



**Софийски университет „Свети Климент Охридски“**

Философски факултет

Катедра „Европеистика“

Професионално направление – 3.3. Политически науки,  
“Европеистика – Икономически изследвания на ЕС”

## **АВТОРЕФЕРАТ**

на дисертация за присъждане на образователна и научна степен  
„Доктор“ на тема:

**„Мониторинг и последваща оценка на въздействието на  
кохезионната политика на ЕС в България“**

**“Monitoring and ex-post assessment of the impact of EU cohesion policy in  
Bulgaria”**

на

Мариела Иванова Савкова

Научен консултант:

доц. дпн. Калоян Симеонов

гр. София, 2022 г.

## Съдържание

1. Характеристика на дисертационния труд.....	3
2. Увод.....	4
3. Глава I. Теоретични аспекти на кохезионната политика на ЕС .....	8
3.1. Еволюционни теории за растежа и оптималното пространствено (териториално) развитие .....	8
3.2. Еволюция на европейската кохезионна политика .....	10
3.3. Същност на кохезионната политика (основни и свързани понятия) .....	13
3.4. „Граница на кохезия” и методът „Берлин” на европейската кохезионна политика .....	17
3.5. От първата до шестата многогодишна финансова рамка на ЕС.....	18
4. Глава II. Модел на последваща оценка на СКФ в България .....	19
4.1. Хоризонтални индикатори на модела .....	20
4.2. Вертикални индикатори на модела. ....	32
5. Глава III. Равнище на кохезия на държавите от Централна и Източна Европа и Дунавския макрорегион.....	36
5.1. Равнище на кохезия на държавите членки от Централна и Източна Европа (2007-2018) ..	37
5.2. Равнище на кохезия на Дунавския макрорегион (2010-2018).....	41
6. Основни препоръки от дисертационното изследване .....	44
7. Заключение .....	46
8. Научни приноси в десертационното изследване.....	48
9. Списък с публикации по темата на дисертационния труд.....	49

## 1. Характеристика на дисертационния труд

Дисертационният труд е с общ обем 263 страници, от които увод, три глави, изводи и препоръки, библиографска справка и две приложения. В подкрепа на цялото изследване са включени: 82 таблици, 13 фигури, 2 графики и 9 карти. Библиографията съдържа общо 194 източника, от които около половината са на български език, а останалите на английски език.

**В Глава I** са проучени еволюцията, целите, методът, терминът „кохезия“ и неговите видове. Разгледани са основните етапи на разширяването на ЕС и европейското законодателство, отнасящо се до регионалната и структурна политика на ЕС, класификацията на европейските региони на Евростат и категориите региони според „границата за кохезия“ в ЕС. Анализирани са процесите на разширяване и федерализация на ЕС, които имат значение за утвърждаването на политиката за кохезия, както и целите на всяка от шестте финансови рамки на ЕС, които представят най-важните приоритети на всеки етап от развитието на Европейския съюз.

**Глава II** представя резултатите от проведено емпирично изследване, което включва **52 хоризонтални и вертикални** индикатора за последваща оценка на нивото на кохезия на България и въздействието на европейската кохезионна политика върху регионалните неравенства. Териториалният му обхват включва шестте планови региона ниво 2 и 28-те български области, като последните са еквивалент на европейската категория региони ниво 3 в България.

**В Глава III** е изготвен сравнителен анализ на равнището на кохезия на България спрямо страните от Централна и Източна Европа и Дунавския макрорегион. Проучването на тези държави подпомага по-доброто разбиране на равнището на социално-икономическата и териториалната кохезия на България. Накрая са направени изводи и препоръки, отнасящи се до планирането и ефективността на кохезионната политика в страната.

Първото приложение представя **логическата матрица** на модела на последващата оценка и мониторинг на въздействието на европейската кохезионна политика в България, представена в табличен вид, която е приложена в Глава II и може да се прилага след приключването на всяка многогодишна финансова рамка. Второто приложение по същество е допълнителен инструмент за програмиране на средствата от ЕС, който анализира ръста на всеки от основните сектори на регионалната икономика на шестте планови района ниво 2 и 28-те области на България.

## 2. Увод

Темата е актуална, тъй като се отнася до изпълнението на една от най-важните общи европейски политики в България. Освен това засяга ефективността на европейските инвестиции и живота на хората, живеещи в по-бедните и селски райони на страната, които изпитват продължаващи икономически затруднения и все по-намаляващи възможности за заетост и доходи.

След приключването на един пълен бюджет на ЕС за кохезия България постига по-бавна регионална конвергенция от останалите държави от петото разширяване. Регионалните неравенства в България се увеличават до такава степен, че според достъпа до публични услуги, доходи и възможности за бизнес в страната се оформят първа, втора и трета категория региони.

Актуалността на изследването се обуславя от ниската ефективност на инвестициите от Структурните фондове и Кохезионния фонд от първата МФР на ЕС за България и влошаването на териториалната кохезия на страната след 2007 г. Задълбочаването на икономическите, социалните и регионалните неравенства в България и необходимостта от повече изследвания върху обекта и предмета на изследването допълнително дават обосновка на настоящото изследване. Основен проблем в изготвянето на обективна оценка за ефекта на кохезионната политика върху териториалната кохезия на България с ЕС е отсъствието на инструментариум за мониторинг на въздействието на Европейските фондове, което води до разнопосочни мнения за нейното значение. Това се дължи на

отсъствието на транспониране на метода на кохезия на ЕС в България след членството на страната в Съюза.

През годините различни политически и експертни мнения в България определят значението на европейските фондове в двете крайности - от допълващи икономиката и социалното развитие, през силно подценявани, до такива, които водят автоматично до растеж. Поради това една от задачите на настоящото изследване е да се разработи модел за последваща оценка и мониторинг на въздействието на фондовете за кохезия върху регионалните неравенства, което отговаря на актуалната потребност на експертната общност от инструмент за проследяване на въздействието на европейските средства за кохезия на ЕС в България.

**Обект** на изследването е европейската кохезионната политика, а негов **предмет** - ефективността на Европейските фондове от изпълнението на първата многогодишна финансова рамка на ЕС за България. Ако предметът на изследването е разглеждан от отделни публикации, то обектът е особено актуален поради отсъствието на достатъчно изследвания за въздействието на първата МФР на ЕС в България.

**Цел на изследването** е да анализира ефективността на кохезионната политика и резултатите от нейното изпълнение в България. В методически план дисертационното изследване разработва, тества и въвежда модел за последваща оценка на въздействието на Европейските фондове в България, който да се използва за анализ на въздействието на всяка европейска финансова рамка върху социално-икономическите неравенства в България.

**Анализът е насочен върху следните изследователски задачи:**

1. Проучване на еволюцията на кохезионната политика, европейските фондове и целите от първата до шестата многогодишна финансова рамка на ЕС.
2. Анализ на актуалните изследвания и по-важните понятия.
3. Подбор на индикатори за изграждане на модел за последваща оценка и мониторинг на въздействието на кохезионната политика на ЕС в България.

4. Провеждане на изследване и анализ на резултатите от оценъчния модел на кохезионната политика за България.

5. Сравнение на нивото на кохезия на България и държавите членки от Централна и Източна Европа, част от петото разширяване на ЕС и страните от Дунавския басейн.

6. Разработване на логическа матрица на модела за последваща оценка на въздействието на многогодишната финансова рамка върху нивото на кохезия на България. Той измерва както постиженията, така и слабите страни в процеса на икономическа, социална и териториална кохезия на България с ЕС и осигурява на практикуващите експерти стабилна основа за мониторинг на въздействието на европейските фондове, което е неговото значение за практиката.

**Времевият обхват** включва първите девет години от членството на България в ЕС, с хоризонт до 2015 г.

**Хипотеза на изследването** е, че регионалните неравенства в България след членството на страната в ЕС през 2007 г. се увеличават поради неправилното планиране и изпълнение на първата финансова рамка на ЕС за България. В резултат на това фондовете за кохезия са допринесли за задълбочаване на регионалните неравенства в България, вместо обратното - да постигат визията за балансирано териториално развитие на ЕС.

**Методите** на настоящото изследване са интердисциплинарни и включват: проучване на европейското и национално законодателство, преформулиране на цели, залегнали в стратегическите документи на България и ЕК, анализ на документация (desk analysis), отворени бази данни, статистика, научна литература, изследвания и публикации на български и чуждестранни автори. Другите методи включват различни видове анализи като етимологичен, онтологичен, семантичен и лингвистичен, както и критичен, дискуссионен, съдържателен (content analysis) и сравнителен анализ. Използвани са и други методи като наблюдение, сравнение, моделиране, индукция, дедукция, синтез, класификация и исторически метод. Сериозна част от методологията на експерименталното изследване са: проучване, обработка, подбор и структуриране на обемни информационни масиви и изчисления на осреднени показатели и дялове.

**Методологията** включва исторически, комплексен и систематичен подход, така че обектът и предметът да бъдат изследвани цялостно. В първата част на дисертационното изследване са анализирани по-важни международни еволюционни, политически и социални теории за неравенствата, растежа и оптимално пространствено (териториално) развитие на регионите, както и постановките на български автори, които изследват икономическата интеграция и кохезията на България в ЕС.

В изследването е разработен модел за последваща оценка на въздействието на кохезионната политика на ЕС в България и са представени резултатите от емпирично изследване върху икономическата, социална и териториална кохезия на страната. Ясно са разграничени основните нива на изследването - национално и регионално, и спомагателното местно равнище. Ефективността на европейските фондове от първата МФР на ЕС за България е анализирана чрез многостепенен анализ. В първата му фаза е изготвена оценка на нивото на кохезия на всяка от двете категории райони - ниво 2 и 3 в България според средно премерени оценителни критерии, които дефинират граница на кохезия и бедност в ЕС. Във втората фаза е изчислено средно ниво на конвергенция за България и е изготвена последваща оценка на благосъстоянието на районите според класификацията на регионите NUTS на Евростат. В третата му фаза е анализирано разпределението на Структурните и Кохезионният фондове във всеки от плановете райони - ниво 2 и 3. Накрая е анализирана тяхната ефективност в обратнопропорционална зависимост спрямо регионалното благосъстояние. Така са направени изводи относно напредъка в нивото на кохезия на България и шестте райони за планиране според всяка от трите вида категории на конвергенция с ЕС: “по-развити”, “в преход” и “изоставащи” и каква е ролята на европейските фондове за намаляване на неравенствата. В първите три фази се разглеждат количествени индикатори, докато четвъртата включва качествен анализ, основан на метода на кохезионната политика. Изготвеният сравнителен анализ на кохезията на България спрямо останалите държави от Централна и Източна Европа и страните от Дунавския макрорегион добавят нови аспекти за настъпилите промени след членството в ЕС.

Едно от **ограниченията** на изследването е отсъствието на статистически данни за районите - ниво 2 в България за някои от индикаторите, което наложи да се направят собствени изчисления. Друго ограничение е отсъствието на публичен модул за

финансирането от Програмата за развитие на селските райони, което лимитира прилагането на модела в селските райони. Не на последно място като трудност може да се отбележи превеждането на високо експертния език в достъпен и в същото време професионален, предназначен за експертната общност в България.

### 3. Глава I. Теоретични аспекти на кохезионната политика на ЕС

#### 3.1. Еволюционни теории за растежа и оптималното пространствено (териториално) развитие

В началото на Глава I са представени постановките на някои от еволюционните теории, свързани с регионалните неравенства, растежа и балансираното териториално развитие. Те споделят една обща идея за наличието на фундаментални неравенства между център и периферия. Отделните теории за развиващите се икономики и икономиките в преход анализират въздействието на центъра върху периферията, както и модели, които водят до възпроизвеждаща се бедност в периферията. В положителния сценарий централните въздействия подпомагат преодоляването на тяхната изолация и осигуряването на икономически възможности и качество на живот, близки до тези в центъра. В негативния сценарий политиките и ресурсите се планират и разпределят от мощни лобита в центъра в техен собствен интерес. „Един от въпросите в този контекст е едностранчивото влияние на мощни и проспериращи региони, от една страна, на национално равнище и от друга - на европейско, и техните опити да определят дневния ред на регионите в ЕС”<sup>1</sup>

Като цяло в теоретичната част се разграничат ясно двете концепции - едната за концентрацията на ресурсите в по-развитите региони и преливане на развитието към по-изоставащите и другата за равномерното разпределение на ресурсите по цялата територия. Специално внимание е обърнато на теорията доколко по-развитите региони могат да помагат за развитието на по-бедните. Изводът след провеждане на емпиричното изследване е, че за да бъде успешен моделът, по-развитите райони трябва да са приключили своя процес

---

<sup>1</sup> Scutariu, A. (2015). „Landmarks in the evolution of regional science”, The USV Annals of Economics and Public Administration, Volume 15, Issue 1 (21), p. 145



на кохезия, в противен случай те изтеглят ресурсите от „изоставащите“, лишават ги от инвестиции за дълъг период и допринасят за отваряне на ножицата на неравенствата.

