

FRI-2G.510-1-ESIS-03

EU COHESION POLICY IN A GEOPOLITICAL CONTEXT: ARGUMENTS FOR CONTINUITY AND CHANGE ²

Svetla Andonova, PhD student
 PhD Programme in Political Science
 Angel Kanchev University of Ruse
 Tel: 0887 742070
 E-mail: sandonova@uni-ruse.bg

Abstract: *The paper answers the question what are the visions of researchers, policy makers and stakeholders on the post-2027 EU cohesion policy (CP) in a context of geopolitical turbulence. The research is focused on the on-going discussion and is based on research papers and policy recommendations published by EU institutions and representatives of beneficiaries. Thematic analysis is used for identification of policy proposals for path dependent continuity and for reforms. The study concludes, that calls for continuity refer mostly to preserving the goal and the role of the policy at the core of European integration. Recommendations for change/reforms dominate, the rational being (1) weaknesses in the governance of the CP; (2) military conflict on the Eastern border of the EU between Russia and Ukraine, uncertainty in the strategic partnership with the USA, strategic dependence on China. Policy recommendations for change range from minimalist demands to demands for a fundamental transformation, the latter being unprecedented in the history of CP. The European Commission has so far proposed a large-scale change of CP. By submitting bold reform proposals for decision-making, the “government” of EU has considered the geopolitical context to the highest extent and has reacted responsively. The proposed reforms are in sync with the fundamental change that the EU as a whole is facing - to develop as a strategically autonomous entity on the world stage - a situation without precedent in the history of European integration.*

Keywords: *European Union, Cohesion Policy, Geopolitical Context, Change*

JEL Codes: *Z18*

УВОД

Близо 40 години кохезионната политика (КП)³ е част от историята на европейската интеграция. Основната цел на тази политика е подкрепа за икономическо, социално и териториално сближаване. Чрез нея Европейският съюз (ЕС) постига намаляване на регионалните различия и повишаване на жизнения стандарт в необлагодетелствани региони. Особен фокус се поставя върху селските райони, върху засегнатите от индустриален преход и върху такива, които се характеризират с неблагоприятна природна среда или демографски упадък (като най-северните региони с много ниска гъстота на населението), както и островни, трансгранични и планински региони. В този смисъл това е политиката на ЕС, която най-често се асоциира с успех.

КП е най-значимият инвестиционен инструмент на Съюза – от 1989 до 2023 г. са инвестирани €1 040 милиарда. За актуалния бюджетен период 2021-2027 са предназначени €392 милиарда, които са структурирани в девет фонда – Европейски фонд за регионално развитие, Европейски социален фонд, Кохезионен фонд, фонд Справедлив преход, Интеррег, фонд Убежище, миграция и интеграция, Управление на границите и визи, фонд Вътрешна сигурност, фонд Европейски морски риболов и аквакултури (European Commission, 2025). На практика КП на ЕС е най-добре финансираната регионална политика в света. Разполага с около една трета от многогодишния бюджет на организацията. Регионите се класифицират в три групи въз основа на БВП на глава от населението: „по-слабо развити“ (под 75% от средния за ЕС), „в преход“ (75-100%) и „по-силно развити“ (над 100%). Средствата се насочват предимно към по-слабо развитите и тези в преход. По-

² Студията е представена на 24.10.2025 г. в секция Европеистика и международна сигурност с оригинално заглавие на български език: КОХЕЗИОННАТА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В ГЕОПОЛИТИЧЕСКИ КОНТЕКСТ: АРГУМЕНТИ ЗА КОНТИНУИТЕТ И ПРОМЯНА.

³ На български език се използва и понятието *политика за сближаване*.

слабо развитите региони получават по-висок процент на съфинансиране от ЕС (85%) в сравнение с регионите в преход (60%) и по-развитите региони (40%).

КП има силно политическо измерение (Rodríguez-Pose, 2025). Тази политика е „най-демократичният механизъм на ЕС, насърчаващ доверието, участието и единството“ в рамките на т.нар. многостепенно управление на регионалното развитие.

КП е и фактор на политическата атрактивност (Rohrbacher et al., 2011), на която се дължи продължаващото повече от 50 години разширяване на Съюза. През 2025 г. официалните страни-кандидатки за членство са девет: Албания, Босна и Херцеговина, Грузия, Молдова, Северна Македония, Сърбия, Турция, Украйна и Черна гора (Косово се разглежда като потенциална кандидатура).

Исторически КП е еволюирала под влияние на вътрешно-политически контекст, най-често свързан с промени в договорите на ЕС и с потребности от регионално развитие на новоприсъединилите се държави-членки. В последните години, обаче, и особено след началото на войната на Русия срещу Украйна се води дискусия за въздействието на геополитически фактори върху решенията за бъдещето на политиката след 2027 г.

С тази разработка въз основа на тематичен анализ на научни публикации и документи (policy papers) ще бъде направен опит да се осветлят аргументи по темите *континуитет*⁴ и *промяна* в процеса на социално конструиране на бъдещите практики, съотносими с регионалното развитие в ЕС.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Аргументи от академичната дискусия

През 20-те години на нашия век беше разработен GPR - индекс на геополитическия риск (Caldara and Iacoviello, 2022). Авторите анализираха архивите на 10 вестникарски издания с глобално разпространение, за да идентифицират публикации относно неблагоприятни геополитически събития: Chicago Tribune, the Daily Telegraph, Financial Times, The Globe and Mail, The Guardian, the Los Angeles Times, The New York Times, USA Today, The Wall Street Journal, The Washington Post. Установиха броя на статиите, свързани с отразените неблагоприятни геополитически събития във всяко издание за всеки месец (като дял от общия брой новинарски статии). Направиха синтез, който им позволи да структурират 8 вида риск: Военни заплахи (Категория 1), Заплахи за мира (Категория 2), Натрупване на военни оръжия (Категория 3), Ядрени заплахи (Категория 4), Терористични заплахи (Категория 5), Начало на война (Категория 6), Ескалация на война (Категория 7), Терористични актове (Категория 8). Първите 5 категории са определени като геополитически заплахи (GPRT), а останалите 3 - като геополитически актове (GPRA). На тази теоретична база е изследван периодът от началото на 20-ти век. Констатациите са следните:

- индексът GPR се покачва значително около двете световни войни, в началото на Корейската война, по време на Кубинската ракетна криза и след 11 септември 2001 г.
- по-високият индекс GPR е директно свързан с последици като по-ниски инвестиции, спад в цените на акциите и намаляваща заетост. По-висок индекс на GPR е съотносим и с по-висока вероятност за кризи на световната икономика.

Няма никакво съмнение, че растящото геополитическо напрежение днес, в края на първата четвърт на 21 век, е контекст с висок индекс на GPR. В публикация от 2025 г. на Центъра за изследване на икономическата политика (независима, непартийна, общоевропейска организация с нестопанска цел, базирана в Лондон) е защитена тезата за необходимостта от отчитане на

⁴ Понятието *континуитет* използваме със значението му за непрекъснатост, последователност и приемственост на политически процеси без значима промяна.

геополитическите фактори при вземане на решения относно КП (Arbolino, Di Caro, 2025). Според двамата италиански професори:

„През юни 1988 г., когато кохезионната политика стана основна политика в процеса на европейска интеграция, глобалният индекс на GPR (30-дневна средна стойност) беше около 83; през февруари 2022 г., когато започна войната между Русия и Украйна, индексът се удвои, за да достигне стойност от 168, една от най-високите стойности през последните четири десетилетия. Следователно оценките на политиките, проведени без отчитане на GPR, са по-малко информативни днес“.

Анализаторите разглеждат САЩ и Китай, основни външнотърговски партньори на ЕС и влиятелни субекти на международната сцена, като двигатели на най-новите и бъдещите глобални рискове и икономическа несигурност. Установяват релация между растящ геополитически риск и намаляваща ефективност на кохезионните фондове. Ефективността на фондовете на ЕС се намалява средно с около 13%, когато в анализа са въведени геополитическите рискове от САЩ. Имайки предвид ключовата роля на САЩ като пазар за произведения в ЕС стоки, напрежението, идващо оттам, генерира нарастваща икономическа несигурност относно вземаните решения за инвестиции чрез кохезионните фондове. Неблагоприятни въздействия на GPR от САЩ върху ефективността на кохезионните фондове са идентифицирани за индустриалния сектор на Италия, Белгия и Словения. Картината е различна, когато се изследват последиците от GPR от Китай. В този случай неблагоприятни последици като намалена ефективност на кохезионните фондове се появяват най-вече в Чехия, Унгария и Полша, както и в Германия. Тук въздействието на кохезионните фондове в индустриалния сектор намалява още повече (средно с около 30%) предвид ключовата роля на Китай като доставчик на суровини. Според авторите една от възможните причини за по-ниската ефективност на политиката на сближаване, произтичаща от GPR от Китай в сравнение с тази, произтичаща от GPR от САЩ, е концентрацията на въздействието на китайското геополитическо напрежение в страни, които получават големи суми от кохезионните фондове и които постепенно са се обвързали по-тясно с Китай.

Според Alison Hunter⁵:

„От края на 80-те години на миналия век политиката на сближаване е една от крайъгълните политики на Европейския съюз. Днес обаче е необходим различен, по-смел дебат..., отразяващ радикално променената глобална среда. (Hunter, 2023)“

Изследователката защитава тезата, че геополитически фактори като войната на Руската федерация срещу Украйна и растящото съперничество в световната търговия оказват значително влияние върху КП. Този външен натиск налага промяна във фокуса на политиката и включване на цели като сигурност и икономическа устойчивост (resilience) наред с традиционните цели. Авторката предлага на вниманието на институциите на ЕС политически препоръки за реформа, които отчитат променената геополитическа среда:

- завръщане към корените на КП като дългосрочна структурна политика;
- признаване на необходимостта от преразглеждане на целта на политиката на сближаване;
- позициониране на политиката като „пазител“ на политиките на ЕС, базирани на местно ниво, и „осигуряването на бъдещето“ на регионалната устойчивост.
- КП трябва да е координиращият фактор в програмата на ЕС за иновации.

