257/1999.

4. Фондовете ще допринасят за финансиране на инициативите на Общността и за подкрепа на обновителни мерки и техническа помощ. Мерките за техническа помощ ще бъдат изпълнени в рамката на програмирането, дефинирано в Членове 13 до 27, или като инициатива на Комисията по Член 23.

5. Другите ресурси от бюджета на Общността, които могат да бъдат използвани за постигане на целите, споменати в Член 1, са в частност тези, разпределени за други структурни мерки и Кохезионния фонд. Комисията и страните членки ще се погрижат действията на Фондовете да са в съответствие с другите политики и действия на Общността, в частност в сферата на заетостта, равнопоставеността между половете, социалната политика и професионалното обучение, общата селскостопанска политика, общата политика по въпросите на рибовъдството, транспорта, енергетиката и транс-европейските мрежи и включването на изискванията за опазване на околната среда в дефиницията и прилагането на операциите на Фондовете.

6. ЕИБ ще съдейства за постигане на целите, изложени в Член 1 в съответствие с процедурите, описани в правилника.

Другите съществуващи финансови инструменти, които могат да допринесат, всеки в съответствие с условията, управляващи действията му, за постигане на Целите, споменати в Член 1, включват Европейския инвестиционен фонд и Европейската общност за атомна енергетика (Euratom) (безвъзмездна помощ, гаранции), по-году наричани „другите финансови инструменти“.

## ГЛАВА II

### ГЕОГРАФСКА ПРИЕМАЛИВОСТ ЗА ПРИОРИТЕТНИТЕ ЦЕЛИ

#### Член 3

##### Цел 1

1. Регионите, покрити от Цел 1, са тези, отговарящи на ниво  $\leq$  от Номенклатурата за териториалните статистически звена (NUTS ниво  $\leq$ ), в които БВП на глава от населението, измерен чрез паритет на покупателната способност и изчислен на базата на числа от Общността за последните три години на 26 март 1999 г., е по-нисък от 75% от средния за Общността. Най-външните региони (Френските морски владения, Азорските острови, Канарските острови и Мадейра), които са под прага от 75 %, и областите, подходящи по Цел 6 за периода 1995 г. до 1999 г. в следствие на Протокол 6 към Договора за присъединяване на Австрия, Финландия и Швеция, също ще бъдат покрити от тази Цел.

2. Комисията ще изготви списък на регионите, покрити от Цел 1, в пълно съответствие с първия подпараграф, без отношение към Член 6(1) и Член 7(4), втори подпараграф. Този списък ще бъде валиден в срок от седем години от 1 януари 2000 г.

## ГЛАВА III

### ФИНАНСОВИ СПОРАЗУМЕНИЯ

#### Член 7

##### Ресурси и концентрация

1. Наличните ресурси от страна на Фондовете за периода от 2000 г. до 2006 г., ще бъдат 195 милиона евро по цените за 1999 г. Годишното разпределение на тези ресурси е описано в анекса. 2. Бюджетните ресурси по цели ще бъдат разпределени така, че да бъде постигната съществена концентрация върху регионите по Цел 1. 69,7 % от Структурните фондове ще бъдат разпределени по Цел 1, включително 4,3 % за подпомагане на прехода (т.е. общо 135,9 милиона евро). 11,5 % от Структурните фондове ще бъдат разпределени по Цел 2, включително 1,4 % за подпомагане на прехода (т.е. общо 22,5 милиона евро). 12,3 % от Структурните фондове ще бъдат разпределени по Цел 3, (т.е. общо 24,05 милиона евро). Сумите, обявени по Цели 1, 2 и 3 не включват финансовите ресурси, споменати в параграф 6, нито финансирането за ФИР извън Цел 1.

3. Като използва прозрачни процедури, Комисията ще разпредели индикативно придобивките на всяка страна членка за програмиране, споменати в Членове 13 до 19, вземайки предвид един или повече обективни критерии за Цели 1 и 2, подобни на тези, посочени в Регламент (ЕЕС) No 2052/88, а именно: подходящо население, регионален просперитет и относителна тежест на структурните проблеми, особено равнищата на безработица.

За Цел 1 и 2 тези разпределения ще разграничават алокациите от придобивките за региони и области, които получават подпомагане на база преход. Алокациите ще се определят в съответствие с критериите, споменати в първия подпараграф. Годишното разпределение на тези придобивки ще намалява от 1 януари 2000 г. и през 2000 г. ще бъде по-ниско отколкото през 1999 г.. Профилът на подпомагането на прехода може да бъде пригоден към специфичните нужди на индивидуалните региони със съгласието на Комисията при условие, че се спазват условията за финансови алокации за всеки регион. Като използва прозрачни процедури, Комисията ще изготви и индикативни разпределения на придобивките, отделени за структурните действия в рибовъдния сектор извън регионите по Цел 1, както се споменава в Член 2(3), първи подпараграф.