Друга група изследвания, които са разгледани, се отнасят до политическия възглед за регионализма и концепцията **“Европа на регионите”** и включат съвременни автори като Марко Брунанзо, Ян Бахе, Дан Марек и Майкъл Баун, Саймън Белмър, Ричард Леонарди, Жан-Пауло Манцела, Карлос Мендес, Саша Бекер, Питър Егер и Джон Баклер. В една или друга степен всеки от тях приема икономическия успех (или липсата му) като резултат, в чиято основа стоят създадените политически и икономически институции.<sup>2</sup> По-късно емпиричното изследване доказва, че страните от Централна и Източна Европа, които имат по-благоприятна институционална и инвестиционна среда, постигат по-висок растеж и догонващо развитие в ЕС.

Друга група изследвания, които са включени в теоретичната част, се отнасят до **теорията за регионалните неравенства и регионалната наука**. Първата група изследвания анализират неравенствата във връзка със социалните революции от средата на XIX век и преразпределението на ресурсите. Като цяло тези теории приемат, че задълбочените икономически и социални разлики са резултат от действия на центъра върху периферията. Силата на центъра се увеличава допълнително всеки път, когато има да разпределя нови ресурси и инвестиции, каквито са европейските средства. Това е фактор, който до момента е слабо анализиран от икономическа и политическа гледна точка в България. В преходните пазарни икономики, каквато е българската, негативните тенденции, свързани с несправедливото разпределение на ресурсите в интерес на малка група от хора, влошава социалната кохезия и вярата на българските граждани във връзките между тях. За България това е недостатъчно изследвана област, особено що се отнася до ролята на фискалното преразпределение за задълбочаване на социално-икономическите неравенства. Социалният ефект от големите регионални неравенства е толкова унищожителен, колкото икономическия, поради което е необходимо постоянно да се наблюдава.

---

<sup>2</sup> Аджемоглу, Д., Дж. Робинсън (2012). „Защо нациите се провалят. Къде са корените на просперитета и бедността”. W.W. Norton & Company, Ню Йорк, стр. 542

Разгледаните изследвания на регионалната наука анализират неравенствата от гледна точка на местоположение и площ и техните икономически, регионални и градски измерения. Още с появата си се фокусира върху два елемента към „които икономическата теория не се докосва: разстояние и местоположение“<sup>3</sup> спрямо големите пазари. Анализирани са основни трудове на Уолтър Айзард, Дейвид Бойс, Уилям Алонсо и Питър Нийкамп, както и на изтъкнатия икономист Пол Кругман. Други ученици и сподвижници на Айзард, които доразвиват неговите постановки, са Адам Роус, Тони Смит, Карим Курит и Суши Сузуки. Еволюцията на кохезионната политика е изготвена след проучване на трудовете на множество съвременни автори като Ян Бахе, Марко Брунанзо, Саймън Белмър, Ричард Леонарди, Жан-Пауло Манцела, Карлос Мендес, Саша Бекер, Питър Егер, Майкъл Баун, Дан Марек, Джон Баклер и др.

Трета група изследвания се отнасят до теориите за растежа, които обясняват възпроизвеждащите се модели на бедност с ниското технологично развитие, неразвитата пазарна икономика и загубата на човешки капитал. Въпросът продължава да е актуален, защото „всички страдат от последиците от неравенства, които са асоциирани с икономическа нестабилност, корупция, финансови кризи и повишена престъпност и увредено физическо и ментално здраве“<sup>4</sup>.

### 3.2. Еволюция на европейската кохезионна политика

Проучено е развитието на кохезионната политика в исторически контекст и са представени основни понятия. Ретроспективният анализ започва от появата на политическата идея от средата на 50-те години на XX век, преминава през 90-те години на миналия век, когато е периодът на утвърждаването ѝ, и достига до днес. Еволюцията на европейската кохезионна политика условно е разделена на три етапа. Първият включва развитието на регионалната и структурна политика от средата на 50-те до средата на 80-те

---

<sup>3</sup> Scutariu, A. (2015) „Landmarks in the evolution of regional science”, The USV Annals of Economics and Public Administration, Volume 15, Issue 1 (21), p. 143.

<sup>4</sup> The speech of Antonio Guterres, Secretary-General, United Nations, Speech on the day of Mandella „Inequality defines our time available on line: <https://news.un.org/en/story/2020/07/1068611>, visited on 20.07.2020.

години на XX век. В този период са създадени първите фондове, а консенсусът между по-богатите и по-бедните държави членки за нарастващите финансови ангажименти към регионите в структурни затруднения е труден. През втория етап от нейното развитие официално се появява понятието „социално-икономическа кохезия“ и кохезионната политика се превръща в цел номер едно за държавите членки. Това започва с приемането на Единния европейски акт през 1986 г., когато за първи път се използва понятието „кохезия“ след един интензивен процес на европеизация и разширяване на Съюза. Другият договор, който издига социално-икономическата кохезия в ЕС до първостепенна цел за държавите членки, е Договорът от Маастрихт, приет през 1993 г. Третият период на кохезионната политика започва с въвеждането на еврото през 2000 г. и продължава с петото разширяване (в частност и членството на България в ЕС), както и продължаващите предизвикателства, свързани с глобалната дългова криза от 2008 г., миграционната и бежанска вълна, БРЕКЗИТ и последствията от пандемията с Ковид-19.

До появата на понятието „кохезионна политика“ в средата на 80-те години на XX век са анализирани регионалната и структурната политика, които са нейни предшественици. Проследени са началните дебати и аргументите в полза на помощта за по-бедните региони в Общността, които са преди всичко ценностни. Анализирани са сборници с изказвания на първите членове на Европейската комисия, които отговарят за защита на най-бедните региони, като Джордж Томпсън - първият член на Европейската комисия, който отговаря за регионалната политика, и Алберт Боршет, член на Комисията „Малфати“ (1970–1973), който отговаря за конкуренцията в Общността. Разгледани са други изследвания, свързани с първите години от развитието на идеята за намаляване на неравенствата в ЕС. В ретроспекция са представени първите опити на държавните и правителствени ръководители на БЕНЕЛЮКС<sup>5</sup>, Франция, Германия и Италия да повдигнат „регионалния въпрос“ за „изоставания“ регион на Южна Италия. Разгледани са други мнения, които считат, че „Договорът за въглища и стомана между Германия и Франция е най-ранният инструмент, предхождащ реалното появяване на регионалната политика през 70-те години в ЕС“. Трета група мнения на научната и експертната общност приемат, че социално-икономическите неравенства за първи път са разгледани в Договора от Рим (1957), с който са създадени

---

<sup>5</sup> Абrevиатура от първите букви на Белгия, Нидерландия и Люксембург (БЕНЕЛЮКС)

първите инструменти - Европейският социален фонд (1957) и Европейският фонд за регионално развитие (1973), които още тогава са наречени Структурни фондове, защото тяхна основна задача е финансирането на мерки в региони със структурни социални и икономически проблеми. Подробно е разгледан Договорът от Рим, с който се създава общият европейски пазар и първите инструменти в подкрепа на „изоставащите“ региони с необичайно нисък жизнен стандарт. Последователно е проследено развитието на регионалната политика от Единния европейски акт (ЕЕА), в който за първи път се появяват термините „кохезия“ и „кохезионна политика“, до периода на първата фаза на федерализация на ЕС, приключил с приемането на Договора от Маастрихт (1992), който издига социално-икономическата кохезия в ЕС до първостепенна цел за държавите членки. Условният трети етап на развитието на кохезионната политика започва в началото на новия век с въвеждането на еврото и за който Програма 2000 г. си поставя амбициозни цели за растеж и заетост, преминава през Лисабонския договор през 2009 г. и продължава до днес.

Изследвана е ролята на процеса на политическа и икономическа консолидация на ЕС за издигането на социално-икономическата кохезия до цел номер 1 в ЕС. Част от него е приключването на първата фаза от федерализация на ЕС. Друг фактор за утвърждаването на кохезионната политика е процесът на разширяване на ЕС. След всяко разширяване се появяват нови неравенства, а с тях се увеличава и бюджетът на кохезионната политика и възникват нови инструменти за финансиране на „изоставащите“ райони. Още в първите години след създаване на Общността се раждат първите фондове за развитие на по-бедните региони: Европейският социален фонд (ЕСФ), Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и Фондът за развитие на селските райони (Договор от Рим, 1957 г.). По-късно - през 1973 г. - е създаден Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР), който се приема за първия регионален инструмент за развитие на регионите със структурни проблеми като Южна Италия и Ирландия.

Анализиран е началният етап от живота на ЕФРР, когато единствено се възстановяват разходи за мерки в най-бедните региони, което продължава до края 80-те години на ХХ век. Реформите във функционирането на ЕФРР са разгледани във връзка с второто и третото разширяване с Гърция (1981), Испания и Португалия (1986), когато се натрупват нови неравенства и официално се „ражда“ понятието „кохезионна политика“ (1986). Другите важни моменти са приемането на първата многогодишна финансова рамка

(1988) и удвояването на неговия бюджет. От този момент нататък „от всяка следваща многогодишна финансова рамка (МФР) Общността започва да отделя над една трета от бюджета си за кохезия”.<sup>6</sup>

### 3.3. Същност на кохезионната политика (основни и свързани понятия)

След ретроспективния анализ на структурната, регионалната и кохезионната политика на ЕС са разгледани някои по-важни основни и свързани понятия. В началото са проучени технически термини като мониторинг, оценка, индикатор, управление, както и принципите на управление П.О.Л.К., които разглеждат планирането като част от хипотезата на изследването. Проучени са понятията „кохезия“ и нейните видове - икономическа, социална и териториална. Прецизирани са понятията „кохезия“ и „кохезионна политика“ и смисловиите разлики с термините „сближаване“ и „политика за сближаване“. Дефинирано е понятието „кохезия“, което в превод от английски език означава „стоя заедно“ (be connected/bound/joined/tied together), както и „сцепление“ и „свързване“. Изясняването на латинския корен на понятието „cohesion“ също допринася за правилното въвеждане на понятието „кохезия“. Димитър Хаджиниколов е един от малкото автори в България, които изследват обекта и отбелязва, че целите на кохезионната политика са дългосрочни. Той изследва въздействието на фискалното преразпределение и Европейските структурни и инвестиционни фондове върху икономиката и държавното управление и прави извод, че правителството преразпределя много по-голям дял от този на страните в Европейския съюз. „Около 30% от инвестициите, които се правят у нас, са държавни, докато в развитата част на ЕС са около 15%, с което се компенсират частните инвестиции”<sup>7</sup>, което поставя въпроса за централизацията на стопанството след 2007 г.

Разгледани са и понятия като „сътрудничество”, за да се направи разлика между него и термините „кохезия“ и „кохезионна политика“. Анализът показва, че понятието

---

<sup>6</sup> Ollikainen, M., (2017). „Mid-term Revision MFF 2014-2020“. Policy Department D-Budgetary Affairs Report. (EC), p.22

<sup>7</sup> Хаджиниколов, Д. „Целта на кохезионната политика е дългосрочна”, налично на ел. адрес: <https://www.investor.bg/bloomberg-tv/461/a/celta-na-kohezionnata-politika-e-dylgosrochna-posochi-ekspert-248529/>, посетен на 20.08.2020

„кохезия”, респективно „**кохезионна политика**”, нямат езиков еквивалент на български език и могат да се въведат директно с английското си значение на кохезия и свързаните с него понятия „кохерентност“ и „конвергенция“. Направена е разлика между понятието „кохезия“ и „конвергенция“, като са изведени по една характеристика за всяко от тях, а именно за кохезията като „процес“ и за конвергенцията като „състояние“. Тъй като българският език се променя под влияние от външната среда, е закономерно след европейското членство на България да се вляят в езика нови думи, които разширяват речника на чуждите думи в българския език. Така е направен извод, че използването на термините „кохезия” и „кохезионна политика” е по-правилно, вместо „сближаване” и „политика на сближаване”. Освен това терминът „кохезия“ в лингвистиката е еднозначен със значението на понятието „кохезионна политика“, което означава, че между тях може да се постави знак на равенство. Други анализирани понятия са „многогодишна финансова рамка на ЕС“, „регион“ и „европейска класификация на регионите - **NUTS**“. Всяко от тях се намира в центъра на теоретичните и практически проблеми на кохезионната политика и настоящето изследване. Проучването на еволюцията на кохезията в ЕС показва, че през 80-те години на миналия век Европейската общност се намира в изключително интензивен период на вътрешна интергация от гледна точка на процеса на разширяване и подготовка на нова институционална и законодателна архитектура. Несъответствието на бюджета на реалните потребности в Общността води до приемането на първото междуинституционално финансово споразумение между европейските институции и държавите членки.