⁵ Старши съветник в Центъра за европейски политики и директор на консултантска компания, базирана в Брюксел, предоставяща анализ на политики, изследвания и консултации на институциите на ЕС, държавите членки и регионите по въпросите на политиката на сближаване на ЕС, регионалните иновации, икономическото развитие и индустриалната политика.

— ЕС трябва да отиде отвъд Механизма за възстановяване и устойчивост и да върне ключовата роля на КП в предстоящия дебат за управлението и реформирането на ЕС.

В доклад на изследователския консорциум за европейска регионална политика, посветен на бъдещето на кохезионната политика, геополитическият контекст на дискусиата е определен с израза „Here be dragons“ (Bachtler и Mendez, 2023). Фразата произлиза от латинския надпис „hic sunt dracones“ („ето дракони“), който се появява на исторически карти от 16-ти век, съпроводен с изображения на морски чудовища и митични същества, обозначаващи зони с опасности за целите на навигацията. Днес се използва в преносен смисъл, за да обозначи място, за което знанията са ограничени, рисковете са високи и бъдещето е несигурно.

Авторите описват ситуацията, в която се намира ЕС, с тази метафора, за да я представят като изключително сложна поради многото глобални предизвикателства. Те подчертават необходимостта да се преоформят публичните политики, ресурсната база и управлението на Съюза. Относно КП възприемат гледната точка, че политиката изисква преосмисляне на основната цел и се нуждае от радикална промяна. Подкрепят мнението, че кохезията следва да бъде централна ценност за всички политики на ЕС, за да се осъществяват дългосрочни структурни промени в по-слабо развитите региони, както и в други региони, преживяващи „капан на развитието“; за да се смекчават неравенствата, произтичащи от зеления и цифровия преход; за да се гарантира, че всички места и общности могат да се възползват. Ресурсите трябва да бъдат съизмерими с целите и резултатите. Инструментите трябва да бъдат рационализирани. За да се преследва дългосрочната мисия за сближаване, от КП не трябва да се пренасочват административни ресурси и финансиране за решаване на краткосрочни проблеми, а за реагиране при кризи следва да се създадат отделни инструменти.

Thomas Schwab⁶ от Фондация Bertelsmann⁷ се присъединява към дискусиата, като се фокусира върху темата за дълбоката криза на идентичността на КП. Авторът изрично визира геополитически фактори като война, търговско съперничество, изменение на климата и цифров преход, които поставят под такъв натиск КП, че е необходимо да се защитава самото ѝ съществуване. Въз основа на обстоен анализ авторът пледира за запазване на КП, но и за нейното реформиране, включително по отношение на мисия, финансиране, програмиране и синергия с други публични политики на ЕС (Schwab, 2024). Визирайки актуалния политически контекст, той коментира:

„Кохезионната политика, структурната политика на Европа за подобряване на икономическите, социалните и териториалните условия с дългосрочни хоризонти на планиране от много години, изглежда едва ли има място в свят, в който политиците чувстват нуждата да реагират бързо на кризи. Кохезионната политика обаче е от значение за повечето кризи и проблеми, пред които е изправена Европа в момента. За разлика от много политики, прилагани в кратки срокове – често със съмнителни замисли и неясни резултати – кохезионната политика има за цел да се справи с коренните причини за кризите, като липса на конкурентоспособност, неадекватна инфраструктура или ниско институционално качество. В този смисъл тя е набор от превантивни мерки, целящи да направят градовете, регионите и Европа като цяло устойчиви на бъдещи кризи, позволявайки им да действат преди избухването на нова криза.“

Академично изследване обосновава необходимост от КП не само за слабо развитите, но и за най-развитите региони (Rodríguez-Pose et al, 2024). Авторите установяват връзка между засядането в „капан на развитието“, често в региони със средни или високи доходи, и подкрепата за евроскептичните партии на националните избори между 2013 и 2022 г. Тези региони са описани с понятието „география на недоволството“. Там, колкото по-дълъг е периодът на стагнация, толкова

⁶ Старши експерт към програмата Europe's Future (Бъдещето на Европа)

⁷ Бертелсман е германска Фондация, която наред с издателска дейност участва в дебати, които дават тласък на социални промени. Инициативите на фондацията генерират решения и предоставят емпирично обосновани насоки за информиране на общественото мнение.

по-силна е подкрепата за партиите, които се противопоставят на европейската интеграция. Тази връзка остава стабилна, независимо дали се разглеждат само най-крайните евроскептични партии или се включват партии с по-умерени нива на евроскептицизъм.

Година по-късно Alison Hunter (Hunter , 2024) доразвива идеите си за бъдещето на КП. Отчитайки все по-влошаващата се глобална среда, авторката настоява за три изходни позиции при вземане на решения:

- доминираща характеристика на бъдещата политическа архитектура на ЕС трябва да бъдат по-широките интереси на Европа в областта на сигурността, надхвърлящи отбраната;
- цялата многогодишна финансова рамка след 2027 г. трябва да отчита пермакризата⁸ на ЕС.
- КП трябва да претърпи значителна реформа, за да се адаптира към нуждите на променящия се свят и ролята на ЕС в него.

В този дух, съветва тя, институциите на ЕС следва да вземат решения за:

- преформулирането на сигурността на ЕС като всеобхватен политически приоритет;
- нова програма за политика на сигурност/сближаване, която ще работи в полза на устойчивостта на регионите, на социалната, икономическата и териториалната сигурност и ще отговаря на техните силно диференцирани нужди от капацитет и развитие (напр. свързани с продоволствената сигурност, енергийната сигурност, климатичната сигурност и киберсигурността);
- модернизиране на инструментите на реформираната политика, така че да се стимулира развитие на оптимален индустриален капацитет и подобрена конкурентоспособност .

Аргументи от институционалната дискусия

В дискусията за бъдещето на КП след 2027 г. освен академични гледни точки вече са известни и актуалните позиции на Европейски институции, консултативни органи на ЕС и заинтересовани страни.

Европейската комисия (ЕК)

През 2023 г. ЕК („правителството“ на ЕС) създаде т.нар. **Група на високо ниво** със специалисти от академичните среди, национални и регионални власти и гражданското общество, ръководена от Andrés Rodríguez-Pose, професор по икономическа география в London School of Economics, с мандат да се предложат политически насоки за развитие след 2027 г., така че КП да е ефективна за преодоляване на социални, икономически и териториални дисбаланси. Докладът на групата е публикуван през февруари 2024 г. (European Commission, 2024) Като оценява значението на КП като дългогодишен двигател на социално-икономически напредък, разработката разглежда новите структурни предизвикателства, пред които Съюзът е изправен: спад в конкурентоспособността, икономическа и териториална поляризация, социално изключване; глобалният икономически дял на ЕС е намалял и много граждани живеят в по-слабо развити региони или региони със стагниращ растеж на БВП.

Предлага се включване на нова категория - региони от „географията на недоволството“, чието икономическо развитие е в застои или спад за по-дълъг период от време.

Направените препоръки са насочени към две възможности: необходимост от преодоляване на слаби страни в досегашната КП и от политически отговор на новите предизвикателства, а именно:

⁸ Терминът *пермакриза* описва продължителен период на нестабилност и несигурност. Въведен е през 1975 г. в есе от С. С. Коен (според Оксфордския английски речник). Настоящата популярност на думата произтича от използването ѝ в статия от 2021 г. на Джош Гланси и последващото ѝ обявяване за дума на годината в Collins Dictionary за 2022 г.

- КП да се ориентира повече към локалността и хората там, да се откаже от универсалните подходи, за да съобрази инвестициите със специфичните предизвикателства и силни страни на всеки регион.
- Да подкрепя инвестициите, ориентирани към бъдещето, да се фокусира върху инвестиции, насочени към зеления и цифровия преход и да подкрепя развитието на човешкия капитал и социалното приобщаване.
- Да укрепва институциите, да подобрява институционалния капацитет и овластяването на местните власти, като ги поставя наравно с инвестициите в инфраструктура и капитал.
- Да работи за глобалната свързаност, да насърчава глобалните мрежи, трансграничните инвестиции и участието в глобалните вериги за създаване на стойност.
- Да акцентира върху партньорството и споделеното управление, да обединява заинтересовани страни от различни нива на управление и гражданското общество, за да създава по-ефективни стратегии за развитие.

Освен със становището на Групата на високо ниво, ЕК разполага и с **Деветия доклад за икономическа, социална и териториална кохезия**. (European Commission, 2024). Документът оценява положително сближаването на държавите членки, постигнато след присъединяването им през 2004 г. Същевременно са направени констатации, че около една трета от населението на ЕС живее в региони без положителна динамика в развитието. С оглед на дебата относно бъдещия дизайн на КП, докладът предлага интервенциите да продължат да се фокусират върху както върху по-слабо развитите региони, така и върху регионите с неблагоприятни икономически и географски характеристики. Докладът настоява, че „по-полицентричен модел на развитие“ ще се справи по-добре с териториалните дисбаланси.

През септември 2024 г., по искане на Европейската комисия, бившият президент на Европейската централна банка и министър-председател на Италия Марио Драги представи **доклад за бъдещето на европейската конкурентоспособност** (European Commission, 2024). Докладът определи иновациите, декарбонизацията и отбраната като области за частни и публични инвестиции от порядъка на 800 млрд. евро годишно. Що се отнася до КП, беше предложено тя да подкрепи повече градове и региони чрез инвестиции в образование, транспорт, жилищно строителство и цифровизация.

През пролетта на следващата година ЕК обнародва **Бяла книга за готовността на ЕС за отбрана**, в която е изразена и гледната точка, че средства по КП могат да се пренасочват за целите на отбраната (European Commission, 2024).

Актуалната позиция на ЕК за бъдещето на КП е публикувана на официалния сайт на институцията. Взети са предвид препоръките от горепосочените документи, както и споделяните в академичната част на дискусиата мнения предвид практиката на Институцията да прилага подхода „evidence-based policy making“⁹.

ЕК заявява готовност за:

- Подкрепа за всички региони и високо ниво на финансиране за КП.
- Подкрепа чрез национални и регионални планове за партньорство, които обединяват ключови инструменти за финансиране от ЕС под един покрив.
- Концентрация на подкрепата за по-слабо развитите региони (осигурявана чрез отделно финансиране).
- Целенасочени мерки по националните и регионалните планове за партньорство за градове, селски райони и други територии, включително източните гранични региони, островите и най-отдалечените региони. Синергии с други политики за максимално въздействие на всяка инвестиция.