## ГЛАВА IV ОРГАНИЗАЦИЯ

### Член 8

#### Допълняемост и партньорство

1. Действията на Общността ще допълват или ще допринасят към съответните национални действия. Те ще се определят при тесни консултации, по-году наричани „партньорството“ между Комисията и дадената страна членка, заедно с властите и структурите, създадени от страната членка в рамките на националните правила и сегашните практики, а именно:

- Регионалните и местни власти и другите компетентни обществени власти;
- Икономическите и социалните партньори;
- Всички групи съответни компетентни структури в тази рамка.

Партньорството ще бъде в пълно съответствие със съответните институционални, правни и финансови възможности на всеки от партньорите, както това е дефинирано в първия подпараграф. В усилията си да създаде възможно най-представително партньорство на национално, регионално, местно или друго равнище, страната членка ще създаде широка и ефективна асоциация от всички засегнати структури в съответствие с националните правила и практики, като се има предвид нуждата от насърчаване на равнопоставеността между половете и устойчивото развитие чрез интеграция на опазването на околната среда и подобряване на изискванията. Всички включени страни, по-году наричани „партньорите“, ще са партньори в преследването на обща цел.

2. Партньорството ще покрива изготвянето, финансирането, мониторинга и оценката на подпомагането. Страните членки ще гарантират включването на съответните партньори в отделните етапи от програмирането, като се имат предвид времевите срокове за всеки етап.

3. При прилагане принципа на подчинеността страните членки ще поемат отговорност за използването на подпомагането на съответните териториални равнища в съответствие със специфичните споразумения за всяка страна членка, без да бъдат засегнати правомощията на Комисията, особено тези по използване на общия бюджет на Европейските общности.

4. Страните членки ще съдействат на Комисията за гарантиране на това, че фондовете на Общността се използват в съответствие с принципите за разумен финансов мениджмънт.

5. Всяка година Комисията ще се консултира с организациите на Европейско ниво, представлящи социалните партньори, относно структурните политики на Общността.

### Член 9

#### Дефиниции

За целите на този регламент:

(а) програмиране: означава процеса на организиране, взимане на решения и финансиране, извършен на няколко етапа с цел прилагането на многогодишна основа съвместните действия на Общността и страните членки за постигане на Целите, изложени в Член 1;

(б) план за развитие (оттук нататък наричан „планът“): означава анализът на ситуацията, изготвен от страна членка в светлината на целите, споменати в Член 1, и приоритетните нужди за постигане на тези цели, заедно със стратегията, планираните приоритети за действия, техните специфични цели и свързаните с това индикативни финансови ресурси;



(в) Рамкова програма по Цел 3: означава документ, който излага контекста за подпомагането относно заетостта и развитието на човешките ресурси на територията на всяка страна членка и който идентифицира връзката с приоритетите, изложени в Националния план за заетост;

(г) Рамка за подпомагане от Общността: означава документа, одобрен от Комисията, съгласуван с всяка засегната страна членка, след оценка на плана, внесен от страна членка и съдържащ стратегията и приоритетите за действие от страна на Фондовете и страните членки, съответните им цели, приноса на Фондовете и на другите финансови ресурси. Този документ ще бъде разделен по приоритети и прилаган по една или повече операционни програми;

(г) Подпомагане: означава видовете подпомагане, предоставяни по Фондовете, т.е.:

(i) операционни програми или единични програмни документи;

(ii) програми за инициативи на Общността;

(iii) подпомагане по техническата помощ и обновителните мерки;

(е) операционна програма: означава документа, одобрен от Комисията за прилагане на рамката за подпомагане от Общността и включващ единен набор от приоритети, които, от своя страна, включват многогодишни мерки и могат да бъдат изпълнявани чрез ресурсите по един или повече Фондове, един или повече от другите съществуващи финансови инструменти и ЕИБ. Интегрирана операционна програма означава операционна програма, финансирана по повече от един Фонд;

(ж) единен програмен документ: означава единен документ, одобрен от Комисията и съдържащ същата информация, каквато може да бъде намерена и в рамката за подпомагане от Общността и операционната програма;

(з) приоритет: означава един от приоритетите от стратегията, включена в рамка за подпомагане от Общността или подпомагане; определя му се контрибуцията от Фондовете или другите финансови инструменти и съответните финансови ресурси на страната членка, както и набор специфицирани цели;

(и) глобална безвъзмездна помощ: означава онази част от подпомагането, изпълнението и управлението, на която може да бъде поверено на един или повече одобрени посредника в съответствие с Член 27(1), включително местни власти, структури за регионално развитие или неправителствени организации, използвана главно за подпомагане на местни инициативи за развитие. Решението за определяне на глобална безвъзмездна помощ ще се взема от страната членка със съгласието на Комисията, или от управителните власти със съгласието на страната членка.