Изследвани са различни дефиниции на понятието „**регион**“ и класификацията на регионите **NUTS**, в превод Номенклатура на териториалните единици за статистически цели на Евростат („Nomenclature of territorial units for statistics”), наричани по-нататък региони NUTS 2. В България техният еквивалент са райони ниво 1, 2 и 3. Районите ниво 1 са: Северна и Източна България и Югозападен и Южен централен регион. Останалите са райони - ниво 2, които съгласно българското законодателство включват шестте планови района - ниво 2: Югозападен, Южен централен, Югоизточен, Северозападен, Северен централен и Североизточен. За програмирането и мониторинга на всяка от финансовите рамки се използва териториалното равнище на районите - ниво 2. Колкото до най-ниското местно равнище, България въвежда 28-те области като еквивалент на районите ниво 3,

чийто анализ дава допълнителна информация за въздействието на европейските фондове. Разгледан е Регламент (ЕО) №1059 от 26 май 2003 г., който дефинира номенклатурата на районите като „йерархична класификация на регионите (NUTS), която подразделя Европейския съюз на териториални единици, най-високият от които е NUTS 1, който от своя страна се подразделя на NUTS 2 и те на свой ред на NUTS 3”.<sup>8</sup>

По-нататък са проучени три групи изследвания, анализи и доклади върху обекта и трите вида кохезия в ЕС: **социална, икономическа и териториална**. На първо място е изведен силният социален наратив на европейската кохезионна политика. Димитър Хаджиниколов определя социалната кохезия като термин от областта на социалните отношения, който възниква в средата на XX век като „сила, която обединява (държи заедно) социалните групи в дадено общество, които се различават по етнос, раса, пол“.<sup>9</sup> Освен социалния немалка част от проучените изследвания извеждат нейния морален наратив, като я свързват с „вярата, че гражданите споделят общ морал в общността, който позволява да си вярват един на друг“.<sup>10</sup> Колкото до **икономическата кохезия**, проучените анализи я дефинират като процес, при който икономиките на различните страни стават по-сходни помежду си. С други думи „икономическа конвергенция се постига, когато две или повече икономики са склонни да достигнат сходно ниво на развитие и богатство“.<sup>11</sup>

Разгледани са основните хипотези в икономическата теория за конвергенция, които се конкурират помежду си. Първата е за абсолютната конвергенция, която приема, че поради своята изостаналост, по-бедните държави успяват да достигнат по-богатите. Втората е за условната конвергенция, при която постигането ѝ зависи от наличието на човешки, технологични, пазарни и други условия. И третата хипотеза се отнася до „клуба на дългосрочно изоставащите държави, които имат сходни структурни проблеми и

---

<sup>8</sup> Regulation (EC) No 1059/2003 /26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS).

<sup>9</sup> Хаджиниколов, Д. (2014), „Кохезионната политика и регионалните различия“, Изд. „ЕС на кръстопът“, „Европеистика“, Философски факултет, СУ „Св. Кл. Охридски“ и Фондация „Х.Зайдел“, стр.126.

<sup>10</sup> Larsen. С. А. (2015). „Social cohesion: Definition, measurement and developments“. Centre for Comparative Welfare Studies, Aalborg University, Denmark.

<sup>11</sup> Cambridge dictionary [online]: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/economic-convergence>. Accessed on 17.04.2021

перспективи, което означава, че и изходните условия, при които са се развивали, са също сходни”.<sup>12</sup>

От проучените анализи и изследвания по темата в България с висока степен на сигурност може да се твърди, че обектът е изследван по-малко от предмета. Водещ автор по темата е Ингрид Шикова, която в една от своите монографии, анализирайки процеса на икономическа интеграция на България в общия европейски пазар подчертава, че като всеки процес тя има положителни и отрицателни въздействия.<sup>13</sup> Икономическата кохезия е изследвана от Светла Бонева, която анализира въздействието на европейските фондове върху растежа на икономиката. Според нея кохезионната политика надхвърля простото преразпределение на доходи между отделните региони в Съюза и е ориентирана към стимулиране на конкурентоспособността и заетостта в европейските региони, за създаване на нови ресурси, стимулиране на икономическия растеж и устойчивото развитие.<sup>14</sup>

Третият вид **териториална кохезия** представлява визията на ЕС за намаляване на неравенствата. В широк смисъл понятието „териториална кохезия“ се отнася до целта на Европейския съюз да постига хармонично и балансирано териториално развитие, така че гражданите на Съюза да не усещат разлика в качеството на живот в неговите отделни части. Тя е „фундаментален стълб на устойчивото развитие и концепция за пространствено развитие”.<sup>15</sup> По тази причина в Глава III е направено сравнение на териториалното развитие на България с други страни, с които има исторически, политически и географски сходства. Особено ясно се оформя разликата в модела на териториално развитие на страните от Централна и Източна Европа спрямо останалите държави членки. Изследването на двете най-развити Дунавски страни - Германия и особено Австрия, показва, че всички техни съставни райони имат сходно ниво на конвергенция с ЕС, докато държавите от Централна

---

<sup>12</sup> Galor, O. (1996). „Convergence? Inferences from Theoretical Models”. The Economic Journal, 106(437), 1056-1069. doi:10.2307/2235378

<sup>13</sup> Шикова, И. (2011), “Политики на Европейския съюз”. София, СУ “Свети Климент Охридски”, , стр. 2

<sup>14</sup> Бонева, С. “Финансиране на политиката за сближаване (2007-2013)”. София: УНСС, “б.г.”, с. 296

<sup>15</sup> German annual of special research, Teritorial cohesion,[on line]: [https://books.google.bg/books?id=HiNjU8ozJuEC&printsec=frontcover&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.bg/books?id=HiNjU8ozJuEC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false). Accessed on 11.08.2021



и Източна Европа без изключение се характеризират от един по-развит център и два до три пъти по-бедна периферия. Тук не става дума за тяхната икономическа кохезия, а за балансираното и сходно разпределение на богатството по цялата територия на страната.

В обобщение на теоретичните аспекти на понятията „кохезия“ и „кохезионна политика“ е направен извод, че те се променят под действието на различни социални, икономически и политически фактори в Съюза, но нейният метод остава непроменен, което я прави ефективна, предсказуема и прозрачна.

#### 3.4. „Граница на кохезия“ и методът „Берлин“ на европейската кохезионна политика

Друга съществена част от изследването е проучване на метода на кохезия в ЕС и дефинирането на „граница за кохезия“ в Съюза. Въведен е официално през 1988 г., когато в Регламент №2052, с който се приема първата многогодишна финансова рамка (1989-1993), се посочва, че „изоставашите региони са районите ниво 2: „с БВП на човек от населението по-малък от 75% на човек в стандарт на покупателна способност (СПС), въз основа на цифрите за последните три години, със задължението този списък да се актуализира на всеки пет години”.<sup>16</sup>

Проучени са и другите две категории региони „в преход” и „по-развити“ като част от класификацията на Евростат. В изследването е включена допълнителна категория „догонващи” райони - ниво 2, които за първи път са част от пилотна инициатива на Европейската комисия през 2009 г. Разгледани са оценителни критерии, които дефинират районите ниво 2 като „догонващи“, а именно: с доходи на населението под 50% от средните доходи за ЕС или с нисък икономически растеж след 2013 г. И двете категории са включени в модела за мониторинг на настоящото изследване за оценка, както на нивото на кохезия на България с ЕС, така и на шестте планови района ниво 2.

---

<sup>16</sup> Council Regulation (EEC) No 2052 / 88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments.

Подробно е анализиран методът на кохезия в ЕС „Берлин”, който получава името си по време на Съвета в Берлин (1999). Структурирани са оценителните критерии, според които се определя нивото на кохезия на районите - ниво 2 и категорията им според класификацията на Евростат. Представена е неговата същност за програмиране на Структурните фондове и Кохезионния фонд (СКФ) в зависимост от нивото на кохезия на съответния район ниво 2, кумулативно и поотделно. Методологията му регистрира регионалния просперитет, като използва разликата между брутният вътрешен продукт (БВП) на човек от населението спрямо средния за ЕС. Ключов елемент на въведената нова формула е допустимост.

Така е представен методът на кохезия в ЕС, който работи в обратнопропорционална зависимост с регионалното благосъстояние на държавите. С други думи: най-бедните региони са най-големи бенефициенти на средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд.

### 3.5. От първата до шестата многогодишна финансова рамка на ЕС

В края на Глава I са изследвани целите и бюджета на всяка от европейските финансови рамки от първия програмен период до днес. Това са шест многогодишни бюджета с продължителност между пет и седем години, както следват: МФР 1988-1992: ”Делор I“ (5 години), МФР 1993-1999: ”Делор II” (7 години), МФР 2000-2006: ”Програма 2000” (7 години), МФР 2007-2013: ”Да изградим общото си бъдеще” (7 години), МФР 2014-2020: ”Европа 2020” (7 години), ”Кохезионната политика след 2020 г.” (МФР 2021-2027) е седемгодишна с междинен преглед на третата година. Не на последно място са анализирани основните моменти в първата и втората МФР на ЕС за България, както и специализираното законодателство. Теоретичният анализ включва преглед на българското законодателство, който установи, че целите и методът на европейската кохезионна политика не са въведени след членството на страната в ЕС.

В заключение на първа глава може да се обобщи, че днешната европейска кохезионна политика е резултат от един дълъг период на еволюция, през който е натрупан достатъчно опит от нейното изпълнение. Колкото до България, през първите години

членство в ЕС, както всички други европейски политики, така и кохезионната трябваше да намери своето място в икономическия и социален живот на страната. Опитът от изпълнението ѝ през първите 15 години показва, че основно предизвикателство пред всички участници и заинтересовани страни в процеса на кохезия на България с ЕС е да създадат фокус към необлагодетелстваните региони, като въведат нейния метод в програмирането на европейските фондове. За анализ на началните резултати от изпълнението на политиката за кохезия е проведено емпирично изследване според собствен модел за последваща оценка на въздействието на фондовете за кохезия от първата МФР на ЕС за България, представен в следващата Глава II.

#### 4. Глава II. Модел на последваща оценка на СКФ в България

В периода след приключване на първата многогодишна финансова рамка на ЕС за България (2007-2015) е проведено емпирично изследване, чиято основна цел е да се анализира ефективността на кохезионната политика в България. За провеждане на изследването са подбрани три групи индикатори за оценка на икономическата, социалната и териториалната кохезия на България. След проучване на европейското и национално законодателство е създадена логическа матрица на модела, която включва **52** индикатора, от тях **30** хоризонтални и **22** вертикални индикатори. Първата група изследват европейските цели. “Социално-икономическа кохезия” (ХИ1) и “Растеж и заетост” (ХИ2). Втората група индикатори на модела са вертикалните индикатори, които оценяват изпълнението на четирите национални приоритета на България съгласно НСРР (2007-2013). Това са инфраструктура, човешки ресурси с фокус върху заетостта, бизнес климат и предприемачество и балансирано териториално развитие.

Моделът за последваща оценка и мониторинг на въздействието на кохезионната политика върху регионалните неравенства в България не включва земеделските фондове. Основната причина е, че целите и методът на Общата селскостопанска политика са различни и е необходимо да бъдат анализирани самостоятелно. Тяхното въздействие е анализирано единствено във връзка с критерии – население, живеещо в селските райони, и делът на средствата на човек от общия бюджет на първата МФР на ЕС за България.