⁹ Политика, основана на научни доказателства.

- По-гъвкава КП, т.е. по-добре подготвена да реагира на кризи и нововъзникващи приоритети.
- Дългосрочен фокус с по-малко тематични ограничения, позволяващ на регионите да адаптират интервенциите към своите специфични нужди.
- Подход, основан на споделено управление, партньорство и многостепенно управление, с пълноценно участие на регионалните власти в проектирането и изпълнението на плановете.
- Повече подкрепа за повишаване на качеството на публичната администрация и изграждане на капацитет.
- Комисията ще насърчава държавите-членки да преразгледат националните си програми, за да отговорят на неотложните приоритети:
- Конкуренетоспособност и декарбонизация: Разширяване на подкрепата от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) към по-големи компании в критични области като отбраната и стратегическите технологии, за да се стимулират иновациите и да се засили конкурентоспособността.
- Отбрана и сигурност: Използване на кохезионните фондове за изграждане на устойчива инфраструктура за военна мобилност и подкрепа на производствения капацитет на отбранителния сектор.
- Достъпни жилища: Удвояване на размера на кохезионното финансиране за достъпни жилища с нов финансов инструмент, създаден с Европейската инвестиционна банка, за привличане на публично и частно финансиране.
- Устойчивост на водните ресурси: Увеличаване на инвестициите в цифровизация на водната инфраструктура и смекчаване на въздействието на сушата и опустиняването.
- Енергиен преход: Подкрепа за инвестиции в енергийни междусистемни връзки, преносни системи и инфраструктура за презареждане, за да се ускори енергийният преход и да се насърчи чистата мобилност.
- Източни гранични региони: Приоритизиране и осигуряване на повече предварително финансиране за граничните региони, непропорционално засегнати от войната в Украйна .

Във финансово отношение ЕК предлага радикална промяна в структурата на бюджета като многогодишна финансова рамка за 2028-2034 (European Commission, 2025). Предвижда се окрупняване на досегашните 7 раздела (пера) в 4, а именно:

1. Икономическа, социална и териториална кохезия, селско стопанство, просперитет на селските райони и морското дело, сигурност.
2. Конкуренетоспособност, просперитет, сигурност.
3. Глобална Европа.
4. Администрация.

Предвижда се €865 милиарда да се насочат към първия раздел. ЕК предлага с тези ресурси да се подпомага преодоляване на разликата между регионите на Европа. За първи път в преодоляване на разликите между регионите се включват и политиките за земеделие, селски райони морско дело и сигурност. На практика около 450 милиарда евро ще бъдат на разположение за КП, такава, каквато е съществувала досега с целта за икономическо, социално и териториално сближаване. По предварителни оценки редуцирането на средствата за КП е около 10% в сравнение с настоящата многогодишна финансова рамка¹⁰. Минимум 218 милиарда евро са осигурени за по-слабо развитите региони, като държавите-членки трябва да включат предвиденото в регламента минимално ниво на ресурси. Настоящият Европейски фонд за солидарност получава утроен бюджет от 20 милиарда

¹⁰ Вж. мнението на консултантската организация относно европейските фондове *Welcome Europe: A lower European budget for 2021-2027? The cohesion policy at risk.* // <https://www.welcomeurope.com/en/a-lower-european-budget-for-2021-2027-the-cohesion-policy-at-risk/>

евро в рамките на Механизма за действия на Съюза. Настоящата програма Interreg за териториално (трансгранично и транснационално) сътрудничество ще получи увеличен бюджет от 10 милиарда евро. Допълнително финансиране ще бъде налично от Механизма на ЕС в рамките на подкрепата от 11,5 милиарда евро за действия на Съюза, включително градове, междурегионални иновации и трансгранични проекти. Диференцирани ще са националните ставки на съфинансиране въз основа на нивото на развитие на всеки регион (15% за по-слабо развити региони; 40% за региони в преход; 60% за по-развити региони).

За периода от 2028 до 2034 г. ЕК ще прилага:

- *Национални и регионални планове за партньорство*: Подкрепата от ЕС ще бъде предоставяна чрез нови планове, създадени в партньорство с национални, регионални и местни власти. Този подход обединява ключови инструменти за финансиране от ЕС „под един покрив“ и позволява координация с други политики.
- *Подход, основан на резултатите*: КП ще стане по-ориентирана към резултатите, като плащанията ще бъдат свързани с изпълнението на конкретни цели и реформи, договорени в новите планове.
- *Продължаваща солидарност*: Значително финансиране все още е запазено за по-слабо развитите региони, като се гарантира, че политиката продължава да се справя с икономическите, социалните и териториалните неравенства и „не оставя никой настрана“.
- *По-голяма гъвкавост*: Бъдещата КП е проектирана да бъде по-адаптивна към непредвидени кризи и нововъзникващи приоритети. Това включва по-лесни преразглеждания на плановете. По-опростено ще е регулирането, ЕК има за цел да намали бюрокрацията и да улесни достъпа на бенефициентите до средства .

Европейският парламент (ЕП)

В резолюция относно КП за последния приключил период (2014-2020 г.) и резултатите от нейното прилагане в държавите-членки ЕП (гласът на гражданите на държавите-членки) изрази положителна оценка (European parliament, 2024). КП има принос за засиленото сътрудничество между изследователската общност и бизнеса и помогна за превръщането на научните изследвания в пазарно ориентирани продукти или услуги. До края на 2022 г. над 75 000 компании са си сътрудничили с изследователски институции, а около 37 000 са въвели нови продукти на пазара благодарение на подкрепата от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР). По отношение на принос към енергийна ефикасност и климатична промяна ЕП отбелязва, че КП е подкрепила инвестиции в няколко възгледобивни региона, които са допринесли за декарбонизацията. Освен това мерките, насочени към производството на енергия от възобновяеми източници, са увеличили капацитета за производство на възобновяема енергия в ЕС с 6000 MW до края на 2022 г., с цел от 8700 MW до края на 2023 г. Що се отнася до адаптирането към изменението на климата, благодарение на инвестициите на КП 29 милиона души сега са по-малко изложени на риск от наводнения. В резултат от приноса към управление на водите чрез ЕФРР и Кохезионния фонд е увеличен броят на гражданите, които се възползват от по-добро водоснабдяване (8,3 милиона души до края на 2022 г.) и по-добро управление на битовите отпадъци. Повечето от целевите бенефициенти (70%) на мерките за подобряване на водоснабдяването живеят в България, Гърция, Италия, Португалия, Румъния и Чехия. Енергийните и транспортните мрежи са получили значителни инвестиции от ЕФРР и Кохезионния фонд (КФ). ЕП призовава за по-широко използване на цифрови технологии и решения в държавите членки, за да се опрости прилагането, мониторингът и докладването с цел по-ефективно администриране и по-малко физическа документация. Той приканва Комисията и държавите членки да се стремят да гарантират, че всички региони в ЕС имат достъп до високоскоростен широколентов интернет, така че да бъдат поставени на равнопоставена основа за постигане на цифровия преход. Подкрепя чрез КП е допринесла за повишаване на заетостта и осезаеми ползи на хиляди малки и средни предприятия (МСП). В резолюцията се

подчертава, че това е една от най-добре представящите се области на подкрепа по линия на ЕФРР. Европейският социален фонд (ЕСФ) и Инициативата за младежка заетост (ИМЗ) са подкрепили успешно мерки за младежка заетост, социално приобщаване, образование и професионално обучение. Освен това ЕСФ е помогнал за стартиране на нови бизнеси и е осигурил обучение, така че компаниите да могат по-добре да се адаптират към промените на пазара. ЕП също така подчертава, че чрез финансовата подкрепа на КП в сектора на здравеопазването, главно чрез инвестиции от ЕСФ и ЕФРР, 58,3 милиона души са имали достъп до подобрени здравни услуги в целия ЕС до края на 2022 г.

Относно бъдещето ЕП настоява КП да остане основният инвестиционен инструмент на ЕС за намаляване на неравенствата, осигуряване на икономическо, социално и териториално сближаване и стимулиране на регионалния и местния устойчив растеж и да продължи да бъде ключов фактор за подкрепа на социално справедлив преход и възстановяване от симетрични и асиметрични сътресения, както и за борбата с изменението на климата. Членовете на ЕП изразяват съжаление за намаляването на дела на КП в Многогодишната финансова рамка на ЕС за 2021–2027 г. в сравнение с предишния програмен период. Те смятат, че трябва да има увеличение в реално изражение на общия бюджет за КП в сравнение с настоящия период.

Инвестициите чрез КП трябва да останат под споделено управление за програмиране и изпълнение, за да могат да отговорят на нуждите на държавите членки, регионите и градските, селските и отдалечените райони.

ЕП подчертава, че граничните територии имат непропорционално тежки проблеми и следва да бъдат компенсирани с отделна система за регионална помощ, предназначена специално за граничните региони. ЕП настоява 0,26% от бюджета на КП бъде запазен изключително за развитие в граничните региони (т.нар. „граничен милиард“) в началото на всеки нов програмен период от 2028 г. нататък.

Резолюцията признава необходимостта от гъвкавост на КП, която да позволи реакция при кризи и предлага създаването на специална възможност за местните и регионалните власти, за да се справят с подобни ситуации.

По отношение на финансирането Комисията, държавите членки и регионалните власти трябва да използват и подобрят съществуващите механизми за откриване и борба с нередности, измами и корупция при финансирането на КП.

Членовете на ЕП също така настояват за по-нататъшно рационализиране (окупняване) на финансовите инструменти. Кохезионният фонд, Европейският фонд за регионално развитие, Европейският социален фонд+ и Фондът за справедлив преход, и евентуално Европейският аграрен фонд се нуждаят от единни правила и общ регламент. Такова рационализиране би опростило програмирането и прилагането на КП, би подобрило нейната видимост и ефективност и би подобрило достъпа на бенефициентите до финансиране.