Що се отнася до програми по инициатива на Общността и обновителни мерки Комисията може да вземе решение да определи глобална безвъзмездна помощ за всички части от подпомагането. При инициативи на Общността такова решение може да бъде взето само с изричното съгласие на засегнатите страни членки;

(к) мярка: означава начина, по който се прилага даден приоритет в срок от няколко години и прави възможно финансирането на операциите. Всяка схема за подпомагане, следваща от Член 87 от Договора, или всяка помощ, предоставена от структури, посочени от страните членки, или всяка група програми за помощ от този тип или всяка комбинация от посочените, имаща същата цел, се дефинира като мярка;

(л) операция: означава всеки проект или действие, извършен от крайните бенефициенти от подпомагането;

(м) крайни бенефициенти: означава структурите и публичните или частни фирми, отговорни за възлагане на операциите. При програми за подпомагане, следващи от Член 87 от Договора, и при подпомагане, предоставено от структури, посочени от страните членки, крайните бенефициенти са структурите, предоставящи подпомагането;

(н) програмен комплект: означава документа, който прилага стратегията и приоритетите на подпомагането и съдържа подробни елементи на равнище мерки, както това е обозначено в Член 18(3), изготвени от страната членка или управителната власт, и променяни, ако е необходимо, в съответствие с Член 34(3). Изпраща се на Комисията за информация;

(о) управителна власт: означава държавната или частна власт или структура на национално, регионално или местно ниво, посочена от страната членка, или самата страна членка, когато тя изпълнява тази функция, която управлява подпомагането за целите на този Регламент. Ако страната членка посочи друга управителна власт, различна от себе си, тя следва да определи всички модалности на отношенията си с управителната власт, както и отношенията на последната с Комисията. Ако страната членка реши, управителна власт може да бъде същата структура, която предоставя плащанията за съответното подпомагане;

(п) власт, предоставяща плащанията: означава една или повече национална, регионална или локална



власт или структура, посочена от страната членка с цел изготвяне и предоставяне на заявления за разплащане и получаване на плащания от Комисията. Страната членка ще определи всички модалности на връзката си с властта, предоставяща плащанията, и на отношенията на последната с Комисията.

## **Член 10**

### **Координация**

1. Координацията между многобройните Фондове ще се извършва главно чрез:

(а) плановете, Рамката за подпомагане от Общността, операционните програми и единните програмни документи (както са дефинирани в Член 9), включително рамката за справки, където това е уместно в съответствие с Член 9(1) (в);

(б) мониторинг и оценка на подпомагането по някоя от Целите;

(в) насоките, споменати в параграф 3.

2. Комисията и страната членка ще гарантират координацията на подпомагането от отделните фондове между Фондовете по начин, съответстващ на принципа на партньорство и с подпомагане от ЕИБ и другите съществуващи финансови инструменти. С цел да максимизира стимулиращото влияние от разпределените бюджетни ресурси, използвайки подходящите финансови инструменти, подпомагането от Общността, предоставено във формата на безвъзмездна помощ, може да бъде подходящо съчетано със заемите и гаранциите. Тази комбинация може да бъде определена в съгласие с ЕИБ, когато се изготвя рамката за подпомагане от Общността или единният програмен документ. Може да се вземе предвид и балансът в предложенния план за финансиране, приносът от Фондовете и преследваните цели за развитие.

3. Не по-късно от един месец след влизането в сила на този Регламент и в следствие преди средносрочния преглед, споменат в Член 42, и във всеки случай след консултации с всички страни членки Комисията ще публикува разширени индикативни насоки относно съответни и приети политики на Общността във връзка с целите, споменати в Член 1, с цел помагане на компетентните национални и регионални власти при изготвянето на плановете за развитие и извършването на всякакви ревизии относно подпомагането. Тези насоки ще бъдат публикувани в Официалния журнал на Европейската общност.

## **Член 11**

### **Допълняемост**

1. С цел постигането на действително икономическо влияние придобивките от фондовете не бива да заместят сържавни или други еквивалентни структурни разходи на страната членка.

2. За тази цел Комисията и съответната страна членка ще определят равнищата на сържавните или еквивалентните структурни разходи, които страната членка трябва да поддържа в регионите си, покрити по Цел 1 по време на програмния период. Ще бъде взето предвид и всякакво намаление на разходите от структурния фонд в сравнение с периода от 1994 до 1999 г.

3. Допълняемостта ще бъде проверявана на териториалното ниво, изложено в параграф 2, по три точки по време на програмния период:

(а) предварителна проверка, както това е описано в третия подпараграф от параграф 2, с цел предоставяне на рамка за справки за целия програмен период;

(б) средносрочна проверка, извършена не по-късно от три години след приемането на рамката за подпомагане от Общността или единните програмни документи и по правило не по-късно от 31 декември 2003 г., след което Комисията и страната членка могат да вземат решение за преразглеждане на нивата на структурни разходи, които следва да бъдат постигнати, ако икономическата ситуация е довела до промени в обществения доход или заетостта в съответната страна членка, силно различаващи се от очакваните по време на предварителната проверка;

(в) проверка до 31 декември 2005 г.

## **Член 12**

### **Съвместимост**

Операциите, финансирани по Фондовете или получаващи подпомагане от ЕИБ или друг финансов инструмент, ще бъдат в съответствие с мерките от Договора, с инструментите, одобрени от него, и с политиките и действията на Общността, включително правилата за конкуренция при връчване на обществени договори, при опазване и подобрене на околната среда, елиминиране на неравенствата и



насърчаване на равнопоставеността между половете.