#### 4.1. Хоризонтални индикатори на модела

Анализът на първите 20 хоризонтални индикатора измерват нивото на социално-икономическа кохезия на България в шестте планови райони - ниво 2 в периода от 2007 г. до 2015 г. За анализ на териториалната кохезия е проучена структурата на разходите и разпределението на бюджета от първата МФР във всеки от шестте планови района - ниво 2. Последващата оценка на първата група индикатори за оценка на **икономическата кохезия** показва, че макар и по-бавно България успява да се приближи до „границата на кохезия“ в ЕС. Данните за брутният вътрешен продукт, показват че страната влиза в Европейския съюз с много ниско ниво на кохезия и до края на първия програмен период остава едновременно под „границата на кохезия“ и „бедност“ в Съюза. По-късно при сравнение на данните за България и останалите държави от Централна и Източна Европа е установено, че темпът на увеличение на БВП на България е по-нисък от този на повечето държави и в частност на Румъния. Анализът на териториалната кохезия на България показва, че най-видим напредък постига Югозападният район, който освен че достига „границата за кохезия“, успява да се доближи до групата на „по-развитите“ региони в ЕС до 2018 г.

Първите резултати от изследването показваха, че на “входа” в ЕС няма български район, който има конвергенция с ЕС. Най-богатият ЮЗР по това време е “изоставащ”, с БВП на човек от населението 67% от средния за ЕС. До 2015 г. той успява да премине “границата на кохезия” в ЕС, като достига категорията на “региони в преход”, с БВП на човек от 78% през 2015 г. Освен “изоставащи”, пет от шестте планови района ниво 2 са едновременно под “границата за кохезия” и “догонващи”, с БВП под 50% от средния за ЕС през 2007 г. и не преминават „линията на бедност“ до 2018 г. Колкото до най-бедния район - Северозападният, още през 2007 г. той е 50% по-беден от ЮЗР.

Изследването на растежа на България показва, че той е над средния за ЕС и страната успява да постига „догонващо“ развитие спрямо границата на ЕС. От шестте планови района най-видим напредък в кохезията с ЕС постига Югозападният. Вторият район с по-висок растеж от средния за страната е Югоизточният. Това са и двата района с най-много

инвестиции от фондовете за кохезия на човек от населението, което налага извода, че европейските средства водят до растеж.

Анализът на основните сектори на икономиката с най-висока добавена стойност показва в кои от тях европейските средства имат по-висока ефективност. Изследвани са връзките между растежа и секторите „Индустрия“, „Услуги“ и „Селско стопанство“. Първият резултат е, че делът на секторите „Селско стопанство“ и „Индустрия“ в БВП намаляват до края на анилизирания период, без да успеят да се върнат до равнищата от преди 2007 г. Това е доказателство, че въздействието на Структурните и Кохезионният фондове върху тези два сектора не компенсира техния спад до 2015 г. Последното е друго доказателство за сравнително ниската ефективност на Европейските фондове за растежа на българската икономика.

Освен това секторът с най-голям дял в брутния продукт на страната, а именно сектор „Услуги“, който единствен нараства, е най-малък бенефициент на европейски средства. Брутният ръст на сектор „Услуги“ от 3,3 % се оказва равен на брутния растеж на икономиката на България за периода. Като цяло, обаче, секторът е най-малко финансиран от ОП „Развитие на конкурентността на българската икономика“, защото икономическите дейности - търговия, настаняване и обществено хранене, са изключени от нейния обхват. От категорията на микропредприятията европейските средства са насочени основно за технологична модернизация и „стартиращи“ иновативни предприятия. С по-широк обхват са европейските социални програми, но като цяло може да се направи изводът, че европейските програми имат ниска добавена стойност за растежа на икономиката.

Анализът на регионалния растеж показва и друг интересен факт, а именно, че българските региони са се развивали на четири скорости. Анализът на регионалния растеж показва, че два района - ниво 2 постигат ръст над средния. Това са - Югозападният и Югоизточният райони. Със среден растеж са Южен централен и Североизточният. След тях е Северен централен, като най-слаб напредък постига Северозападният, с почти една трета по-нисък растеж от средния за страната. На практика шестте планови района - ниво 2 в България са се развивали на **четири скорости**. Двата южни райони с растеж над средния за

страната, Южен централен и Североизточният със среден напредък, следвани от Северен централен- с под средният, докато Северозападният район - с минимален растеж.

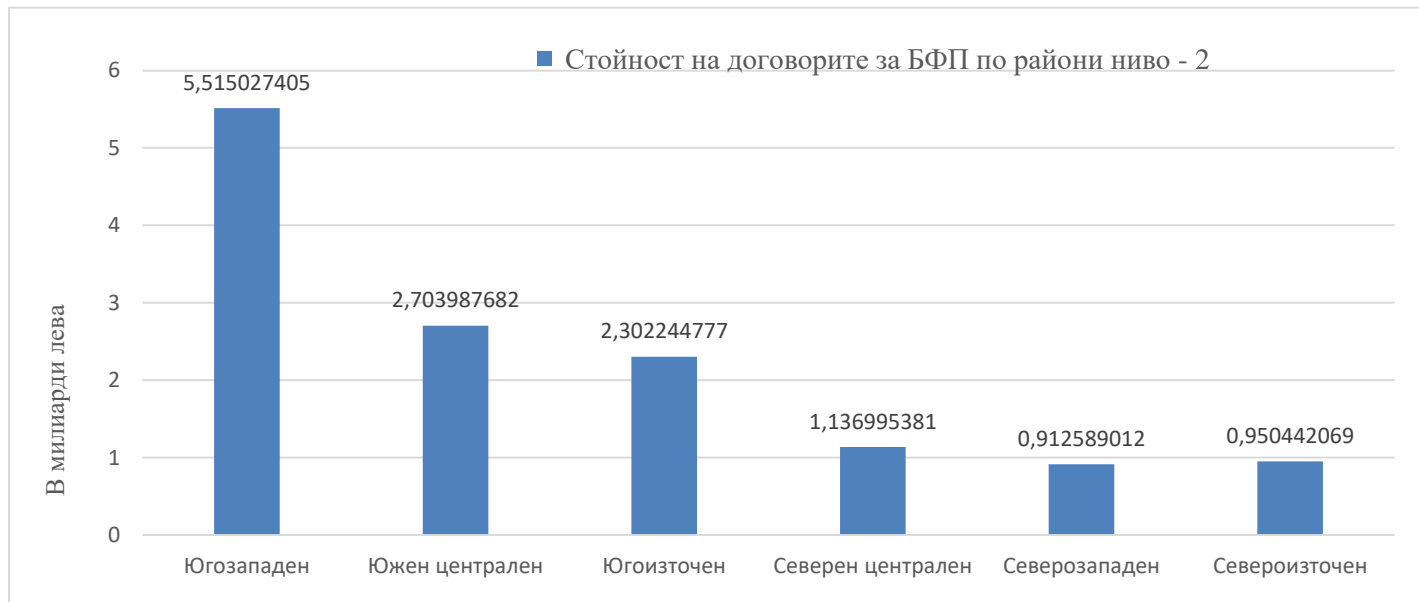
**Table 1. БВП в СПС на човек спрямо средният за ЕС**

БВП в СПС на човек спрямо средният за ЕС	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>България</b>			44	45	46	47	46	47	48
Северозападен	27	28	28	27	29	29	29	30	29
Северен централен	29	30	30	29	31	32	32	34	33
Североизточен	35	37	36	36	37	39	38	40	40
Южен централен	29	30	31	31	32	33	32	32	34
Югоизточен	33	36	36	36	37	39	39	41	40
Югозападен	67	72	74	76	76	76	78	78	78

<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tgs00006/default/table?!lang=en>. Данните са проверени на 19.7.2022.

При разпределението на европейските средства картината се оказва, че не е различна. Трите южни района са три пъти по-големи бенефициенти на европейски средства от северните, което е едно от основните доказателства на хипотезата на изследването. Така е направена директна връзка между по-високия растеж и фондовете за кохезия, които са благоприятствали техния растеж. Останалите два планови региона - Североизточният и Северозападният, са на обратния полюс, които са значително по-малки бенефициенти на европейски средства от останалите четири планови района. Поради по-добрата икономическа база растежът на Североизточен район не се е повлиял негативно от този факт, докато за Северозападния, това се оказва силно негативно.

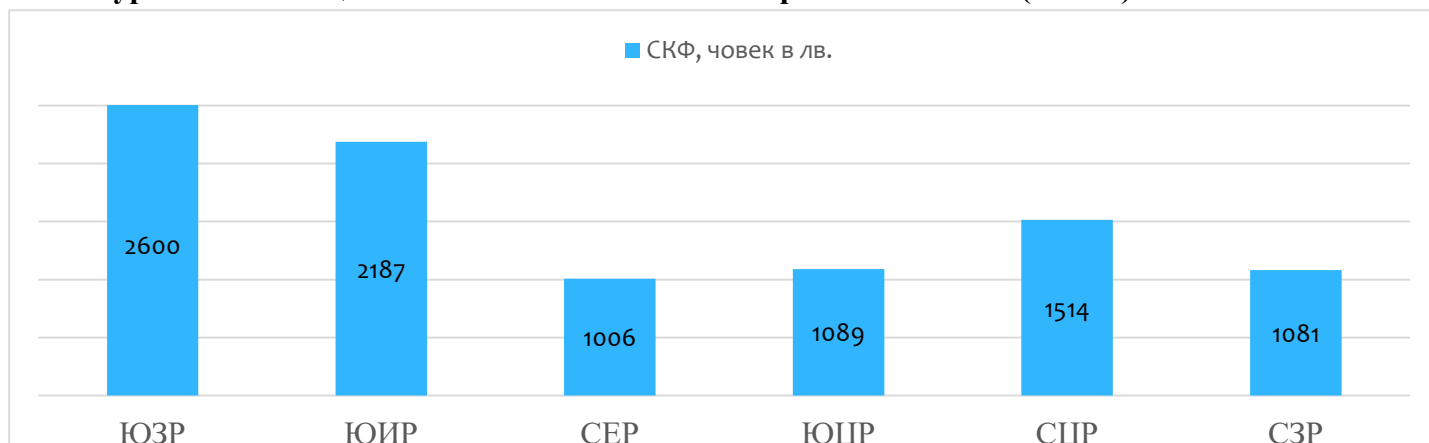
**Фигура 1. Разпределение на СКФ в шестте планови района ниво 2 (в млрд. лв.)**



<http://umispublic.government.bg/prPlanningRegions.aspx?pr=32&list=1>. Данните са проверени на 28.7.2022 г.

Анализът на разпределението на СКФ на човек в шестте планови района показва, че единственият район ниво 2 с показатели над средните на човек е Югозападният район. При среден бюджет на човек за градските райони от **2558 лв.** единственият район с показатели над средните за страната е Югозападният район с **2600 лв.** на човек. По-късно изводът ще се ограничи само до широкия столичен район, който е най-голям бенефициент на европейски средства от СКФ. Следващ по-голям бенефициент на европейски средства, макар и под средните за страната, е Югоизточният район с **2187 лв.** на човек. Останалите четири планови райони имат значително по-малко средства на човек от населението. Останалите три района - СЕР, СЗР и ЮЦР имат с над 50% по-малко усвоени европейски средства на човек, а Северен централен - 1514 лв. на човек.

**Фигура 2. Инвестиции от СКФ на човек в шестте региона NUTS 2 (в лева)**



<http://umispublic.government.bg/prPlanningRegions.aspx?pr=32&list=1>. Данните са проверени на 14.9.2022 г.

Закономерно големите неравенства между ЮЗР и останалите райони са довели до верижна реакция от неравенства в **социалната кохезия**, измерени от оценката на доходите, заетостта и стандарта на живот. За напредъка на социалната кохезия в България може да се каже с висока степен на сигурност, че след членството в ЕС мнозинството от българските домакинства не са усетили видимо подобрене. Изследваните социални индикатори показват, че минималният напредък в икономическата кохезия на България и ЕС не кореспондира с подобрене в социалната кохезия на страната. Първите изследвани индикатори сочат, че българските домакинства не са усетили положителна промяна в благосъстоянието си. Фактът, че потреблението на българските домакинства намалява, независимо от увеличението на брутния разполагаем доход и двойното нарастване на средната работна заплата е показателен за това. Този извод се потвърждава и при анализ на страните от Дунавския макрорегион. Сравнението по някои социални индикатори показва, че социалната кохезия на България е по-ниска дори от страни извън Европейския съюз.

Най-големите неравенства са открити в средната работна заплата между Югозападния и Северозападния район като до края на анализирания период те се увеличават. Тези големи разлики в доходите от труд обясняват миграцията на работната сила от периферията към Югозападния район и го правят значително по-привлекателен от



останалите пет райони. Анализът на средната работна заплата спрямо ръста на шестте планови района показва, че във всеки от тях тя е нараствала значително по-бързо от ръста на регионалната икономика. Поради това е силно препоръчително европейските средства да се насочат в мерки за повишаване конкурентоспособността и производителността на икономиката и не толкова в административно увеличение на средната работна заплата. Друг интересен аспект от въздействието на европейските средства върху доходите е установен след сравнение на ръста на средната работна заплата и инвестициите от СКФ на човек. От него е видно, че европейските средства имат най-голямо въздействие в района с най-голям обем европейски средства на човек - Югозападният. С други думи, европейските фондове от първата финансова рамка на ЕС за България имат значителен ефект върху ръста на средната работна заплата.