Относно приоритетите на КП след 2027 членовете на ЕП призовават Комисията:

- да вземе изцяло предвид върховенството на закона при одобряването на споразумения за партньорство, така че да се създават благоприятстващи условия за ефективно прилагане и изпълнение на Хартата на основните права;
- да въведе строги критерии за подобряване на прилагането на принципа „ненанасяне на значителна вреда“ ;
- да продължи да работи за адаптирането към изменението на климата и за смекчаване на последиците от него, за опазване на биологичното разнообразие и околната среда, включително по-добро управление на водите и отпадъците, ефективност на ресурсите и енергията, устойчивост на бедствия и предотвратяване и управление на риска;
- да гарантира по-добър достъп до финансиране за местните и регионалните власти, както и за трансграничните и по-слабо развитите региони;
- да гарантира, че всяка нова инициатива на Комисията е придружена от съответно допълнително финансиране в бюджета.

Съветът на Европейския съюз (СЕС)

СЕС, гласът на правителствата на държавите-членки, очерта водещите принципи за бъдещето на КП в документ с такова наименование (Council of European Union, 2023). В него на първо място се посочва, че КП трябва да остане ключов стълб на ЕС и да запази като единствена цел укрепването на икономическото, социалното и териториалното сближаване на ЕС и намаляването на регионалните различия.

Макар че КП е политика за всички региони на ЕС, за по-слабо развитите региони следва да се осигури по-целенасочена и адаптивна подкрепа. Особено внимание следва да се обърне на нуждите на селските райони, районите, засегнати от индустриалния преход, и регионите, които страдат от тежки и постоянни природни или демографски неблагоприятни условия, като например най-северните слабо населени региони, както и островните, трансграничните и планинските региони. Систематично да се разглеждат нуждите на най-отдалечените региони. Необходимо е да се оценяват специфичните потребности на региони, попаднали в „капан на развитието“.

Припомняйки ключовата роля на КП за справяне с неотдавнашните кризи, СЕС счита, че КП следва да може да се прилага при неочаквани неблагоприятни събития, като същевременно запазва своя дългосрочен трансформационен характер и структурни цели по отношение на регионите.

СЕС съветва ЕК да разработи варианти за по-добро подпомагане на регионите в управлението на различни нови предизвикателства, включително демографските тенденции, миграцията и зеления и цифровия преход, както и да продължи да насочва инвестициите към реформи, стимулиращи растежа.

СЕС намира за особено важно значението на споделеното управление и на принципа на партньорство, както и осигуряването на локален подход при програмирането и проектната дейност.

Насърчава усилията за по-нататъшно опростяване на управлението на КП, като същевременно се гарантират високи стандарти за предотвратяване и борба с измамите и корупцията.

Комисията следва да осигури синергия на КП с други съотносими европейски политики и инициативи от фазата им на проектиране и да улесни оперативната координация между програмите, които подкрепят и насърчават сътрудничество между регионите.

В набиращата скорост дискуссия СЕС се включи с втора позиция (General Affairs Council, 2024). В нея се посочват актуални предизвикателства за КП като напр. зеленият/цифров преход, изменението на климата, миграцията, глобалната конкуренция, конкурентоспособността, свързаността, визията за стратегическата автономност на ЕС и геополитическата нестабилност. Специално внимание е отделено на демографските предизвикателства, които изострят недостига на умения и работна ръка и младежката безработица, особено в селските и отдалечените региони и тези, изложени на тежки природни условия, които страдат от обезлюдяване и изтичане на мозъци, както и от прекомерната концентрация на дейност в градските райони. Насърчава Комисията да осигури такава КП след 2027, която, подкрепена от споделено управление, може да отчита специфичните потребности на уязвими в контекста на посочените предизвикателства региони.

Освен това СЕС:

- подкрепя полицентричния модел на регионално развитие и изграждането на връзките между градовете и селата,
- напомня, че всяко бъдещо разширяване на ЕС ще има последици за КП,
- подчертава особено значимата роля на програмата за Европейско териториално сътрудничество (Interreg) за постигане на по-балансирано териториално развитие чрез сътрудничество между регионите в граничните зони,
- настоява КП да се координира с други политики и инициативи, включително на национално и регионално ниво, започвайки от фазата на програмиране,
- вижда необходимост от опростяване на правилата на КП за облекчаване работата на бенефициентите и органите по прилагането ѝ,
- препоръчва хармонизация и пропорционалност при контрола и одитите, като същевременно се поддържат високи стандарти за предотвратяване и борба с измамите

и корупцията на всички нива, както и необходимостта от засилване на прилагането на принципа на единен одит,

- настоява, че доброто управление, силните институции, зачитането на върховенството на закона и силният административен капацитет са важни за ефективното и ефикасно проектиране и прилагане на КП.
- отбелязва, че КП е недостатъчно ориентирана към резултатите и препоръчва фокус върху ефикасността и ефективността.

Освен в рамките на СЕС, **правителства на отделни държави-членки** заявяват свои позиции относно бъдещето на КП. През септември 2023 г. напр. полското правителство инициира дебат, чиято отправна точка е загубата на интерес сред вземащите решения в ЕС към справянето със социално-икономическите неравенства под натиска на външно-политически предизвикателства. Заявена беше загриженост за ролята и идентичността на КП. Нужна е обновена КП, която е от съществено значение за възстановяване както на привлекателността на процеса на европейска интеграция, така и на по-нататъшната социално-икономическа трансформация на регионите.

През ноември 2024 г. **правителствата на Полша, Германия, Ирландия, Франция, Словения и Румъния** направиха изявления относно бъдещата КП, като настояват за постоянен фокус върху регионалните потребности, опростени правила и силно местно участие (Packroff, 2024). Регионите трябва да имат решаващо мнение при проектирането, изпълнението и избора на програми. Подписалите подчертаха, че КП е и трябва да остане в основата си политика за териториално развитие, която се базира на локалността, споделеното управление и принципа на партньорство, и призовава новия комисар по бюджета на ЕС, поляка Пьотр Серафин, да представи предложения възможно най-рано през 2025 г., за да се даде възможност за бързи преговори между държавите членки. На практика Германия, най-големият нетен донор в бюджета на ЕС, и Полша, най-големият нетен бенефициент, обединяват усилия, за да оформят бъдещето на КП, така че да се реформира, като се запази ключовата роля на регионите. Документът призовава за повече стимули за структурни реформи в КП от 2028 до 2034 г. предвид обстоятелството, че кохезионните фондове, които засега представляват една трета от общите разходи на ЕС, са подложени на засилен натиск с оглед на новите приоритети - конкурентоспособност и отбранителен капацитет. Шестте държави потвърждават подкрепата си за принципите, които формират ядрото на КП, както е посочено в Договора за функциониране на ЕС и те трябва да се спазват.

В отделен документ **Полша – наред с Естония, Латвия и Литва** – призовава за допълнителни средства за кохезия за страните, граничещи с Русия или Беларус, предвид местоположението им на „фронтовата линия за защита на стабилността и просперитета на ЕС срещу външни заплахи“. „Ефектът от войната почука много по-силно на вратите на бизнеса, домакинствата и хората в държавите-членки на ЕС, граничещи с държави агресори“, пишат те и посочват спад в туризма, предпазливост на чуждестранните инвеститори и по-високи военни разходи като дял от БВП (Ibid.)

Съвместна декларация на 11 министри, отговарящи за КП от Балтийските, Централно- и Източноевропейските държави членки на ЕС (**България, Естония, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Словакия, Словения, Унгария, Хърватия и Чехия**) подкрепя използването на кохезионните фондове на ЕС за предоставяне на по-голяма подкрепа на страните, граничещи с Русия и Беларус и призовава за укрепване на принципа на субсидиарност и подхода „отдолу нагоре“ на КП. В нея се посочва, че КП следва да може да се адаптира към променящите се обстоятелства, като същевременно продължава да преследва своите дългосрочни цели (The Joint Declaration of ministers, 2024).

Региони в **Германия** биха искали да се възползват от допълнителни средства с оглед на затрудненията на автомобилната индустрия, свързани със зеления преход (Joint statement...). В обща декларация с правителството те настояват да се предвидят средства и за богати региони като Бавария и Баден-Вюртемберг. Бъдещата КП трябва да отговори на критиките по отношение на съществуващата политика: бавно усвояване на средствата, сложни административни процедури и несъответствие между административните изисквания и местния капацитет. Регионалните

инвестиции трябва да имат по-силен дългосрочен, ориентиран към бъдещето фокус върху прехода, конкурентоспособността и устойчивостта. Въпреки многобройните истории на успеха, има неравномерна конвергенция в рамките на Съюза и въздействието на инвестициите за постигане на целта за конвергенция е поставено под въпрос. Също така, КП трябва да се подготви за бъдещо разширяване на ЕС. Документът пледира за фундаментална реформа на КП.

Позицията на **Италия** изключва пренасочване на средства от КП за отбранителен капацитет: „Ще предложи на Парламента да стане ясно още от самото начало, че Италия не възнамерява да пренасочва средства от Кохезионния фонд – които са много важни за нас – за закупуване на оръжия“, заявява министър-председателката Giorgia Meloni пред пресата по време на среща на върха (De La Feld, 2025).

Комитетът на регионите (КоР)

КоР е консултативен орган на ЕС и глас на европейските региони и градовете. В този смисъл неговите позиции са особено значими тъкмо по отношение на КП. КоР се включи в дискусиата през 2023 г. с конференция и последваща резолюция за силна и подобрена КП (Committee of the Regions, 2023). В резолюцията от 2024 г. КоР разви обстойно визията си за бъдещето на КП (Committee of the Regions, 2024). В резолюцията от май 2025 г. КоР изрази позиция относно финансовото бъдеще на КП и предложи система от плащания въз основа на резултатит (Committee of the Regions, 2025).

КоР подчертава основните принципи, които са в основата на КП от самото ѝ създаване: моделът на споделено управление на поднационално ниво, заедно с принципите на допълняемост, солидарност между териториите на Съюза, на партньорство и многостепенно управление, както и подкрепата ѝ за решения, базирани на локалността. КП е от първостепенно значение за преодоляване на националните бариери, възпрепятстващи единния пазар, и за смекчаване на непредвидените последици от неговото развитие. Реформираната КП трябва да остане основният инвестиционен инструмент на ЕС и трябва да се основава на тези основни принципи.