## ОБЩИ УСЛОВИЯ ЗА ЦЕЛИ 1, 2 И 3

### Член 13

#### Географски обхват

1. Представените планове за Цел 1 трябва да бъдат изработени, като се вземе предвид най-подходящото според съответната страна членка географско равнище, но по правило те трябва да покриват един определен отделен регион на ниво II по НТСЕ. Обаче страните-членки могат да представят общ план за развитие, покриващ някои или всички техни региони, включени в списъка, упоменат в Член 3 (2), Член 6 (1) и Член 7 (4), при условие, че този план съдържа точките, посочени в Член 16.
2. Представените планове за Цел 2 трябва да бъдат изработени, като се вземе предвид най-подходящото, според съответната страна членка, географско равнище, но по правило те трябва да включват всички области от отделния регион на ниво II по НТСЕ, причислени в списъка, упоменат в Член 4 (4) и Член 6(2). Обаче страните членки могат да представят план, който да покрива някои отделен или всички региони, включени в списъка, упоменат в Член 4 (4) и Член 6 (2), при условие, че този план съдържа точките, посочени в Член 16. Там, където плановете покриват региони, различни от допустимите за Цел 2, те трябва да правят разграничение между дейности в райони или области обхванати от Цел 2, и действия, извършени на други места.
3. Представените планове за Цел 3 трябва да покриват територията на една страна членка по отношение на подпомагането извън регионите, обхванати от Цел 1, и да вземат предвид общите нужди на областите, сблъскващи се със структурните проблеми на социално-икономическата трансформация, трябва да представят за цялата национална територия едно рамково задание за развитие на човешките ресурси.

### Член 14

#### Продължителност и преработка

1. Всеки план, дългосрочна програма за подпомагане от Общността, оперативна програма и единен програмен документ трябва да обхващат период от седем години, без да противоречат на Член 6 и Член 7(4), първи под-параграф.

Плановият период трябва да започне на 1 януари 2000 г.

2. Дългосрочните програми за подпомагане от Общността, оперативните програми и единните планови документи трябва да бъдат преразглеждани и, ако е необходимо, преработвани, по инициатива на страната членка или Комисията на ЕС в съгласие със страната членка и в съответствие с настоящия Титул, съблюдавайки междинната оценка, упомената в Член 42, и разпределението на резерва за изпълнение, упоменато в Член 44. Те могат също да бъдат преработени, в случай на значителни промени в социално-икономическото положение и на пазара на труда.

### Член 15

#### Подготовка и одобрение

1. По отношение на Цели 1, 2 и 3 страните членки трябва да представят план на Комисията на ЕС. Този план трябва да бъде изготвен от компетентните власти, определени от страната членка, на национално, регионално и друго равнище. В случаи, когато помощта трябва да приеме формата на единен програмен документ, планът ще бъде приеман като проектно-единен програмен документ. По отношение на Цел 1 дългосрочните програми за подпомагане от Общността ще бъдат прилагани за всички региони, обхванати от Цел 1; обаче там, където разпределението от Общността е по-малко от или само незначително надвишава 1000 милиона евро, страните членки по правило трябва да представят единен програмен документ.
2. Плановете трябва да бъдат представяни на Комисията на ЕС от страната членка след консултации с партньорите, които могат да изразят мнението и забележките си в период от време, съответстващ на крайния срок, определен във втори под-параграф. Ако не е договорено друго със съответната страна членка, плановете трябва да бъдат предавани не по-късно от четири месеца след съставянето на списъка на подходящи региони, упоменат в Член 3 (2) и Член 4 (4).

## СЪДЪРЖАНИЕ НА ПЛАНОВИТЕ ДОКУМЕНТИ ЗА ЦЕЛИ 1, 2 И 3

### Член 16

#### Планове

1. Плановете за Цели 1, 2 и 3 трябва да се основават на съответните национални и регионални приоритети, да отчитат индикативните указания, посочени в Член 10 (3), и да включват:

а) Описание (в количествено изражение, където това е възможно) на настоящото положение, очертаващо несъответствията, пропуските и потенциалните възможности за развитие в регионите, покрити от Цел 1, или от гледна точка на развитието на човешките ресурси и политиката на заетост в страната членка и областите, обхванати от Цел 3; също описание на разгърнатите финансови ресурси и главните резултати от дейностите, извършени през предишния програмен период, съотнесени към наличните резултати от оценката;

б) Описание на подходящата стратегия за постигане на упоменатите в Член 1 цели и избраните приоритети за устойчивото развитие и конверсията на регионите и областите, включително селските области, и свързаното с тях развитие на човешките ресурси, приспособяването и обновяването на политиките и системите за образование, обучение и заетост. В допълнение към изброени в тази подточка други изисквания страната членка ще трябва да доказва във всеки план по Цел 3, че планираните приоритети съответствуват на общонационалния план за заетост, чрез съпоставяне на описанието на най-важните цели на стратегията с основните средства за постигането им. Също така страните-членки трябва да докажат, че дейностите (обезпечени във всеки план за човешките ресурси и заетостта, които да бъдат подпомогнати от ЕСФ по Цел 2) са интегрирани в конверсионната стратегия, координирани с другите фондове и съответстват на упоменатата в Член 41(2) предварителна оценка на човешките ресурси и заетостта. Ако тези нужди не възлизат на значителна сума, те ще бъдат покрити от Цел 3;