Освен това през първия програмен период пазарът на работната сила в България се свива, защото икономиката не успява да генерира нови работни места. Поради разширяващите се териториални неравенства след 2007 г. тази загуба идва най-вече от по-бедните райони, които са в икономическа стагнация и губят тежест за българската икономика, каквито са СЗР и СЦР. В същото време, обратно на икономическата логика, анализът на безработицата в шестте планови района показва, че двата района с най-висок икономически растеж - Югозападният и Югоизточният, имат най-голямо абсолютно увеличение в броя на безработните лица. През 2013 г. броят на безработните лица дори преминава границата от 100 000 души в Югозападния район и достига над една трета от общият им брой за същата година. Третият район с увеличение на регистрираните безработни лица е Северозападният. В обратната положителна тенденция на намаление са дугите два северни района - Североизточен и Северен централен. Независимо че то може да се дължи на други фактори като миграция, намален прираст или друго, е направен извод, че безработицата в тези два района е по-ниска от тази на останалите. Така е заключено, че по-добрата икономическа кохезия на Югозападния район и по-високия растеж на Югоизточния район не съответстват на същото подобрене в социалната кохезия, защото безработните лица се увеличават значително.

В обобщение на индикаторите, които анализират напредъка на социалната кохезия на България, може да се каже, че след членството на страната в ЕС мнозинството от

българските домакинства извън централния столичен район не са усетили видима промяна. Основният извод е, че ако страната постига намаляване в икономическата разлика с ЕС, то заетостта и благосъстоянието на населението по-скоро се влошава. Индикаторът потвърди досегашния извод, че социалната кохезия по доходи и потребление на българските домакинства спрямо тази на ЕС е ниска.

По отношение на **териториалната кохезия** в България ситуацията с неравенствата се усложнява. Кохезията на страната се подобрява, но за сметка на задълбочените регионални неравенства. До 2015 г. Югозападният район увеличава своята икономическа тежест най-много, следван от Югоизточния район. Всички останали планови райони намаляват своя дял в БВП на страната, което показва сериозна централизация на регионалната икономика и задълбочаване на конфликта между по-богатия център и почти три пъти по-бедната периферия в България. Това е и доказателство, че настъпва националното стопанство се централизира през първите 9 години членство на страната в ЕС. До 2015 г. икономиката на Северозападния и Северния централен район загубват съответно дял от 1,5% и 1,3% в БВП на страната, следвани от Североизточен и Южен централен район.

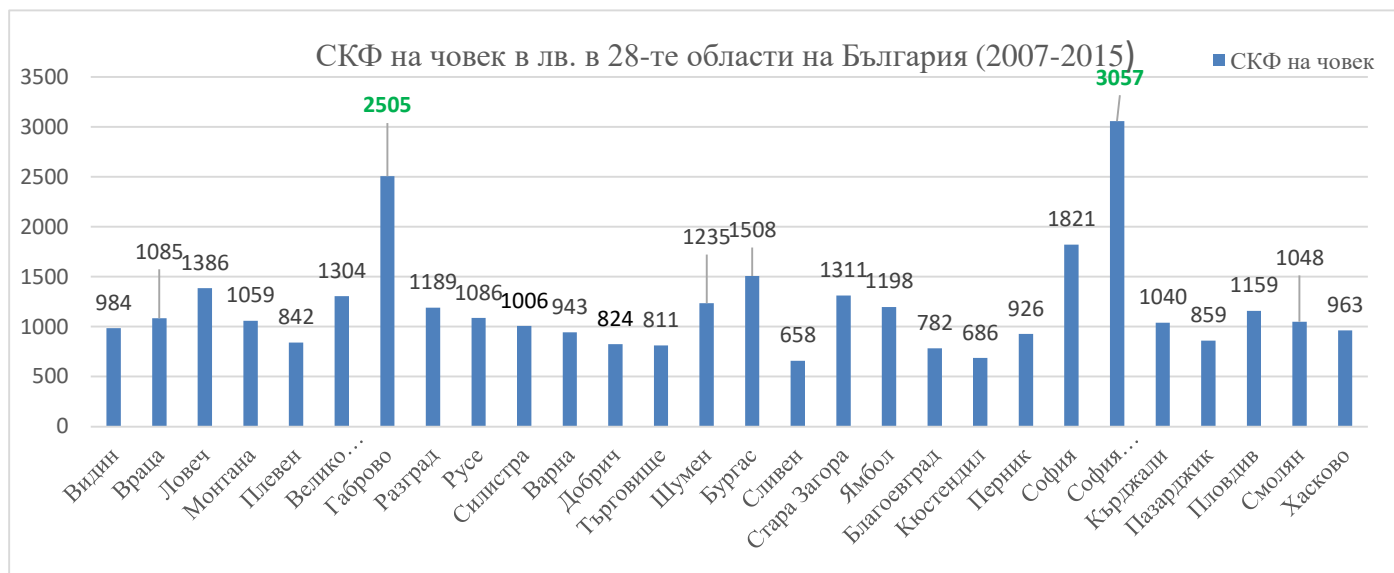
Анализът на териториалната кохезия доказва, че има един ясно оформен по-развит столичен район и значително по-бедна периферия. Този факт, обаче, не е отчетен при програмирането на европейските средства, което е довело до небалансирано териториално разпределение на европейските средства. Поради отсъствието на измерим и прозрачен метод на програмиране на европейските средства от първата МФР на ЕС за България настъпва концентрация на европейски инвестиции в най-богатия район - Югозападният, който е най-голям бенефициент на европейски средства. Това е друго доказателство за недобро планиране на първата финансова рамка. Все пак е направен извод, че през първия програмен период Югозападният район все още не е завършил процеса си на кохезия с ЕС. Колкото до втората и третата МФР на ЕС за България този процес ще е завършил и трябва да се наблюдава освен последващо и междинно по кои от целите на европейските фондове може да бъде финансиран. Друго доказателство за недобро планиране на първата МФР е, че трите южни района са три пъти по-големи бенефициенти на фондове за кохезия в

сравнение със северните региони на България. Този, както и предишният проблем се дължи именно на факта, че методът на кохезия с ЕС не е въведен в България.

Проучването на структурата на разходите и разпределението на инвестициите от СКФ на България и в шестте планови района показва, че с най-голям дял са европейските средства в базова инфраструктура, които превишават над три пъти европейските средства по другите два приоритета: бизнес и човешки ресурси. Следващ извод е, че инвестициите в базова инфраструктура не са достатъчно рентабилни, защото растежът, който са генерирани, е значително под средния за ЕС. Друг аспект на въздействието на европейските средства показва анализът на разпределението между селските и градските райони. От него става ясно, че фондовете за селските райони на човек са значително по-малко от тези за градските райони. Независимо че те не са част от целите на кохезията в първия програмен период на България, тяхната ефективност се проследява преди всичко с демографски и социални индикатори, които включват наблюдение върху промяната на населението и доходи на земеделските стопани. От демографския анализ на изследването е установено, че най-голяма загуба на население настъпва именно в селските райони, което е основание да се направи извод за ниската им ефективност.

Анализът на териториалното разпределение на първата МФР в районите - ниво 3 показва, че най-богатите области са най-големи бенефициенти на брутни европейски средства и че тези, които са в растеж като Бургас, Пловдив и В. Търново, също са от най-големите бенефициенти на европейски средства. Последните две области преминават от категорията на „изоставащи“ в групата на по-развитите през първите девет години членство на България в ЕС. Така към останалите изводи е добавен още един, че фондовете за кохезия водят до растеж, поради което трябва да бъдат планирани спрямо метода си. Проучването на разпределението на европейските средства на човек от населението в 28-те области показва, че финансирането от фондовете също е небалансирано. При среден бюджет на СКФ на човек над 2 558 лв., две области имат стойности над средните или близо до тях. Това са: София-град и Габрово, съответно 3 057 лв. и 2 505 лв.

**Фигура 3. СКФ на човек в 28-те области**



Всички останали области са със значително по-ниски стойности на европейски средства от Структурните фондове, които варират в големи граници - между 782 лв. на човек в Благоевград и 1821 лв. в София-област и 1508 лв. в Бургас. Така най-бедните райони са оставени без достатъчно възможности за догонващо развитие чрез фондовете за кохезия.

Други два аспекта на въздействието на първата МФР на ЕС за България показват, че обемът на инвестициите от Европейските фондове за градските и селските райони средногодишно е 3,17 % от БВП на страната. При среден растеж над 2% след 2010 г., когато България преодолява проблема със спрените европейски програми, се вижда, че те превишават в процентно изражение ръста на икономиката. Поради това е направен извод, че брутният растеж на икономиката е измерим с брутните инвестиции от европейските фондове. Този извод се доказва и от прилагането на нов метод за оценка на “по-широките” социални ползи от еврофондовете, който изследва т. нар. индекс възвръщаемост на инвестициите (Return of investment- ROI). Неговият анализ показва, че съотношението между цената, платена от европейските фондове, и растежа е много ниска. Ниската рентабилност на европейските средства се вижда от факта, че срещу един лев инвестиции от фондовете на ЕС постигнатият растеж на БВП на човек от населението е 0,61 лв., което спрямо средната възвръщаемост на публичните инвестиции в ЕС, която е в съотношение 1

: 3, е значително по-ниска. Причината за тази ниска рентабилност се дължи на факта, че те са инвестирани предимно в сектори, които не постигат растеж.

След анализ на териториалната кохезия на България е направен извод, че са налице големи разлики в разпределението на СКФ, както в плановите райони - ниво 2, така и в съставните им 28 области. Намерени са достатъчно доказателства за недобро планиране на първата финансова рамка на ЕС в България, което произтича от отсъствието на прозрачен и надежден метод в програмирането на фондовете за кохезия в България. Така при планирането на инвестициите не е отчетено благосъстоянието на всеки от районите, което е довело до концентрация на ресурси в най-богатата област на страната, както и в по-развитите индустриални и по-силни центрове на страната за сметка на периферните и изоставащите райони, които допълнително изостават в този първи период на кохезия с ЕС. С висока степен на сигурност може да се направи извод, че в резултат от неметодичното изпълнение на кохезионната политика на ЕС в България европейските фондове имат роля за задълбочаване на неравенствата в България до 2015 г.

В обобщение, поради ниското си равнище на кохезия страната получава достъп до значително финансиране от фондовете за кохезия с ЕС. Независимо че в икономическата кохезия на макроравнище ситуацията се подобрява, то в социалната и териториална кохезия на България тя се влошава. Мнозинството български домакинства не усещат положителна промяна в заетостта, потреблението и стандарта на живот след 2007 г. Независимо от увеличението на брутния разполагаем доход на българските домакинства, ръстът на тяхното потребление на годишна база намалява. Териториалната кохезия също се влошава, защото регионалните неравенства се увеличават. Измерено е удвояване на разликата между Югозападния и Северозападния район и като цяло между ЮЗР и останалите пет райони - ниво 2.

Същинският анализ върху териториалното разпределение на европейските средства потвърди хипотезата на изследването, че отъствието на метод в програмирането на средствата от СКФ има роля за нарастване на териториалните неравенства. Проучването на европейските средства по райони показва, че ЮЗР е два пъти по-голям бенефициент на средства от СКФ на човек от средните за България. В тази част на изследването са измерени

големите разлики във финансирането на южните в сравнение със северните райони на страната.

Анализът на структурата на разходите на СКФ и териториалното разпределение на първата МФР на ЕС в България показва, че освен в приоритет „базова инфраструктура“, най-много европейски средства са финансирани в трите южни райони на страната. Двата негативни резултата са, че това е лишило най-бедните райони от възможности за развитие, какъвто е Северозападният, и е осигурило значително повече предимства на Южна пред Северна България. Друга интересна корелация е, че двата района с нарастващи дялове в брутният продукт на страната - Югозападният и Югоизточният, са най-големи бенефициенти на европейски средства, което доказва, че фондовете за кохезия водят до растеж.