Необходимо е опростяване на управлението и контрола на средствата по КП, както и да се гарантира, че държавите-членки и техните региони са засилили административния си капацитет за управление на европейските фондове.

КоР подчертава ключовата роля на КП за подпомагане на общностите и регионите при разработването на местни решения за зеления, цифровия и демографския преход. Те са необходими за преодоляване на т.нар. „география на недоволството“¹¹.

Изразява съгласие с констатациите на Групата на високо ниво относно подкрепата за регионалната трансформация и стратегиите за справедлив преход чрез индустриална и енергийна политика, базирана на местно ниво, и иновации, ориентирани към местните условия, за укрепване на устойчивостта и конкурентоспособността на ЕС, както и на неговата стратегическа автономност.

Подкрепя въвеждане на „златно правило за съфинансиране“ в реформираната рамка за управление от 2024 г., при което съфинансирането от фондове на ЕС се изключва от нетните разходи, и призовава за всеобхватна реформа на КП.

Настоява принципът „да не се вреди на сближаването“ да се прилага и към другите политики на ЕС.

Бъдещото разширяване на ЕС ще изисква нови и значителни ресурси, но това не трябва да води до намаляване на съществуващите ресурси, налични за европейските региони.

Всички европейски региони следва да продължат да бъдат част от КП. През 2017 г. КоР и водещи европейски асоциации на градове и региони се обединиха в Cohesion Alliance. Алиансът разглежда кохезията като основна ценност на ЕС. На 10-ата Европейска среща на върха на регионите и градовете в Монс (Белгия) организацията отправи призив за „обновена КП след 2027 г., която да не изоставя никого“ (Cohesion Alliance, 2024).

КоР се позовава на Деветият доклад за сближаването, който подчертава, че от специфична подкрепа се нуждаят селските, планинските, островните и слабо населените райони, които продължават да се сблъскват със специфични възпрепятстващи икономическия растеж и развитие

¹¹ Вж. European Commission (2023) *Geography of discontent*.

предизвикателства, произтичащи от по-ниската физическа и цифрова свързаност или ограничените възможности за образование и обучение.

Регионите и градовете приемат идеята за реформа на КП, но се противопоставят на всеки опит за централизирането ѝ в ръцете на националните правителства. КоР остро предупреждава срещу „всяко изкушение“ за прилагане на централизиран подход и намиране на универсално решение.

КоР заявява, че бъдещата КП следва да функционира под егидата на единна стратегическа рамка, за да се избегне фрагментирането на средствата и финансовите правила, и настоява тя да обхваща Социалния климатичен фонд, финансирането за развитие на селските райони и други инструменти на ЕС.

Избраната тази година председателка на Комитета на регионите Kata Tüttö критикува остро предложенията на Комисията за финансиране на бъдещата КП чрез „национални чудовищни планове“, и заяви, че възможността за пренасочване на средства от Кохезионния фонд към разходи за отбрана би било „катастрофална грешка“ (Committee of the Regions, 2025). Тя признава настоящата необходимост от увеличаване на разходите за отбрана в ЕС, но според нея сигурността обхваща повече от само военна отбрана. КП играе роля в по-широката рамка за сигурност, насочена към укрепване на критичната инфраструктура, устойчивостта на общността и готовността за действие при извънредни ситуации.

Европейски икономически и социален комитет (ЕИСК)

ЕИСК (гласът на организираното гражданско общество) е другият консултативен орган на ЕС също с пряко отношение към икономическата и социална кохезия. В своята резолюция от 2025 г. ЕИСК призовава държавите-членки на ЕС и лидерите им, европейските институции и гражданите на ЕС да отстояват бъдещето на КП (European Economic and Social Committee, 2025).

ЕИСК подкрепя включване на гражданското общество в управлението и мониторинга на КП. Бъдещата политика на ЕС за устойчива конкурентоспособност, социална устойчивост и икономическо сближаване следва да се прилага в голяма степен в рамките на модел на споделено и многостепенно управление, като се спазва принципът на партньорство.

Централизацията на системата за управление на политиките в ЕС представлява риск за бъдещата устойчивост на европейския проект. Принципът на партньорство следва да се укрепи за по-добра, ориентирана към резултати КП, и във връзка с това структурата на мониторинговия комитет следва да бъде променена, за да се гарантира истински подход на участие чрез включване на гражданското общество с поне 50 % от всички с право на глас.

По отношение на тематичната концентрация е желателно областите на бъдеща подкрепа да бъдат точно формулирани в съответствие със стратегическите политически приоритети на ЕС. Според ЕИСК те ще бъдат насочени към намаляване на различията в иновациите и инвестициите, по-специално в технологичните сектори, цифровизацията, уменията, пазара на труда и декарбонизацията, към подкрепа на устойчивата конкурентоспособност, укрепване на социалното сближаване и устойчивостта/издръжливостта, гарантиране на отбраната и сигурността и намаляване на външната зависимост. Тематична концентрация върху младежки дейности, здравеопазването и социалния и гражданския диалог е наложителна за подкрепа на нуждите, свързани с ускоряването на екологичния и цифровия преход. Намаляването на бедността, подкрепа за младежта, устойчивото развитие и равенството между половете следва да бъдат хоризонтални принципи през следващия програмен период.

КП се нуждае не само от тематична, но и от географска концентрация върху граничните райони, като се отчита асиметрията на предизвикателствата и рисковете за развитието. Това означава да се увеличат максимално инвестициите в инфраструктура с двойна употреба. КП трябва да се стреми към териториална, икономическа и социална устойчивост на граничните региони на ЕС, по-специално, като се вземат предвид предизвикателствата, пред които са изправени граничните държави.

Необходим е ориентиран към местните условия подход. Бъдещата КП следва да бъде възможно най-опростена и универсална, а нейните инструменти трябва да позволяват прилагането на специфични стратегии за регионално и местно развитие в зависимост от конкретните условия.

Необходимо е да продължи процеса на опростяване на управление на КП, който да доведе до определянето на регулаторно равнище на ясно дефинирани и неподлежащи на обсъждане правила, позволяващи приемането на национално и регионално равнище на подходяща стратегия и програма за развитие на територията. Опростяването на административните процеси, укрепването на регионалния административен капацитет, включването на социалните партньори и гражданското общество и адаптирането на политиките към регионалните нужди са необходими в бъдещите реформи. ЕИСК настоятелно препоръчва системата за изпълнение да се опрости драстично. Процесът на опростяване следва да включва и финансирането на организациите, които са основните заинтересовани страни на национално, регионално и местно равнище, наред с безвъзмездните средства, финансовите инструменти и други проекти.

КП се нуждае от по-голяма гъвкавост и резервен капацитет с цел осигуряване на възможности за преразпределяне на финансови ресурси между програмите и в самите тях. Следва да се избягва преразпределянето на средства от по-слабо развити към по-силно развити региони.

За да се насърчи европейската конкурентоспособност, от решаващо значение е да се възприеме ориентиран към резултатите подход за подкрепа на иновациите в предприятията. Трябва да се обмислят стратегии за изпълнение, които позволяват изпълнението на амбициозни и иновативни проекти дори когато те са свързани с риск от неуспех.

КП трябва да функционира в пълно взаимно допълване с общата селскостопанска политика, така че публичните средства да не допринасят за задълбочаване на бедността или несигурността. Следва да се обърне по-голямо внимание на социалните инвестиции като структурни елементи на териториалното развитие, на достъпа до качествени обществени услуги и на демографските предизвикателства, наред с подобряването на качеството на живот.

Съсредоточаването на инвестициите предимно в по-слабо развити региони в пълно взаимодействие с многостепенното управление, принципа на партньорство и споделеното управление, са от решаващо значение за по-ефективна и въздействаща политика.

КП не е инструмент за преодоляване на кризи и в бъдеще ще са необходими специални и адаптирани инструменти в това отношение.

ЕИСК препоръчва включване на социални показатели наред с БВП в механизма за разпределение на средствата, за да се насърчава приобщаващ растеж.

Европейската сметна палата (ЕСП)

ЕСП, която съставлява пазителите на финансите на ЕС, представи позицията си относно бъдещето на ЕС през април 2025 г. От институция, защитаваща публичния ресурс, може да се очаква позиция с особена тежест, както и с фокус върху слабите страни в актуалното управление на КП. Ако ЕК работи за намаляване на социалните и икономическите неравенства в ЕС, ЕСП констатира, че сближаването между регионите е неравномерно (European Court of Auditors, 2025). ЕСП отправя следните препоръки за КП след 2027г.:

По отношение на формулиране на цели (objectives)

ЕСП посочва, че съгласно член 174 от Договора за функциониране на ЕС, политиката на сближаване първоначално е създадена с цел намаляване на регионалните дисбаланси. Нейният фокус обаче се е развивал и разширявал с течение на времето, за да обхване все по-голям брой приоритети на ЕС като зеления и цифровия преход, както и научни изследвания и иновации, заетост, образование и умения, сътрудничество през границите, устойчив транспорт и социално приобщаване. Тази тенденция рискува да увеличи фрагментацията и сложността на програмите на КП и да се отклони от изконната си цел. Регулаторните предложения на Комисията, направени като част от междинния преглед на КП за 2025 г., показват, че ресурсите се мобилизират все повече за справяне с нововъзникващите приоритети на ЕС. Предложенията включват стимули за управляващите органи да препрограмират своите средства, за да отразят промяната в приоритетите към конкурентоспособност, достъпни жилища, устойчивост на водните ресурси, капацитет за производство в отбранителната промишленост и военна мобилност. ЕСП отбелязва, че съществува риск да се увеличи фрагментацията на програмите и да се добави сложност към тяхното изпълнение.

Освен това, използването на наличните средства за обслужване на по-широки стратегически цели рискува да отслаби подхода, основан на локалността – т.е. принципа за приспособяване на инвестициите към специфичните нуждите и потенциала на всеки регион – и рискове от намаляване на ефективността на политиката за намаляване на регионалните различия. Освен това липсата на оценка на въздействието на предложенията на Комисията затруднява оценката на потенциалните ефекти от предложените промени.