в) Посочване на: (i) планираното приложение и форма на финансирането от фондовете, където това е уместно; (ii) ЕИБ и другите финансови инструменти включително за информация, (iii) посочване на пълната сума от Раздел Гаранции на ЕФОГСС, определена за мерките, упоменати в Член 33 на Регламент № 1257/1999 на ЕК; (iv) на очакваната нужда от техническа помощ; (v) указанията относно съфинансирането в съответствие с Член 11 (2), при което за Цел 1 то трябва да приеме формата на индикативна всеобхватна финансова таблица, обобщаваща: (1) обществените или (2) еквивалентните на тях, където това е подходящо, (3) пресметнатите частни ресурси и (4) разпределените структурни ресурси на Общността, съответстващи на всеки предложен в плана приоритет. Плановете винаги трябва ясно да очертават разграничението между финансовите пакети, разпределени в области, получаващи краткосрочно подпомагане, и финансовите пакети, разпределени в други области, покрити от Цел 1 или Цел 2. В случая с подпомагането от ЕСФ по Цел 2 или Цел 3 в областите, обхванати от Цел 2, процентът на финансирането може да бъде по-висок отколкото в други области. В случая с Цел 3 този финансов план показва съсредоточаването на финансови средства, планирани за областите, сблъскващи се със структурни проблеми при икономическата и социалната конверсия;

г) отчет на предприетите приготовления за консултиране с партньорите.

2. За регионите, обхванати от Цел 1, планове трябва да включват: (i) всички съответни мерки за икономическа и социална конверсия; (ii) развитието на човешките ресурси в съответствие с упоменатото в Член 9 (1) (в) рамково задание за политиките на Общността; (iii) развитието на селските райони; (iv) развитието на риболовните структури. Където една страна-членка е изцяло обхваната от Цел 1, планът трябва да включва позициите от втория под-параграф на параграф (1) (б).

3. Страните членки трябва да посочат отделните детайли по всеки фонд, включително и сумата на исканото финансиране, и да опишат предвидените оперативни програми, обръщайки особено внимание на техните непосредствени цели и планираните главни видове дейности.

### Член 18

#### Оперативни програми

1. По правило помощта, предвидена в дългосрочната програма за подпомагане от Общността, трябва да бъде предоставена под формата на интегрирана оперативна програма по региони, тъй както е определена в Член 9.

2. Всяка оперативна програма трябва да съдържа:

а) Приоритетите на програмата, тяхната съвместимост със съответната дългосрочна програма за подпомагане от Общността, непосредствените им цели, представени в количествено изражение,



където това е възможно, и оценка на очакваното въздействие, в съответствие с Член 41 (2);

б) Кратко описание на планираните мерки за изпълнение на приоритетите, включително и необходимата информация за проверка на съответствието с програмите за подпомагане, съгласно Член 87 на Договора; и, където това е уместно, вида на мерките, необходими за подготовка, контрол и оценка на оперативната програма;

в) Индикативен финансов план, посочващ (в съответствие с Член 28 и Член 29) за всеки приоритет и всяка година, където това е уместно: (i) финансовото разпределение, предвидено за финансирането от всеки фонд;

(ii) ЕИВ и другите финансови инструменти - включително, за информация; (iii) пълната сума от Раздел Гаранции на ЕФОГСС, необходима за изпълнението на мерките, упоменати в Член 33 на Регламент № 1257/1999 на ЕК - готовкова, доколкото те имат директен принос към съответния финансов план; (iv) пълната сума на допустимото обществено финансиране и; (v) приблизително пресметнатото частно финансиране, съотнесено към финансирането от всеки отделен фонд. Посочвайки общото финансиране от различните фондове, този финансов план трябва ясно да разграничи финансирането, планирано за регионите, получаващи краткосрочна помощ. Планираното за всяка година общо финансиране от фондовете трябва да бъде съгласувано със съответната финансова перспектива, отчитайки прогресивното намаляване, упоменато в третия под-параграф на Член 7 (3);

г) Предписанията за изпълнение на оперативната програма трябва да включват: (i) Определяне от страната членка на управителна агенция в смисъла на значението на Член 9 (н), отговаряща за управлението на дългосрочната програма за подпомагане от Общността в съответствие с Член 34;

(ii) Описание на организационни мерки и процедури за управление на оперативната програма; (iii) Описание на системите за контрол и оценка, включително и на ролята на Контролната комисия; (iv) Дефиниране на процедурите по мобилизацията и движението на финансовите потоци с цел да бъде осигурена тяхната прозрачност;

(v) Описание на специфичните организационни мерки и процедури за проверка и контрол на оперативната програма;

3. Разделът „Организация и метод“ на програмата трябва да съдържа:

а) мерките за изпълнение на съответните приоритети в оперативната програма; предварителна оценка съгласно Член 41 (3) на количествените мерки, където е възможно да бъдат представени в количествено изражение; съответните показатели за контрол съгласно Член 36;

б) Определението на видовете крайни бенефициенти на мерките;

в) Финансовият план, посочващ (в съответствие с Член 28 и Член 29) за всяка мярка: (i) предвиденото финансово разпределение на финансирането от съответния фонд, и, където това е уместно, (ii) ЕИВ и другите финансови инструменти; (iii) сумата на допустимото обществено или равностойно на него финансиране; и (iv) пресметнатите частни ресурси във връзка с финансирането от фондовете; (v) процентното изражение на финансирането от един фонд към дадена мярка трябва да бъде определено в съответствие с Член 29 и пълната сума на фондовете на Общността, определени за съответния приоритет.

Този финансов план трябва ясно да разграничи финансирането, планирано за регионите, получаващи краткосрочна помощ.

## **Член 19**

### **Единен програмен документ**

1. Подпомагането по Цел 2 и Цел 3, и по Цел 1, тъй както е определено в Член 15 (1), трябва по правило да приема формата на единни програмни документи. Относно Цел 2 и Цел 3 ще се прилага Член 15 (1).

2. Единният програмен документ за Цел 1 трябва да включва: (i) всички съответни мерки за икономическа и социална конверсия; (ii) развитието на заетостта чрез подобряване на приспособимостта и уменията на хората, в съответствие с упоменатото в Член 9 (1)(б) рамково задание за политиките на Общността; (iii) развитието на селските райони; (iv) развитието на риболовните структури.

Единният програмен документ за Цел 2 трябва да предвижда координация на цялото структурно подпомагане от Общността за развитието на човешките ресурси в упоменатите в Член 5 области, с изключение на дарената в тази област безвъзмездна помощ по Цел 2.

3. Всеки единен програмен документ трябва да съдържа следните елементи:

а) Заявление за стратегията и приоритетите за съвместна дейност на Общността и съответната страна; техните непосредствени цели, представени в количествено изражение, където това е възможно; оценка на очакваното въздействие, включително и на очакваното въздействие върху околната среда, в

съответствие с Член 41 (2); кратко изложение, поясняващо как тази стратегия и тези приоритети са отчели упоменатите в Член 10(3) индикативни указания, икономическата политика, стратегията за развитие на заетостта посредством повишаване на приспособимостта и уменията на хората, и там, където това е уместно, регионалната политика на съответната страна членка;

б) Кратко описание на планираните мерки за изпълнение на приоритетите, включително и необходимата информация за проверка на съответствието с програмите за финансова помощ, съгласно Член 87 на Договора; и, където е уместно, вида на необходимите мерки за подготовка, контрол и оценка на единния програмен документ;

в) Индикативен финансов план, посочващ (в съответствие с Член 28 и Член 29) за всеки приоритет и всяка година, където това е уместно: (i) финансовото разпределение, предвидено за финансирането от всеки фонд; (ii) ЕИБ и другите финансови инструменти - включително, за информация; (iii) пълната сума от Раздел Гаранции на ЕФОГСС, необходима за изпълнението на мерките, упоменати в Член 33 на Регламент № 1257/1999 на ЕК - готилкова, доколкото те имат директен принос към съответния финансов план; (iv) пълната сума на приемливото допустимото обществено или еквивалентното на него финансиране; и (v) приблизително пресметнатото частно финансиране във връзка с приноса на всеки отделен фонд.

Този финансов план трябва ясно да разграничи финансирането, планирано за регионите, получаващи краткосрочна помощ.

Планираното за всяка година пълно финансиране от фондовете трябва да бъде съгласувано със съответната финансова перспектива, отчитайки прогресивното намаляване, упоменато в третия под-параграф на Член 7 (3); В случая с Цел 3 този финансов план трябва да покаже съсредоточаването на финансови средства, планирани за областите, сблъскващи се със структурни, икономически и социално-реконверсионни проблеми;

г) Предписанията за изпълнение на единния програмен документ трябва да включват:

(i) Определяне от страната членка на управителна агенция в смисъла на значението на Член 9 (н), отговаряща за управлението на единния програмен документ в съответствие с Член 34; (ii) Описание на организационни и административни мерки и процедури за управление на единния програмен документ; (iii) Описание на системите за контрол и оценка, включително и на ролята на Контролната комисия.

## ИНИЦИАТИВИ НА ОБЩНОСТТА

### Член 20

#### Съдържание

1. Инициативите на Общността трябва да обхващат следните области:

а) Трансгранично, транснационално и междурегионално сътрудничество с цел насърчаване на хармоничното, балансирано и устойчиво развитие на цялата Общност (INTERREG);

б) Икономическо и социално възстановяване на изпадналите в криза градове и градски квартали с оглед стимулиране на устойчиво градско развитие (URBAN);

в) Развитие на селскостопанските райони (LEADER);

г) Транснационално сътрудничество за поощряване намирането на нови начини за борба с всички видове дискриминация и неравенство във връзка с пазара на труда (EQUAL).