Накрая, небалансираното разпределение на Структурните фондове и Кохезионния фонд от първата многогодишна финансова рамка на ЕС за България води до забавяне на регионалната кохезия на Северна България, а неравенствата между най-богатия и останалите райони се увеличават. Така е направен извод, че програмирането на средствата от ЕС има роля за влошаването на териториалната кохезия на страната след 2007 г. Освен това анализът на 28 те области показва, че настъпва значително обедняване в районите ниво 3. Ако по-развитите области се увеличават с две, то броят на изоставащите нараства от дванадесет на седемнадесет. Така е направен извод, че е налице концентрация на европейските средства в по-богатите райони на страната, извод и в други скорошни изследвания, въпреки че „се е знаело, че това може да завърши с негативен резултат”.<sup>17</sup>

В заключение на хоризонталните индикатории може да се направи изво че България подобрява икономическата си кохезия с ЕС през първия програмен период. Фактор за това са фондовете за кохезия от ЕС, които подпомагат социално-икономическото развитие на страната, най-видимо на Югозападния район. Териториална кохезия на България обаче се влошава. Ясно се оформя един по-развит център, който постига кохезия, и значително по-бедна периферия, която остава под линията на бедност в ЕС. Ситуацията с териториалните неравенства се усложнява, защото разликата между най-богатия и най-бедния район се

---

<sup>17</sup> **Димитров, Г.** (2021) “Как България се промуши в ЕС? (емпирична социологическа реконструкция на българския евроинтеграционен процес)”. СУ “Св. Кл. Охридски”, София, стр. 22

удвоява. След като беше измерено небалансирано разпределение на фондовете от първата МФР в България е доказана ролята на им за задълбочаване на неравенствата. Като цяло Южна България е три пъти по-голям бенефициент на европейски средства от Северна, а в Югозападния район брутните европейски инвестиции са над пет пъти повече от тези в най-бедния Северозападен район. Измерени на човек от населението, другият район с почти два пъти повече европейски средства от средните за страната има освен Югозападния и Югоизточният. Това е осигурило предимства на трите южни района пред северните и е ограничило възможностите на най-бедните райони за догонващо развитие.

По отношение на растежа България постига над средния за ЕС, но без да генерира нови работни места. Фактът, че брутните европейски инвестиции са два пъти повече от ръста на икономиката, показва тяхната ниска ефективност. Друг извод е, че европейските средства водят до растеж и не могат да се определят като допълващи в малка икономика като българската. Този факт се доказва от двата района в растеж, които са едновременно най-големи бенефициенти на европейски - Югозападният и Югоизточният. В останалите райони европейските средства са инвестирани в сектори с ниска добавена стойност, тъй като не са генерирани допълнителен регионален продукт. При отсъствие на глобалната криза от 2008 г. и по-добро планиране на първата МФР на ЕС за България европейските средства биха постигнали по-висока добавена стойност за социалната и териториална кохезия.

Независимо че България постига ръст на икономиката над средния, той не е довел до подобряване на социалната кохезия. Оценката ѝ показва, че растежът на общите разполагаеми доходи нараства, но ръстът на крайното потребление на годишна база на домакинствата намалява. Освен това свиването на пазара на труда показва, че икономиката не е отворила нови възможности за заетост. Силно препоръчително е програмирането на средствата от ЕС да се подобри, така че шестте планови района да се финансират според нивото на кохезия с ЕС, като се приоритизират онези от тях, които постигат най-бавен растеж и имат ниски доходи на населението. Това освен за изпълнение на целите на кохезията с ЕС е важно и за правилното функциониране на пазарната икономика в България.

#### 4.2. Вертикални индикатори на модела.

По-нататък са изследвани втора група - *вертикални индикатори*, които оценяват изпълнението на четирите национални приоритета на България, залегнали в НСРР (2007-2013). Подбрани са 22 вертикални индикатора за последваща оценка на четирите национални приоритета: „базова инфраструктура“, „човешки ресурси с фокус върху заетостта“, „бизнес климат, предприемачество и добро управление“ и “балансирано териториално развитие”. За разлика от хоризонталните индикатори, които са постоянни, вертикалните са индикативни, защото зависят от националните приоритети. Колкото до земеделските фондове, тяхното въздействие е анализирано спрямо дела на населението, живеещо в селските райони.

В тази част на изследването са проучени индикатори за последваща оценка на изпълнение на първия национален приоритет „базова инфраструктура“. Още при анализ на първия индикатор е установен проблем с регионалното планиране в новопостроени магистрали. Индикаторът представя на практика как еврофондовете създават конкурентни предимства на едни райони пред други с помощта на процеса на програмиране. Проучването на данните за новопостроени магистрали показва, че инвестициите в Южна България са осем пъти повече от тези в Северна България. Тази диспропорция във финансирането от фондовете за кохезия в транспортна свързаност между Северна и Южна България създава допълнителни предимства и възможности за бизнес и инвестиции в трите южни планови района. Строителството на нови магистрални пътища, освен че има положително икономическо въздействие върху Южна България, задълбочава сериозно икономическите неравенства между по-богатите и по-бедните райони на страната. Като цяло базовата инфраструктура в Южна България е подобрена, но за сметка на достъпността на Северна България. Поради това голямата разлика в транспортната достъпност между Южна и Северна България е фактор за задълбочаване на регионалните неравенствата. Част от същия проблем с планирането е загубата на европейски средства от най-бедният Северозападен район. Прехвърлянето на европейски средства от Кохезионния фонд за строителство на третия лъч на софийското метро от първата МФР, предвидени за изграждане на международен коридор Е-79 в участъка Видин - Ботевград е разгледано като друг пример за това.



Оценката на жп и пристанищната инфраструктура от приоритет „базова инфраструктура“ според Световната банка показва леко подобрение, но като цяло състоянието им е незадоволително. Европейските средства в екология са по-балансиранни и постигат по-отчетлив напредък в осигуряването на населението с питейна и пречистена вода и регионални системи за управление на отпадъците. Най-видим е напредъкът в достъпа до интернет на голяма част от населението.

Втората група вертикални индикатори за изпълнението на приоритет „Човешки ресурси с фокус върху заетостта“ изследва динамиката в населението в градските и селските райони, безработицата, работната сила, както и как се променят средствата за социална защита на населението и доколко има намаление на отпадналите ученици от училище, какви са инвестициите в научноизследователска дейност, както и други индикатори, залегнали за изпълнение в НСРР (2007-2013).

Индикатор „население“ показва други два проблема в планирането. Първият е несъответствието на българските райони с изискването на Евростат за население, докато вторият е за загубата на население от селските райони. След 2007 г. темпът, с който намалява българското население, се дължи на много други фактори, които са повлияни от присъединяването на България към ЕС, в т.ч. възможностите на свободното движение на хора, подобрения бизнес климат и жизнен стандарт, както и други тенденции, свързани с членството в ЕС. Като цяло добрата новина е, че темпът на намаление на населението се забавя след 2007 г. в сравнение с предишните две анализирани декади.

Със значение за изследването и последващата оценка на въздействието на земеделските фондове от първата МФР на ЕС за България е фактът, че най-съществената загуба на население идва от селските райони. При анализ на структурата на намалението в градските и селските райони е установено, че най-голям дял от общия спад идва от населението в земеделските райони. Този факт показва много ниска ефективност на земеделските фондове в селските райони, които не само че не са подобрили жизнената среда, но и не са защитили доходите на земеделските стопани. В допълнение към земеделските фондове, трябва да се подчертае, други програми като ОП „Регионално

развитие“ и ОП „Развитие на човешките ресурси“ също са финансирани селските райони, тъй като няма ограничение за това през първия програмен период.

Ако европейската кохезионна политика цели да върне „изоставащите“ райони на пътя на растежа, то целите на общата селскостопанска политика на ЕС се отнасят до съхранение на традиционни производства, защита на доходите на земеделските стопани, диверсификация на икономически дейности и ограничение на миграцията от селските райони. Затова населението е оценъчен критерий, по който може да се направи извод доколко земеделските инвестиции са ефективни. Средствата от ЕС на човек в селските райони са съизмерими с тези в градските райони, но мониторингът им е затруднен поради отсъствието на публичен модул на договорите за БФП и субсидии в селските райони.

По-нататъшният анализ на социалната кохезия на българските райони в ЕС затвърждава първоначалните наблюдения от хоризонталните индикатори, че както в равнището на доходи и потреблението, така и в регионалната безработица и работна сила, няма измерима положителна промяна. Регионалният анализ показва, че в 20 области безработицата е над средната за страната, което е резултат от небалансирания растеж и свиването на пазара на труда.

Анализът на средствата за социални разходи за уязвимите групи, като един от вертикалните индикатори за оценка на социалната кохезия на България, показва, че те нарастват и остават значително над средните за ЕС. Така заедно с големия дял на населението, живеещо с доходи под 50% от средните за страната, е направен друг извод с политическо измерение, а именно че защитата на уязвимите групи в България е ниска. Последният социален индикатор от вертикалните за оценка на социалната кохезия е за преждевременно напусналите училище деца като цел, залегнала за изпълнение в националната стратегическа рамка и със дългосрочно значение за конкурентоспособността на българската икономика. Анализът му показва, че България не успява да ограничи намалението на преждевременно напуснали ученици и остава значително над целевата стойност от 11%, залегнала в НСРР (2007-2013).

Третата група вертикални индикатори оценяват изпълнението на третия приоритет на НСРР (2007- 2013) „Насърчаване на предприемачеството, благоприятната бизнес среда и доброто управление“. Тази група вертикални индикатори показва допълнително, че европейските средства имат малък принос за растежа на икономиката. Като цяло средствата от Структурните фондове за бизнеса са най-малко. Освен това проучените индикатори за бизнес климата и средата за предприемачество в България показват, че настъпва влошаване след 2007 г. Ниският корпоративен данък се оказва, че не е достатъчно условие за нови инвестиции и подобрене на средата за бизнес, която все още се характеризира с множество пречки пред трансграничната търговия, регистрацията на собственост и решаване на спорове за несъстоятелност. Освен това, сигурността за бизнеса също се влошава, а фирмите са изложени на по-висок натиск от корупция след 2007 г.

Последната група вертикални индикатори са тези, които анализират приоритет 4. „Балансирано териториално развитие“. Налице са демографски несъответствия на българските райони и области. Един от плановете района ниво 2 - Северозападният, е по-малък по население. Други единадесет области от страната не покриват изискването на Евростат по същия критерий.

Анализът на икономическата кохезия на 28-те области показва, че след 2007 г. настъпва регионално обедняване и увеличаване на социално-икономическите неравенства. Броят на „по-развитите“ области се увеличава от 8 на 10, но с него и на „най-бедните“, които се увеличават от 12 на 17. В резултат от различния растеж или застой до 2015 г. настъпват сериозни вътрешни размествания в нивото на кохезия на районите ниво 3. Напредъкът на София-град и София-област в ЮЗР се оказва за сметка на съставните му области - Благоевград, Кюстендил и Перник, които се сричат до „изоставащи“. Независимо че са в географска близост до София-град и София-област този факт не е благоприятства тяхното икономическо развитие. Друго доказателство за обедняване на Северозападния район е фактът, че до 2015 г. четири от пет области са „изоставащи“, с една по-развита област - Враца.

В обратната посока се развива Северен централен район, който до 2015 г. постига най-балансиран растеж и увеличава броя на „по-развитите“ си области от две на три. Към

районите ниво 3, Габрово и Русе се присъединява В. Търново. В Южен централен район, положителен факт е, че област Пловдив излиза от групата на „изоставащите“ и влиза в групата на „по-развитите“. Двата източни райони нямат промяна в броя на „по-развитите области“ от 2007 г.

Сходен е проблемът с разпределението на фондовете за кохезия и в 28-те области, което е небалансирано и програмирането не е отчело нивото на тяхната кохезия. В резултат настъпват сериозни размествания в икономическото развитие на 28-те области и се задълбочават вътрешно-регионалните неравенства в България след 2007 г. Добрата новина е, че 19 области постигат растеж, който варира в големи граници. Най-видим напредък постига широкият столичен район и осемте по-развити области. В същото време два пъти повече области загубват икономически предимства спрямо тези, които забогатяват. Със значение за анализа са важни петте най-бедни „изоставащи“ области през 2007 г., нито една от които не напредва, а Видин и Силистра два програмни периода постигат най-нисък растеж.

### 5. Глава III. Равнище на кохезия на държавите от Централна и Източна Европа и Дунавския макрорегион

В Глава III се сравнява нивото на кохезия на България с това на държавите членки от Централна и Източна Европа, с които страната има политически и икономически сходства. В частност анализът е с фокус към нивото на кохезия на Румъния, която е част от втората фаза на петото разширяване заедно с България. Със същата цел е анализирано нивото на България спрямо девет държави членки от Дунавския басейн от общо 14 страни, част от които съвпадат с държавите от ЦИЕ.