ЕСП се отнася положително към амбицията КП да насърчава целта на ЕС за повишаване на конкурентоспособността. Финансирането чрез КП допринася значително за намаляване на регионалните различия, като подкрепя потенциала за растеж на по-слабо развитите региони. В същото време обаче, досега по-развитите региони са най-успешни в силно конкурентните покани за достъп до средства под пряко управление на ЕК (като напр. „Хоризонт Европа“).

Целите, определени в програмите на КП, не винаги са отразявали регионалните или националните нужди и/или са били неясни. Подобро практикуване за програмиране и подбор, основани на местните нужди, биха помогнали да се гарантира, че политиката на сближаване осигурява реална стойност на място. Подчертахме значението на използването на прозрачни, обективни и основани на нуждите критерии за идентифициране на проекти, които най-добре преодоляват. Напр. потенциалът на европейското териториално сътрудничество не е напълно реализиран. Както за периодите 2014-2020 г., така и за периодите 2021-2027 г., Interreg представлява по-малко от 3% от бюджета за сближаване, което ограничава възможностите за справяне с трансгранични или транснационални предизвикателства.

Основната препоръка на ЕСП е да се планират цели в съответствие с потребностите на всеки регион с оглед на принципа за партньорство, да се ограничи фрагментацията и сложността на фондовете и да се предотвратява прекриване с цели по други политики.

По отношение на гъвкавост в разходите

КП е създадена да осигури на държавите членки и техните региони дългосрочна стратегическа насока и предвидимост. Принципът за тематична концентрация в рамките на много-годишната финансова рамка на ЕС е водещ за КП и спомага за укрепване на връзката между приоритетите на ЕС и финансирането. Напр. за периода 2021 – 2027 по Европейския фонд за регионално развитие по-силно развитите региони трябва да отделят поне 85% от средствата за теми конкурентоспособност и иновации и зелен преход (като поне 30% са за зелен преход). От друга страна, по-слабо развитите региони трябва да отделят поне 25% от средствата за конкурентоспособност и иновации и поне 30% за зелен преход. Освен това, поне 8% от ЕФРР на национално ниво следва да бъдат разпределени за тема устойчиво градско развитие. По Европейския социален фонд поне 25% от средствата трябва да бъдат предназначени за тема социално приобщаване и поне 3% за тема подкрепа на най-нуждаещите се. Същевременно такива правила ограничават гъвкавостта на държавите членки да преразпределят средства по време на програмния период, за да отговорят на променящите се нужди.

Препрограмирането на средствата по КП е основният механизъм, с който разполагат управляващите органи, за да адаптират програмите към нововъзникнали потребности по време на изпълнението. Въведени са правила, които са позволявали увеличени възможности за препрограмиране, въпреки че административният товар е голям. Освен вградените механизми за гъвкавост, регулаторната рамка за КП често е била изменяна, за да помогне на държавите членки да се справят с конкретни кризи. Правилата за периода 2021-2027 г. напр. позволяват допълнителна гъвкавост по време на криза. Използването на КП за краткосрочно реагиране на кризи обаче рискува да подкопае основния ѝ стратегически фокус върху укрепването на сближаването и намаляването на различията между регионите на ЕС.

За бъдещото програмиране ЕСП вижда следните възможности: (1) да се гарантира, че дългосрочният стратегически фокус върху укрепването на икономическото и социалното сближаване и намаляването на неравенствата не се подкопава от мерки, които отговарят предимно на краткосрочни нужди; (2) да се гарантира, че правилата, като например тематичната концентрация, позволяват достатъчна гъвкавост на регионите, но и да се гарантира, че се допринася

за приоритетите на ЕС; (3) да се предприеме по-гъвкав подход, например, като не се програмират всички средства през първите години от периода, като същевременно се поддържа баланс между дългосрочните стратегически нужди на планирането и адаптирането към нововъзникващите нужди; (4) да се рационализират процедурите за препрограмиране и процесите на одобрение от Комисията, за да се сведе административното натоварване до минимум.

По отношение на опростяване на регулаторната рамка

ЕСП отбелязва, че от програмния период 2000-2006 г. опростяването е постоянна задача за Комисията. Правилата, уреждащи прилагането на КП, обаче продължават да се считат за прекалено сложни. Те включват специфични правила на КП (по-специално правилата за допустимост), междусекторни правила на ЕС, правилата на ЕС за вътрешния пазар, (като например тези за обществените поръчки и държавните помощи); национални (а понякога дори регионални) правила. Това създава административни разходи както за бенефициентите, така и за администраторите на програмите и увеличава риска от грешки. За да бъде опростяването целесъобразно, то трябва да вземе предвид всички съответни правила.

Правилата, уреждащи възстановяването на разходи, направени от бенефициентите, изискват обширна документация и механизми за контрол. Съществуват варианти за опростяване, но въпреки известен напредък, тяхното използване от управляващите органи остава ограничено, по-специално за ЕФРР.

Според ЕСП съществуват следните възможности за по-нататъшно опростяване на правилата на КП: (1) рационализиране на правната рамка, без да се подкопава постигането на целите на сближаването. Това включва преразглеждане на специфични правила на политиката на сближаване на ЕС, междусекторни правила на ЕС, приложими за политиката, и допълнителни правила, наложени от държавите членки и регионите; (2) гарантиране, че опростяването не е за сметка на отчетността и резултатите; (3) насърчаване на използването на опростени варианти за разходите като цяло и по-специално на стандартни опростени варианти за разходите.

По отношение засилване на ориентацията към резултатите

През последните програмни периоди Комисията се стреми да засили ориентацията към резултати, водещи до постигане на целите на КП, но като цяло тази задача не е решена. ЕСП установява, че Комисията започва да използва кондиционалността (предоставяне на средства под условия за реформи). Въвеждането на подхода се е увеличило през периода 2021-2027 г. в сравнение с периода 2014-2020 г., но все още е ограничено. Ключови остават мониторингът и оценката за определяне на приноса на разходите за постигане на целите на КП. Въпреки че системата за мониторинг е широко прилагана, тя не предоставя достатъчно информация за резултатите.

ЕСП предлага следните възможности: (1) подкрепа само на реформи, които пряко подобряват ефикасността и ефективността на инвестициите, финансирани от ЕС; (2) гарантиране, че реформите и инвестициите са определени на едно и също ниво (национално или регионално), така че плащанията към регионите да не зависят от успешното прилагане на националните реформи; (3) отчитане на контекста на всеки регион, когато се изисква да въвежда реформи, (4) укрепване на основаното на доказателства разработване на политики, като се гарантира наличието на полезни и надеждни данни от мониторинг и навременни висококачествени резултати от оценката. Ако в КП се използват модели на финансиране, основани на резултатите, има възможност за: (5) ясно свързване на финансирането с резултатите (ако това не е възможно, такава система не следва да се прилага); (6) гарантиране, че ориентирането към резултатите включва всички елементи, необходими за оценката на ефективността и ефикасността; (7) определяне на условията за плащане по хармонизиран начин и прилагането им последователно за всички държави членки, за да се гарантира равно третиране; (8) ясно да се определят обхвата и целите на финансовите инструменти, за да се увеличи максимално въздействието и да се избегне припокриване между различните програми; (9) да се предоставя навременна и прозрачна информация за това какъв е приносът на финансирането за постигане на целите на инструмента и как.

По отношение законосъобразността на финансовите средства

Традиционно плащанията за сближаване възстановяват предимно разходите по проекти, декларирани от бенефициентите. Те трябва да отговарят на сложни правила и процеси на ЕС и на национално ниво. Това създава висок присъщ риск от неспазване на правилата и води до грешки. Одитите на ЕСП показват през годините, че разходите за сближаване остават бюджетната област с най-висок процент на грешки в съответствието, постоянно над прага на същественост. Това означава, че действащата рамка все още не е напълно ефективна.

Органите на държавите членки докладват на Комисията плащанията на бенефициенти, които считат за допустими за финансиране от ЕС, и предоставят гаранция за тяхната редовност, за да може и Комисията да гарантира, че системите за управление и контрол функционират ефективно. Комисията е силно зависима от ефективното функциониране на системите на органите на държавите членки, участващи в проверката и одита на средствата по КП.

За да се гарантира законосъобразността и да се намалят грешките, ЕСП препоръчва: (1) въвеждане на подходящи механизми за отчетност; (2) засилване на системите за контрол, за да се спазват правилата на ЕС и националните правила; и (3) осигуряване на ефективни механизми за възстановяване на неправомерно използвани средства.

Позиции на заинтересовани страни

Съветът на европейските общини и региони (първата и най-голяма асоциация на общини и региони) допринася с позиция относно бъдещето на КП след 2027 г. (Council of European Municipalities and Regions (CEMR), 2025). На първо място Съветът отстоява запазване на една трета от бюджета на ЕС за КП. Принципите на сближаването, като партньорство, многостепенно управление, интегрирано и ориентирано към мястото развитие, следва да бъдат засилени и включени в други политики на ЕС. Кодексът за поведение относно принципа на партньорство следва да бъде засилен и обхватът му да бъде разширен, за да обхване други политики на ЕС. Многократните промени в регламентите през предходния (2014-2020 г.) и текущия (2021-2027 г.) период, както и създаването на нови фондове, са допълнителна административна тежест и трябва да бъдат избягвани. Съветът пледира за по-проста рамка с по-малко инициативи, по-голяма местна гъвкавост и единен набор от правила за бенефициентите. Вижда КП като политика, която укрепва местните и регионалните обществени услуги и инвестициите чрез задължителна тематична концентрация и целеви средства, предназначени за местните и регионалните власти. Териториалното развитие, планирано с оглед на локалността, следва да бъде основната мисия на бъдещата КП, осъществявана от общини и региони.