2. Поне 2,5 % от упоменатите в Член 7 (1) договорирани суми от Структурните фондове трябва да бъдат разпределени: (i) за програма INTERREG, в съответствие с която трябва да бъде отдадено дължимото внимание на транс-граничните дейности в перспективата за разширение] (ii) за страни членки, които имат дълги граници със страни кандидатки] а също и за (iii) подобряване на координацията с програмите ФАР, TACIS и MEDA. Дължимото внимание също трябва да бъде отделено на сътрудничеството с най-отдалечените региони. В рамката на програма EQUAL трябва да бъде отчетена социалната и професионална интеграция на търсещите убежище.

3. Програмите, одобрени в рамката на инициативите на Общността могат да покриват области, различни от упоменатите в Член 3 и Член 4.

## ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ

### Член 31

#### Договориране на бюджета

1. Общността извършва договориране на бюджета на основата на решения за предоставяне на финансиране от фондовете.



2. Договорирането за подпомагане, което ще се извършва в продължение на две или повече години, по принцип трябва да бъде правено ежегодно. Първото договориране трябва да бъде направено когато Комисията на ЕС потвърди решението си за одобряване на подпомагането. Последващите договорираня по правило трябва да бъдат извършвани до 30 април всяка година. В края на втората година от договорирането или, където това е уместно и за съответните суми, на следващия ден от последващото решение на Комисията на ЕС, необходимо, за да бъде одобрена една мярка или операция, или в самия край на последния срок за предаване на заключителния доклад, упоменат в Член 37 (1), Комисията на ЕС автоматично ще анулира всяка част от договора, която не е била уредена от плащане по сметка, или за която не е получила изправна молба за плащане, упомената в Член 32 (3); съответно финансирането от фондовете за това подпомагане трябва да бъде намалено със същата сума. Упоменатият в параграф 2 период на автоматично анулиране на договорирането спира да тече за тази част от договора, отговаряща на операциите, които в указаната дата на анулиране на договорирането са: (а) предмет на юридическа (съдебна) процедура или административна молба със забавящо въздействие, (б) в подчинение на Комисията на ЕС, която в посочения период получава предварителна информация от съответната страна членка с пояснения за причините; и (в) обект на информация, използвана от Комисията на ЕС. Комисията винаги трябва своевременно да информира страната членка и разплащателната агенция всеки път, когато има опасност от прилагането на автоматично анулиране, предвидена във втория под-параграф. Ако настоящият Регламент влезе в сила след 1 януари 2000 година, периодът за автоматично анулиране, упоменат във втория под-параграф, трябва да бъде удължен за първото договориране с броя на месеците, изминали от 1 януари 2000 година до датата на решението за финансиране от фондовете, упоменато в Член 28.

3. За да бъде осъществено подпомагането за период по-кратък от две години, пълната сума на финансирането от фондовете трябва да бъде договорирана, когато Комисията на ЕС даде съгласието си да разреши финансиране от фондовете.

## МОНИТОРИНГ

### Член 34

#### Изпълнение на управлението от управителната агенция

1. Управителната агенция, тъй както е дефинирана в Член 9 (н), трябва (без това да влиза в противоречие с изложените в Член 8 (3) изисквания), да отговаря за ефективността и коректността на управлението и изпълнението, и по-специално за:

а) Създаването на система за събиране на надеждна финансова и статистическа информация за изпълнението, за индикаторите за контрол, упоменати в Член 36, и за оценка съгласно Член 42 и Член 43; и за изпращането на тези данни в съответствие с процедурите и изискванията, съгласувани между страната членка и Комисията на ЕС, използвайки, където това е възможно, компютърни системи, позволяващи размяната на данни с Комисията на ЕЕС, както е определено в Член 18 (3) (г);  
б) Съгласуването (в съответствие с параграф 3) и изпълнението на раздел „Организация и метод“ в смисъла на значението на Член 18 (3), без това да влиза в противоречие с Член 35;

в) Подготвянето и (след получаването на одобрението на Контролния съвет) изпращането на годишния доклад за изпълнение на Комисията на ЕС;

г) Организирането в сътрудничество с Комисията на ЕС и страната членка на извършването на междинната оценка, упомената в Член 42;

д) Обезпечаване (от страна на структурите, участващи в управлението и изпълнението на подпомагането) използването на самостоятелна счетоводна система или друга адекватна счетоводна програма за всички сделки и договори, свързани с подпомагането;

е) Обезпечаването на коректността и точността на операциите, финансирани при подпомагането, по-специално използвайки вътрешен контрол, съответстващ на принципите на доброто финансово управление, и да действа в отговор на всякакви забележки и или искания за изправителни мерки, одобрени съгласно Член 38 (4), първи под-параграф, или препоръки за корекции, направени по параграф 2 от настоящия Член, в съответствие с предписанията на тези Членове.