Хипотезата, която се разглежда в настоящата глава, е, че след членството в ЕС по-голямата част от държавите от Централна и Източна Европа запазват икономическия си модел на развитие, с което постигат напредък в кохезията с ЕС в централния столичен район и значително по-бавна кохезия на районите ниво 2. За проверка на хипотезата е анализирано нивото на кохезия на 59 региона - ниво 2, от 11 държави от Централна и Източна Европа (ЦИЕ).

Целта е да се оцени равнището на кохезия на ДЧ от ЦИЕ и съставните им райони NUTS 2 и да се сравни с напредъка на България. От резултатите са направени изводи доколко държавите от ЦИЕ постигат “цялостно и балансирано икономическо и социално развитие” (Договор ЕС, чл. 130г).<sup>18</sup>

За оценката са използвани индикатори, които са част от модела, както и други, които оценяват условията за бизнес и социалната кохезия на държавите от ЦИЕ и Дунавския макрорегион. „Догонващите” райони NUTS 2<sup>19</sup> са изследвани с помощта на два допълнителни индикатора: „доходи на населението под 50% от средните за ЕС” и „нисък икономически растеж”.<sup>20</sup> Периодът на анализ включва освен четвъртата МФР на ЕС и първите пет години от петата МФР на ЕС, а именно от 2007 г. до 2018 г.

#### 5.1. Равнище на кохезия на държавите членки от Централна и Източна Европа (2007-2018)

Независимо от сходната си икономическа и политическа ситуация до 1990 г., държавите от ЦИЕ имат различно равнище на кохезия с ЕС. Част от централноевропейските и балтийски държави като Чехия, Словения, Естония и Литва са значително по-богати и напредват най-бързо в кохезията с ЕС. По данни на Евростат, двете най-богати държави са Словения и Чехия, без нито една от тях да има конвергенция с ЕС през 2007 г., като до 2018 г. втората влиза в групата на по-развитите европейски райони. Другите две страни, които напредват до края на анализирания период, са Естония и Литва, които излизат от категорията “изоставащи” и преминават в групата на районите “в преход”.

Останалите шест държави са “изоставащи”, с БВП на човек от населението, който ги оставя под “границата на кохезия” в ЕС. Това са България, Хърватия, Унгария, Полша, Румъния и Латвия. От тях през 2007 г. единствено България се намира в категорията на “догонваща” с БВП на човек под 50% от средния за ЕС, като до 2018 г. успява да премине

---

<sup>18</sup> Official Journal of the European Communities, (1995), “Treaty establishing the European community (\*)”, NoC224/6

<sup>19</sup> Европейското законодателство определя четири категории региони за кохезия NUTS 2: “по-развити”, “в преход”, “изоставащи” и “догонващи”

<sup>20</sup> Commission staff working document (2017), „Competitiveness in low-income and low-growth regions. The lagging regions report“, ЕС, page 5

линията на бедност с 52% от средния за ЕС. Освен поради много ниската си икономическа база през 2007 г., още тук се вижда, че процесът на кохезия на България е по-бавен от този на повечето държави, което се дължи и на други политически, институционални и административни фактори, свързани с планирането и управлението на СКФ.<sup>21</sup>

Дълбочинният анализ на държавите членки от Централна и Източна Европа показва, че Унгария и Полша напредват по-бързо (с БВП на човек от населението 71% от средния за ЕС) в сравнение с Румъния и Хърватия, които са значително по-назад (с БВП на човек от 65% от средния за ЕС). Основният напредък в кохезията е измерен в двете балтийски страни, които излизат от групата на „изоставащите“ и до края на 2018 г. в групата на районите „в преход“ вече са Естония, Словения, Словакия и Литва. Тук може да се обобщи, че има паритет между държавите „под“ и „над“ границата за кохезия с ЕС. Пет страни от ЦИЕ постигат конвергенция с ЕС, докато пет остават под „границата на кохезия в ЕС“.

**Таблица 2. БВП в СПС на човек на държавите членки от ЦИЕ спрямо средния за ЕС**

ДЧ от ЦИЕ	Категория (2007)	БВП на човек в СПС спрямо средния за ЕС (2010)	Категория (2018)	БВП на човек в СПС спрямо средния за ЕС (2018)
България	догонващ	45	изоставащ	52
Чехия	в преход	84	по-развит	92
Естония	изоставащ	66	в преход	81
Хърватия	изоставащ	61	изоставащ	65
Унгария	изоставащ	66	изоставащ	71
Полша	изоставащ	63	изоставащ	71
Словения	в преход	85	в преход	87
Словакия	в преход	76	изоставащ	70
Румъния	изоставащ	52	изоставащ	66
Литва	изоставащ	61	в преход	81
Латвия	изоставащ	54	изоставащ	69

<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00114/default/table?lang=en>. Данните са проверени на 21.8.2022 г.

<sup>21</sup> Eurostat Year book, 38/2020. [on line]. [https://nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/ECP\\_GDP-Regional\\_2018\\_en.pdf](https://nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/ECP_GDP-Regional_2018_en.pdf).

Данните на Евростат за процентното увеличение на БВП на човек от населението показват, че най-сериозен напредък постигат балтийските държави и Румъния. Това прави трите страни - Литва, Латвия и Естония, лидери в процеса на кохезия с ЕС. Латвия не успява да излезе от групата на „изоставащите“ страни като Литва и Естония, само поради по-ниската си икономическа база през 2007 г. На обратния полюс са България, Словакия и Словения, които имат в пъти по-нисък растеж за периода в сравнение с балтийските държави. Случаят Словакия е интересен, защото страната влиза като една от трите по-богати източноевропейски държави, които са „над границата за кохезия в ЕС“, но до края на анализирания период се връща в категорията на „изоставащите“ държави. При Словения също е установено подобно забавяне в периода между 2011 г. и 2016 г., но за разлика от Словакия, тя успява да се върне на пътя на растежа до 2018 г. Това означава, че в Словакия и Словения са се появили политически и други пречки, които са задържали процеса на кохезия с ЕС. Тези два факта водят до извода, че за успеха на кохезията трябва да са налице политически, институционални и други условия, които благоприятстват интеграцията в ЕС. Колкото до България, тя постига под средния напредък за държавите членки от ЦИЕ. Като цяло по-високият растеж на балтийските държави и Румъния показва по-благоприятни политически и институционални условия, които действат в подкрепа на тяхното догонващо развитие. На обратния полюс са Словения, Словакия и Унгария, които напредват значително по-бавно.

Настоящият анализ освети нов проблем, свързан с големите вътрешно-регионални неравенства във всички държави членки от ЦИЕ. По данни на Евростат за БВП на човек от населението, седем региона NUTS 2 са „по-развити“ през 2007 г. и успяват да запазят икономическите си предимства до 2018 г. Двата най-богати региона през 2018 г. са Прага (CZ01) в Република Чехия и Братиславски (SK01) в Словакия, с БВП на човек 192% и 173% от средния за ЕС през 2018 г. Останалите пет по-богати региона NUTS 2 са Варшавски столичен регион (PL91) в Полша (156%), Букурещ (RO32) в Румъния (152%), Будапеща (HU11) в Унгария (145%), районите на столиците на Литва (117%) и Словения (105%). Прави впечатление, че всичките седем „по-развити райони региона“ съвпадат със столичните централни градски ареали.

След проучване на държавите членки от ЦИЕ може да се обобщи, че независимо от сходната си икономическа и политическа ситуация до 1990 г., те постигат различно равнище на кохезия с ЕС. Централноевропейските държави - Чехия, Словения, Словакия и Литва, имат значително по-добра кохезия с ЕС от останалите държави от ЦИЕ. Влошаване на кохезията настъпва в Словакия и забавяне на растежа е регистриран в Словения и Хърватия. Този факт има значение за изследването, защото показва, че за ефективния процес на кохезия с ЕС освен европейско финансиране са необходими и други институционални условия, които подкрепят кохезията с ЕС. Ако запазят настоящия темп на растеж, Румъния и Латвия имат обещаваща перспектива да преминат „границата на кохезия“ до 2027 г. За Унгария, България и Хърватия по-скоро прогнозата е негативна, че ще успеят да преминат „границата за кохезия“ с ЕС до края на настоящата многогодишна финансова рамка. Други три региона „в преход“ може да приключат процеса на кохезия с ЕС до 2029 г. при запазване на досегашния темп на увеличение на БВП. Това са по един регион в България, в Чехия и в Естония.

На база данните от проучените индикатори дотук е направен извод, че социалната, икономическата и териториалната кохезия на държавите от Централна и Източна Европа се подобрява, като онези от тях, които имат по-благоприятна среда за инвестиции, постигат значително по-добър растеж, независимо от негативните ефекти от глобалната дългова криза. Друг извод е, че България се развива небалансирано и напредва най-бавно от всички останали държави от ЦИЕ. Оставащият проблем за всички ДЧ от ЦИЕ е, че с подобряването на кохезията на „по-развитите“ райони се увеличават вътрешно-регионалните неравенства с най-бедните райони - тенденция, която допълнително се задълбочава до 2018 г.

В заключение на данните за държавите членки от Централна и Източна Европа може да се направи извод, че България има най-ниско ниво на икономическа, социална и териториална кохезия с ЕС и напредва по-бавно от всички страни. За преодоляване на тези негативни тенденции е необходимо цялостно преразглеждане на кохезионната политика в България през следващите програмни периоди и въвеждане на нейния метод на програмиране и управление. След изпълнение на политиката за кохезия с ЕС в продължение на близо два програмни периода е необходимо да се извлекат поуците и да се анализират



основните препоръки от натрупания опит, за да може да се ускори напредъкът в социалната, икономическата и териториалната кохезия на България.

Проблемът, който остава, е, че макроикономическата кохезия на всяка от ДЧ от ЦИЕ е съпътствана от задълбочени вътрешно-регионални неравенства и допълнително изоставане на най-бедните райони NUTS 2, което не е характерно само за България. Освен това по-големите по население държави от Централна и Източна Европа като Полша, Румъния, Чехия, България и Унгария имат и по-големи регионални неравенства, които трябва да се наблюдават.

## 5.2. Равнище на кохезия на Дунавския макрорегион (2010-2018)

Във втора част на Глава III са анализирани социално-икономическите разлики между дунавските страни, които включват разнообразни по население и традиции държави с големи разлики в нивото на кохезия с ЕС. Анализът на страните от Дунавския макрорегион показва два различни модела за териториално развитие и големи неравенства в икономическата и социалната кохезия както между държавите, така и вътре в самите дунавски страни с ЕС. Демографският анализ разкрива, че с най-благоприятни показатели са страните с най-висока икономическа кохезия - Австрия, Германия, Чехия и Словакия, които имат прираст на населението. При оценката на индикатор „население“ е направена директна връзка между по-високото равнище на кохезия и увеличението на населението. Въпреки че при страните от Централна и Източна Европа не може да се докаже корелация между местоположението и по-високата и бърза кохезия с ЕС, то държавите, които са разположени в Горен Дунав, имат значително по-високо ниво на кохезия от страните в Среден и особено в Долен Дунав. Така може да се направи извод, че Германия, Австрия и Чехия, които имат конвергенция с ЕС, могат да са фактор за догонваща кохезия на страните от Долен Дунав. Положителен факт е доброто ниво на информационна инфраструктура на държавите от Дунавския макрорегион. По отношение на социалната кохезия като цяло ситуацията в по-бедните страни се влошава, докато в трите по-богати държави - Словения, Чехия и Словакия, се подобрява. От всички държави с намаление на дела на потреблението в БВП България има най-висок спад.

Изследването на дунавските страни добавя нови аргументи към изводите за ниското ниво на социална и териториална кохезия на България. По индикатор „средна работна заплата“ е установено, че в България тя е по-ниска от страни извън ЕС като Сърбия, Босна и Херцеговина и Черна гора. В Черна гора тя дори е две трети по-висока от тази в България. Това е следващо доказателство, че България не постига достатъчен напредък в конвергенцията на доходите с Европейския съюз. Друг аспект на социалната кохезия е, че се увеличават задграничните трансфери, което показва, че сезонната миграция на работната сила в тези страни е фактор за доходите на домакинствата в страните с ниско ниво на кохезия. Освен това е установен по-висок дял на населението, живеещо с доходи под 50% от средните в България в сравнение с тези в останалите страни. Заедно със сериозния спад в дела на потребление в БВП е направен извод, че България има най-нисък бавен напредък в кохезията с ЕС от анализираните държави членки, както от ЦИЕ, така и от Дунавските страни. Поради това е необходимо много по-добро планиране и изпълнение на целите на кохезионната политика за следващите програмни периоди за страната.