Със своята политическа декларация **Eurocities** (най-голямата мрежа от европейски градове - над 200 големи града, представляващи повече от 150 милиона души в 38 държави от и извън ЕС) отправя ключови послания за бъдещето на КП: да остане основен стълб на бюджета на ЕС за периода 2028-2034 г.; градовете да са стратегически партньори, а не просто бенефициенти; всяко национално и/или регионално партньорство се нуждае от бюджетен раздел за градовете и минимум 15% за споделено управление на инвестиции за изпълнението на Програмата за градовете; държавите членки, които не успяват да включат градовете в програмирането, изпълнението и реформите, не трябва да имат достъп до средства; териториалните инструменти и Европейската градска инициатива трябва да станат разширен многоцелеви фонд, който да позволи реализация на интегрирани местни проекти; опростяването и доверието са предпоставки за ефективност – нужен е единен дигитален портал, пропорционални одити и специално градско направление по Инструмента за техническа подкрепа, за да се отключи местният капацитет; КП трябва да стимулира реформи, които овластяват местните власти, включително фискална децентрализация, стабилна общинска автономия и професионални публични администрации (Eurocities, 2025).

В своята политическа позиция относно бъдещето на КП след 2027 г. **Конференцията на периферните и морските региони** заявява, че КП е и трябва да продължи да бъде основен стълб за развитие на ЕС. Изразява загриженост за нарастващите предизвикателства пред периферните и морски региони в контекста на кризи по границите на Европа. Припомня специфичните разпоредби за островите и северните слабо населени райони, съгласно член 174 от ДФЕС и Акта за присъединяване на Финландия и Швеция от 1994 г., както и постоянните затруднения, които изпитват най-отдалечените региони, описани в член 349 от ДФЕС. Настоява, че бюджетът на КП и принципът на партньорството следва да се запазят и да останат ядро на политиката, която помага на всички региони да достигнат пълния си потенциал. Конференцията заявява, че са необходими конкретни действия за увеличаване на синергиите между всички политики, фондове, програми и инструменти и призовава за териториални инвестиции, контролирани от компетентните регионални власти в съответствие с принципа на субсидиарност. Възникващите централно управлявани ad hoc териториални програми без участието на регионалните власти следва да се избягват. Средствата на КП не трябва да се разглеждат като фонд за кризи. Финансирането за кризисни периоди е необходимо, но то трябва да разполага с отделен резерв за споделено управление в рамките на КП. Такъв резерв не е безпрецедентен, общата селскостопанска политика на ЕС разполага с резерв за селско стопанство. Конференцията призовава за опростяване на процедурите за споделено управление и за система за контрол, която е пропорционална на нивото на риск и размера на операциите.

Конференцията приветства настоящия дебат в ЕС относно допълването на съществуващите правила/показатели за допустимо финансиране с оглед на предизвикателствата, пред които са изправени регионите с морско и периферно положение, които имат непропорционално високи рискове (в сравнение с повечето други региони) по отношение на сигурността и адаптацията към изменението на климата. Призовава да се подобрят програмите INTERREG, като се вземе предвид съществуващият опит. Препоръчва създаването на две нови макрорегионални стратегии - за Атлантика и за Средиземно море (Conference of Peripheral Maritime Regions, 2024).

Реакцията на **Мрежата на столичните градове и регионите** на Деветия доклад за сближаването е документ, който отразява виждането за бъдещето на КП на най-големите европейски градове. Защитена е тезата, че привлекателността на столичните градове си има цена - по-интензивен трафик, високи разходи за жилища, осигуряване на по-високи възнаграждения. Подобни предизвикателства могат да се отразят на конкурентоспособността, появяват се „джобове на бедност“ включително в развитите градски райони. Мрежата смята, че БВП на глава от населението и доходите на домакинствата са ключови показатели за оценка на икономическата конвергенция и различията между регионите, но те не хвърлят светлина върху степента, в която ползите от растежа се споделят между хората в рамките на регионите. КП е необходима, за да продължи укрепването на икономическото, социалното и териториалното сближаване за всички региони и градове след 2027 г. (Capital Cities & Regions Network, 2024).

ТЕМАТИЧЕН АНАЛИЗ

Представеният по-долу тематичен анализ е структуриран в две части – на академичната дискусия и на институционалната/организационната дискусия.

Въз основа на анализ на представените по-горе научни публикации от **академичната дискусия** са извлечени следните аргументи по темите **континуитет** и **промяна**:

Таблица 1.

Академична дискусия	

Тема <i>Континуитет</i>	Тема <i>Промяна</i>
Завръщане към корените на КП като дългосрочна структурна политика на ЕС	Необходимост от отчитане на геополитически фактори при вземане на решения относно КП
Да се запази КП, защото тя действа превантивно за регионите и градовете, като ги прави устойчиви на кризи и други предизвикателства	Разширяване на целта на КП с регионална сигурност и регионална икономическа устойчивост/resilience
Да се запази КП не само за слабо развитите региони, но и за най-развитите региони	КП да е координиращ фактор в програмата за иновации
	КП да е координирана с други политики
	КП да има ключова роля в бъдещ дебат за реформиране на ЕС
	Да се преосмисли основната цел на КП
	Да се извърши радикална промяна на КП
	Кохезията да се разглежда като ценност на всички политики на ЕС, а не като цел на КП
	Инструментите на КП да бъдат рационализирани (окрупнени)
	КП да се реформира по отношение на мисия, финансиране, програмиране и синергия с други политики
	КП да се преформулира като политика на сигурност/сближаване, сигурността да се разбира като продоволствената сигурност, енергийната сигурност, климатичната сигурност и киберсигурността
	Да се модернизират инструментите на КП, така че да се развиват индустриален капацитет и подобрена конкурентоспособност на регионите

Като се има предвид, че в ЕС при правене на политики се прилага принципът evidence-based policy making (политики, основани на научни доказателства), можем да твърдим, че научните изследвания с политически препоръки са значима част от дискусията за бъдещето на КП.

Учените оценяват досегашната политика като политика на солидарност, довела до значително намаляване на социално-икономическите дисбаланси на регионите на ЕС.

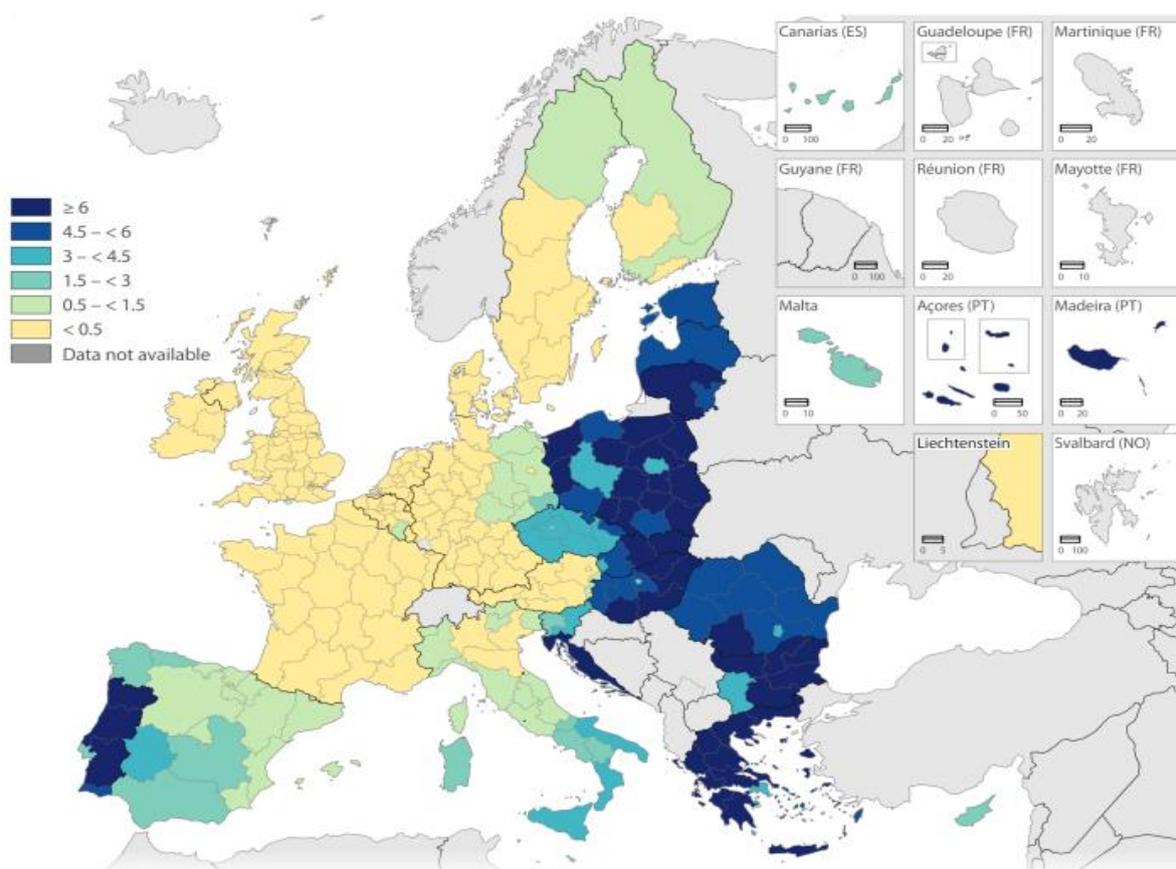
Деветият доклад за икономическото, социалното и териториалното сближаване, публикуван на 27 март 2024 г., се позовава на широк набор от научни доказателства в подкрепа на същата теза.

Моделиране, проведено съвместно от Съвместния изследователски център и Генерална дирекция „Регионална и градска политика“ (DG REGIO) на ЕК, показва, че до 2030 г. всяко евро,

инвестирано по време на програмите за финансиране по КП за периодите 2014-2020 г. и 2021-2027 г., ще е генерирало допълнителни 1,3 евро и ще се е утроило почти до 2043 г.

Съвместният изследователски център е допринесъл и с поддръжка на Годишна регионална база данни на Европейската комисия (ARDECO) относно населението, заетостта, икономическия растеж и миграцията, тенденции в урбанизацията, селските райони, мобилността, стратегиите за интелигентна специализация, цифровизацията, преките чуждестранни инвестиции и въздействието на двойния (зелен и дигитален) преход върху заетостта.

Impact of Cohesion policy 2014-2027 on NUTS 2 regional GDP in 2030



Въздействие на политиката на сближаване 2014-2027 г. върху регионалния БВП по NUTS 2 през 2030 г. (% вариация спрямо базовия сценарий - сценарий без инвестиции по линия на политиката на сближаване). Източник: RHOMOLO (Christou et al., 2024) Административни граници © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat Картография: Евростат - IMAGE, 04/2024

Картата по-горе визуализира установеното чрез изследвания въздействие на КП върху европейските региони за два програмни периода и откроява по-изразеното положително отражение на КП върху регионите на страните от източното разширяване на ЕС.