ж) Осигуряване на съответствие с политиката на Общността, определена в Член 12; в контекста на прилагане на правилата на Общността въз основа на обществени поръчки, бележки, изпратени за публикуване в Официалния вестник на Европейските общности (Official Journal of the European Communities), ще определят тези проекти, по отношение на които са подадени молби за предоставяне на средства от Фондовете или вече са предоставени такива средства;

з) Съответствие със задълженията относно информацията и публичността, съгласно Член 46. Без да противоречи на разпоредбите на този Регламент, при изпълнение на задачите си управителната агенция ще действа в пълно съответствие с институционалната, правната и финансовата системи

на съответната страна членка.

2. Всяка година, при представяне на годишния доклад за изпълнението, съгласно Член 37, Комисията на ЕС и управляващите органи ще разглеждат основните резултати от предшестващата година, в съответствие с мерките, които ще бъдат определени в споразумение със страната членка и съответния управителен орган.

След този преглед Комисията на ЕС може да отпрати коментари към страната членка и управителния орган. Страната членка ще информира Комисията на ЕС за действията, предприети във връзка с тези бележки. При съответни конкретни случаи, щом Комисията на ЕС счита, че предприетите мерки са недостатъчни, тя може да отпрати препоръки за корекции към страна членка и управителната агенция с цел подобряване на ефективността на мерките за мониторинга и управление на помощта, заедно с причините за всяка една такава препоръка. В случай, че получи такива препоръки, управителната агенция впоследствие ще представи стъпките, предприети за подобряване на мерките за мониторинг или за управление, или ще обясни защо не е предприела такива.

3. По молба на Комисията за мониторинг (Monitoring Committee) или по своя собствена инициатива управителната агенция ще коригира допълнението към програмата, без да променя както общия размер на средствата от Фондовете, предоставени за съответния приоритет, така и специфичните цели. След одобрение от Комисията за мониторинг, тя (управителната агенция) ще информира Комисията на ЕС за корекциите в срок от един месец. Всички изменения и допълнения на елементите, съдържащи се в решението за вноски от Фондовете, ще бъдат решавани от Комисията на ЕС в съгласие със съответната страна членка, в срок от четири месеца от официалното предоставяне на одобрението на Комисията за мониторинг.

## **Член 56**

### **Влизане в сила**

Този Регламент ще влезе в сила от третия ден, следващ неговото публикуване в Официалния вестник на Европейските общности (Official Journal of European Communities).

Членове 28, 31 и 32 ще се прилагат от 1 януари 2000 година.

Регламентът ще бъде обвързващ в своята цялост и пряко приложим във всички страни членки. Подготвен в Люксембург, 21 юни 1999 година.

**За Съвета**  
**Президент**  
**Г. ФЕРХОЙГЕН**





## **Приложение 4**

### **ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ**

БВП	Брутен вътрешен продукт	МТСП	Министерство на труда и социалната политика
ЕБВР	Европейска банка за възстановяване и развитие	МФ	Министерство на финансите
ЕЕА	Единен европейски акт	НПНР	Национален план за икономическо развитие
ЕИБ	Европейска инвестиционна банка	ОСП	Обща селскостопанска политика
ЕИО	Европейска икономическа общност	ПАР	Подход на логическата рамка
ЕО	Европейска общност	САПАРД, SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development, предприсъединителен финансов инструмент на ЕС за земеделие и развитие на селските райони
ЕОАЕ (Евратом)	Европейска общност за атомна енергия	СБ	Световна банка
ЕОВС	Европейска общност за въглища и стомана	СПП	Специална подготвителна програма
ЕК	Европейска комисия	ФАР, Фар, Phare, PHARE	Програма, основен предприсъединителен финансов инструмент на ЕС за страните от Централна и Източна Европа. Стартира през 1989 г. с цел да подкрепи икономическия и политическия преход в България, Чехия, Естония, Унгария, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Словакия и Словения. Първоначално програмата се прилага в Полша и Унгария, откъдето идва и името ѝ: Poland & Hungary: Assistance to the Reconstruction of the Economy (PHARE), но днес думата се приема като самостоятелна и се изписва Phare.
ЕП	Европейски парламент	ФИР	Финансов инструмент за рибарство
ЕС - Европейски съюз	ЕСФ - Европейски социален фонд	ЕAGGF (англ.), FEOGA (фр.)	виж ЕФОГСС
ЕФОГСС	Европейски фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство	FIFG	виж ФИР
ЕФРР	Европейски фонд за регионално развитие	NUTS	Nomenclature of Territorial Units for Statistics, класификация на регионите на страните членки на ЕС, по различни критерии се делят на пет нива: от I до V
ИВС	Икономически и валутен съюз	PHARE, Phare	виж ФАР
ИСПА, ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession, предприсъединителен финансов инструмент на ЕС за структурни политики за предприсъединяване		
КИСС	Комисия за икономическо и социално сближаване		
МВФ	Международен валутен фонд		
МИ	Министерство на икономиката		
МОН	Министерство на образованието и науката		
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството		



*Издава*

**Фондация за реформа в местното самоуправление**

**[flgr@flgr.bg](mailto:flgr@flgr.bg)**

**[www.flgr.bg](http://www.flgr.bg)**