**Таблица 3. БВП на човек на страните от Дунавския макрорегион спрямо средното за ЕС (%) (2010-2018)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Европейски съюз 28 страни (2013- 2020)	100	100	100	100	100	100	100	100	100
България	45	46	47	46	47	48	49	50	52
Чехия	84	84	84	85	88	89	89	91	92
Германия (до 1990 бивша територия на ФРГ)	121	124	124	125	127	124	125	124	124
Хърватия	61	61	61	61	60	61	62	64	65
Унгария	66	67	67	68	69	70	69	69	71
Австрия	128	129	133	133	132	131	130	127	128
Румъния	52	52	54	55	56	56	60	64	66

Словения	85	84	83	83	83	83	84	86	87
Словакия	76	76	77	77	78	78	73	70	70
Черна гора	41	42	40	41	41	43	45	46	48
Сърбия	39	40	40	41	40	39	39	39	40
Босна и Херцеговина	30	30	30	31	30	31	31	31	32

<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00114/default/table?lang=en>. Данните са проверени на 31.8.2022 г.

В обобщение на анализа на държавите от Дунавския макрорегион голямото икономическо предимство на Германия и Австрия може да се разглежда като неизползван потенциал за развитие на икономическото сътрудничество, което да е в услуга на целия макрорегион и особено на страните от Долен Дунав. Премахването на бариерите и създаването на условия за повече икономическа кохезия могат да бъдат от полза не само за най-бедните, но и за най-богатите страни. Транснационална програма „Дунав“, двустранните трансгранични програми, както и фондовете за кохезия в България могат да се използват, за да подобряват условията за бизнес и да се привличат инвестиции в общините. По отношение на държавите извън ЕС, те могат да бъдат подкрепени за осъществяване на по-нататъшни икономически реформи, благоприятстващи бизнес климата и използване на предприемаческата помощ по начин, който носи повече добавена стойност за растежа и доходите на населението.

В заключение, естествената свързаност между страните от Дунавския макрорегион с река Дунав е добра предпоставка за по-нататъшно сътрудничество и икономически връзки, които към датата на анализа са крайно ограничени. Въпреки значителните икономически и социални различия дунавските страни имат сериозен неизползван потенциал за икономическо сътрудничество. Най-сериозно доказателство за това е намаленият транспорт на товари и стоки между държавите от Горен, Среден и Долен Дунав. Поради по-добрите показатели по този индикатор България може да работи за своя водеща позиция в областта на транспорта на товари по река Дунав. За развитие на потенциала на региона за бизнес са необходими дългосрочни инвестиции за развитие на базовата и

техническата инфраструктура, както и други мерки, които подпомагат подема на дунавските региони в България, които са трите северни планови района.

## 6. Основни препоръки от дисертационното изследване

След изпълнение на един бюджет за кохезия с ЕС се вижда, че България постига по-бавна икономическа, социална и териториална кохезия с ЕС, а регионалните неравенства се увеличават. Поради това е добре да се извършат реформи в следните направления:

### **Препоръки към държавната администрация**

На първо място е необходимо България да въведе метода на кохезия, като се поставят във фокус най-бедните райони, които имат нисък растеж и доходи на населението. За тази цел е необходима промяна в специализираното законодателство в България, в частност на Закона за управление на средствата от ЕС.

Фондовете за кохезия трябва да подкрепят нов икономически модел на изоставащите райони, който да ги върне на пътя на растежа. Това включва повече инвестиции в иновации, развитие на човешките ресурси, нови технологии и публично-частни партньорства.

Препоръчително е да се приложат иновативни подходи в регионалното планиране и повече публично-частни партньорства. Част от тях е прилагането на интегриран подход в привличането на публични и частни инвестиции за растеж в най-бедните райони ниво 3.

По-високи изисквания и контрол върху дълготрайността на резултатите на проектите.

Важна стъпка за повишаване на ефективността от земеделските фондове е създаването на публични регистри за инвестиционните мерки и директните плащания, финансирани от Програмата за развитие на селските райони.

Проблемът с постоянно разширяващата се пропаст между централния столичен район и останалите области на страната е необходимо да влезе във фокуса на Управляващите органи на европейските програми.

Не на последно място съществуващият координационен механизъм на европейските програми в България е препоръчително да се надгради с функции по мониторинг на тяхната ефективност от страна на Централното координационно звено към Министерски съвет.

#### ➤ **Препоръки към общинските администрации**

Необходима е постоянна актуализация на административния капацитет в районите 2 и 3 за управление на мерки за кохезия с висока добавена стойност.

Осигуряване на устойчивост на европейските инвестиции, така че да се преодолее съществуващото положение със занемарени и нефункциониращи обекти след приключване на периода на европейско финансиране.

Общинските администрации имат водеща роля в подготовката на интегрирани териториални инвестиции. Сериозно внимание е необходимо в мерките за растеж и административните услуги за бизнеса.

Българските общини трябва да участват по-активно в хоризонталните програми на ЕС за развитие на районите.

#### ➤ **Препоръки за бизнеса**

Бизнесът трябва да се насърчи да предлага нови продукти и да развива иновации със средства от фондовете за конкурентоспособност на ЕС в България.

Повече достъп до финансиране и финансови инструменти за иновативни стартиращи предприятия, технологична модернизация и интернационализация.

По-добра дълготрайност на резултатите от европейските проекти.

Инвестициите в научно-изследователска дейност на бизнеса трябва да продължат и да достигнат целевата стойност от 1,5% от БВП до 2029 г.

## 7. Заключение

След изпълнение на всички поставени задачи планът на изследването е успешно приключен и целта му е изпълнена. Обектът на изследването е разгледан в теоретичен план и от гледна точка на практиката и са изпълнени всички задачи на изследването. Проучена е еволюцията на кохезионната политика, възникването на фондовете за кохезия и бюджетът от първата до шестата многогодишна финансова рамка. Обобщени са по-важни изследвания върху неравенствата, растежа и регионалната и структурната политика на ЕС като предшественици на кохезионната политика, дефинирани са по-важни понятия и са формулирани основните видове кохезия в ЕС.

Друга извършена важна задача е подборът на индикатори за изграждане на модел за последваща оценка и мониторинг на въздействието на кохезионната политика върху икономическата, социалната и териториалната кохезия на България. Провеждането на емпиричното изследване по разработения модел освети въпроси за въздействието на фондовете за кохезия на ЕС, които са неизследвани досега. Част от тази задача е анализът на резултатите от оценъчния модел, изготвянето на изводи и препоръки, които имат значение за практиката и провеждането на реформи.

Следваща изпълнена задача е сравнението на равнището на кохезия на България и държавите от Централна и Източна Европа и Дунавския макрорегион, което установи допълнителни аспекти на напредъка на страната.

В методически план дисертационното изследване разработи, тества и верифицира модел за последваща оценка и мониторинг на въздействието на кохезионната политика на ЕС в България. Разработената логическа матрица е предназначена за експерти в изготвянето на дългосрочни оценки на въздействието на европейските фондове в България. Ефективността на първата финансова рамка на ЕС за България е анализирана чрез набор от хоризонтални и вертикални индикатори за оценка на икономическата и социална кохезия на страната. Териториалната кохезия е проучена с помощта на анализ на разпределението на фондовете за кохезия във връзка с благосъстоянието на районите. Хипотезата на изследването е доказана след анализ на структурата и разпределението на фондовете за кохезия, която установи, че програмирането на европейските средства има роля за

задълбочаване на регионалните неравенства в България. При формулирането на целта на изследването не можеше да се предположи сериозността на проблема с небалансираното разпределение на първата МФР.

В по-широк контекст сравнителният подход с други държави изведе нови аспекти на настъпилата промяна в кохезията на България след нейното членство в ЕС. Така освен разработения модел, който може да се използва за анализ на въздействието на всяка европейска финансова рамка, изследването обобщи някои по-важни въпроси и събра на едно място изводи и “научени уроци” от първите години след членството на България в ЕС.

На база обобщените теоретични аспекти и проведеното емпирично изследване може да се направи заключение, че **хипотезата на изследването** е доказана, а именно, че за увеличаване на регионалните неравенства в България след членството на страната в ЕС през 2007 г. роля имат и европейските фондове от първата МФР на България.

Накрая трябва да се отбележи, че проведеното изследване беше сериозно предизвикателство, чиито резултати в началото не можеха да бъдат прогнозирани, а тези които бяха установени от наблюдения, се оказаха много по-сериозни. По време на целия дисертационен анализ са ограничавани субективни преценки и мнения на автора, а изводите са правени единствено въз основа на изследваните индикатори.

## 8. Научни приноси в дисертационното изследване

Могат да се обобщят следните научни приноси на дисертационното изследване:

1. Обобщени са по-важни теоретични постановки и понятия за обекта.
2. Формулирани са индикатори за оценка на трите вида кохезия и са въведени оценителни критерии за мониторинг на “граница на кохезия” и “граница на бедност” в ЕС.
3. Изготвена е оценка на нивото на икономическа, социална и териториална кохезия на България, като част от нея е анализът на районите ниво 2 и 3.
4. Разработен е метод за мониторинг на кохезията на България.
5. Анализирана е структурата на разходите и териториалното разпределение на първата МФР на ЕС в България в районите ниво 2 и 3 във връзка с нивото на кохезия на всеки от тях.
6. Изготвен е сравнителен анализ на нивото на кохезия на България спрямо държавите от Централна и Източна Европа и Дунавския макрорегион.
7. Направени са конкретни изводи и препоръки към държавната администрация, общинските администрации и бизнеса.



## 9. Списък с публикации по темата на дисертационния труд

1. **Савкова, М. (2022), „Пандемията Ковид-19, нова заплаха за изоставашите региони”,** Годишна научна конференция на Българската асоциация за европейски изследвания (БАЕИ) на тема: „65 години от подписването на Римските договори”. БАЕИ, София.
2. **Савкова, М. (2022), „Как работи социалната кохезия в Европейския съюз”,** XIII национална школа за докторантни и млади изследователи в социалните науки. „Пътища към устойчивото развитие: подходи и приноси на социалните науки“. Институт за изследване на населението и човека, БАН., (2022) /
3. **Savkova, M. (2022), „What is the future of federalism and europeanisation of the European Union?”**(2022). Perspectives for sustainable development. Globally and Locally - [Elektronski izvor]: thematic compendium / editors Edita Stojić Karanović, Kristijan Ristić. - Belgrade: International Scientific Forum "Danube - River of Cooperation", Belgrade, Serbia. ISBN-978-86-82825-23-4
4. **Савкова, М. (2021), „Мониторинг и оценка на въздействието на кохезионната политика за държавите-членки на ЕС от Централна и Източна Европа (2007-2018 г.)”,** Том 1. Доклади на български език, Деветнадесета международна научна конференция “Членството на България в Европейския съюз: Тринадесет години по-късно”, Издателски комплекс– УНСС.
5. **Савкова, М. (2021), „Теоретични и правни измерения на кохезионната политика на Европейския съюз в България”,** Сборник с доклади от съвместна докторантска конференция на тема: “(Не)възможният ЕС - време на решения за общото бъдеще“ на катедра „Европеистика“, катедра „Политология“ и катедра „Публична администрация“, Философски факултет към СУ „Св. Климент Охридски“ и Фондация за свободата „Фридрих Науман“, издателство „Минрева“.
6. **Savkova, M. (2021), „Lessons learned from the last enlargement of the European Union“.** Perspectives of Sustainable Development, Climate Change and Health - Globally and Locally - [Elektronski izvor]: thematic compendium / editors Edita Stojić Karanović, Kristijan Ristić. - Belgrade: International Scientific Forum "Danube - River of Cooperation", 2021 (Belgrade:International Scientific Forum "Danube - River of Cooperation"). ISBN-978-86-82825-22-7. Belgrade, Serbia.
7. **Savkova, M. (2020), „Is the cohesion of Danube countries possible?”.** Socioeconomic and environmental aspects of sustainable development during the fourth industrial revolution. Thematic Compendium, Editors: Dr. Edita Stojić Karanović, Kristijan Ristić, International

Scientific Forum "Danube - River of Cooperation", 2021 (Belgrade : International Scientific Forum "Danube - River of Cooperation").ISBN-978-86-82825-21-0. Belgrade.