Научно-изследователските гледни точки, които цитирахме в началото на студията сочат и виждания за необходимост от радикална промяна на КП предвид неблагоприятните геополитически фактори, които влияят и ще влияят на ЕС. Предлаганите от анализаторите реформи се отнасят до основните аспекти на КП – целите и средствата за тяхното постигане. КП се разглежда като инструментът, който може ефективно да се използва за управление на пермакризата, в която се намира ЕС поне от две десетилетия насам, а именно: (а) 2009 - 2010 – икономическа и финансова криза, (б) 2011 – 2016 – финансови затруднения на държави членки като Гърция, Румъния, Словакия, (в) 2016 - 2017 – земетресения в Италия; (г) 2018 – гражданска война и вълна от бежанци

от Сирия; (д) 2019 – пандемията Ковид 19; (е) 2022 – война на Русия срещу Украйна и вълна от бежанци от Украйна, ж) 2023 г. – енергийна криза. Ковид 19; (е) 2022 – война на Русия срещу Украйна и вълна от бежанци от Украйна, (ж) 2023 г. – енергийна криза.

В този смисъл е и обосноваването в академичната дискусия визия за КП не само като политика за преодоляване на регионални дисбаланси, но и като политика за сигурност. Както ще видим по-нататък, лансираните предложения за промяна съвпадат с вижданията на Европейската комисия.

Втората част на тематичния анализ се отнася до **институционалната дискусия**.

Таблица 2

Институционална дискусия	
Тема <i>Континуитет</i>	Тема <i>Промяна</i>
Европейска комисия	
Запазване на принципите за споделено управление, партньорство и многостепенно управление, с пълноценно участие на регионалните и местни власти в проектирането и изпълнението на плановете	Радикална промяна в бюджетирането на МФР – финансовите ресурси за КП са в едно „перо“ със селско стопанство, морско дело и сигурност; увеличено финансиране за програма Interreg
Запазване на подкрепата за всички региони (не само за слабо развитите)	Обединяване на фондовете на ЕС с други фондове „под един покрив“ и използването им чрез съгласувани с ЕС национални и регионални планове за партньорство
Продължаваща солидарност: Значително финансиране все още е запазено за по-слабо развитите региони, като се гарантира, че политиката продължава да се справя с икономическите, социалните и териториалните неравенства и „не оставя никой настрана“.	КП ще е по-ориентирана към резултатите, като плащанията ще бъдат свързани с изпълнението на конкретни цели и реформи, договорени в новите планове.
	КП в служба на актуалните приоритети на ЕС – конкурентоспособност и декарбонизация, отбрана и сигурност, достъпни жилища, устойчивост на водните ресурси, енергиен преход, източни гранични региони, засегнати от войната
	Осигуряване на отделно финансиране за по-слабо развитите региони
	Целенасочени мерки за източните гранични региони, островите и най-отдалечените региони

	По-гъвкава КП с цел реакция при кризи и други предизвикателства
Европейски парламент	
КП да остане основният инвестиционен инструмент на ЕС за намаляване на неравенствата между регионите на ЕС	Трябва да има увеличение в реално изражение на общия бюджет за КП в сравнение с настоящия период
Да се запази принципът за споделено управление за програмиране и изпълнение на КП	Трябва 0,26% от бюджета на КП бъде запазен изключително за развитие в граничните региони (т.нар. „граничен милиард“) в началото на всеки нов програмен период от 2028 г. нататък.
КП да продължи да допринася за адаптирането към изменението на климата и за смекчаване на последиците от него, за опазване на биологичното разнообразие и околната среда, включително по-добро управление на водите и отпадъците, ефективност на ресурсите и енергията, устойчивост на бедствия и предотвратяване и управление на риска;	КП да се използва при кризи, но да се създаде специална възможност за тази цел
	Инструментите на КП да бъдат рационализирани (окупирани), за отделните фондове да се прилагат едни правила
	При одобряване на споразумения за партньорство ЕК да вземе изцяло предвид прилагане на върховенството на закона в държавите членки
	ЕК да въведе строги критерии за подобряване на прилагането на принципа „ненанасяне на значителна вреда
	ЕК да осигури по-добър достъп до финансиране за местните и регионалните власти, както и за трансграничните и по-слабо развитите региони
	Всяка нова инициатива да е придружена от съответно допълнително финансиране в бюджета КП
Съвет на Европейския съюз	

КП да продължи да прилага принципа за споделено управление и локалния подход при програмирането и проектирането.	КП да може да отчита специфичните потребности на уязвими в контекста на актуалните предизвикателства региони
Да се запази полицентричният модел на регионално развитие	КП да взема предвид бъдещо разширяване на ЕС
Да се запази ролята на КП и по-специално програмата за Европейско териториално сътрудничество (Interreg) за постигане на по-балансирано териториално развитие чрез сътрудничество между регионите в граничните зони.	КП да се координира с други политики и инициативи, включително на национално и регионално ниво, започвайки от фазата на програмиране.
КП трябва да остане ключов стълб на ЕС и да запази като единствена цел укрепването на икономическото, социалното и териториалното сближаване на ЕС и намаляването на регионалните различия	КП да се ориентира към резултатите с фокус върху ефикасността и ефективността.
За по-слабо развитите региони да продължи да се осигурява по-целенасочена и адаптивна подкрепа	Да се опростят правилата на КП
КП трябва да продължи да се прилага при неочаквани неблагоприятни събития	КП да отговори на специфичните потребности на региони, попаднали в „капан на развитието“
Правителства на отделни държави членки	
Подкрепа за принципите, които формират ядрото на КП, както е посочено в Договора за функциониране на ЕС	КП с постоянен фокус върху регионалните потребности, с опростени правила и силно местно участие
	Регионите трябва да имат решаващо мнение при проектирането, изпълнението и избора на програми
	Допълнителни средства по КП за страните, граничещи с Русия или Беларус, предвид местоположението им на фронтовата линия
	Допълнителни средства за богати региони, но със затруднения предвид зеления преход
	Фундаментална реформа на КП
	Да не се пренасочват средства от КП за развиване на отбранителен капацитет

Комитет на регионите	
Запазване на основните принципи, които са в основата на КП от самото ѝ създаване: моделът на споделено управление на поднационално ниво, заедно с принципите на допълняемост, солидарност между териториите на Съюза, на партньорство и многостепенно управление, както и подкрепата ѝ за решения, базирани на локалността	Необходимо е опростяване на управлението и контрола на средствата по КП
КП трябва да остане основният инвестиционен инструмент на ЕС	Необходима е ключова роля на КП за подпомагане на общностите и регионите при разработването на местни решения за зеления, цифровия и демографския преход, за региони с капан в развитието
Всички европейски региони следва да продължат да бъдат част от КП. КП след 2027 г., която „не изоставя никого“	Да се въведе принцип „да не се вреди на сближаването“, който да се прилага от другите политики на ЕС.
	Да се въведе система от плащания въз основа на резултатите
	Бъдещото разширяване на ЕС да не води до намаляване на финансирането на КП за регионите в държавите членки
	Нужна е допълнителна подкрепа за региони със специфични потребности
	Да не се допуска централизиране на КП от страна на националните правителства
	КП следва да функционира под егидата на единна стратегическа рамка, за да се избегне фрагментирането на средствата и финансовите правила
	Пренасочване на средства от Кохезионния фонд към разходи за отбрана би било „катастрофална грешка“
Европейски икономически и социален комитет	
Да се запази моделът на споделено и многостепенно управление, като се спазва принципът на партньорство	Структурата на мониторинговия комитет следва да бъде променена, за да се гарантира истински подход на участие чрез включване на гражданското общество с поне 50 % от всички с право на глас.

	Ориентирана към резултати КП
	Да не се допуска централизация на системата за управление на КП
	Тематичната концентрация на КП да се обвърже със стратегическите политически приоритети на ЕС
	Да се увеличат максимално инвестициите в инфраструктура с двойна употреба в граничните за ЕС региони
	Бъдещата КП следва да бъде възможно най-опростена, системата за изпълнение да се опрости драстично.
	КП да е гъвкава, но да не се допуска преразпределяне на средства от по-слабо развити към по-силно развити региони.
	КП да не е инструмент за преодоляване на кризи. За кризи да се разработят отделни инструменти.
	КП трябва да функционира в пълно взаимно допълване с общата селскостопанска политика
	Да се включат социални показатели наред с БВП при разпределение на средствата на КП, за да се насърчава приобщаващ растеж.
Европейската сметна палата	
	Да се подобри формулирането на цели на КП
	Да се допуска гъвкавост и преразпределяне на средства от КП, но да не се подкопава стратегическата цел на КП за намаляване на различията между регионите
	Да се опростят правилата на КП, но да не е за сметка на отчетността и резултатите
	Да се засили ориентацията към резултатите
	Да се намалят грешките, свързани със законосъобразност на изразходваните финансови средства
Заинтересовани страни	

Запазване на една трета от бюджета на ЕС за КП	По-малко инициативи, по-голяма местна гъвкавост и единен набор от правила за бенефициентите
Запазване на принципите на сближаването, като партньорство, многостепенно управление, интегрирано и ориентирано към локалността развитие	Градовете да са стратегически партньори, а не просто бенефициенти; всяко национално и/или регионално партньорство се нуждае от минимум 15% за споделено управление на инвестиции в изпълнението на Програмата за градовете
Териториалното развитие, планирано с оглед на локалността, следва да бъде основната мисия на бъдещата КП, осъществявана от общини и региони	Държавите членки, които не успяват да включат градовете в програмирането, изпълнението и реформите, не трябва да имат достъп до средства;
КП да остане основен стълб на бюджета на ЕС за периода 2028-2034 г.;	КП трябва да стимулира реформи, които овластяват местните власти, включително фискална децентрализация, стабилна общинска автономия и професионални публични администрации.
Бюджетът на КП и принципът на партньорството следва да се запазят и да останат ядро на политиката, която помага на всички региони да достигнат пълния си потенциал	Средствата на КП не трябва да се разглеждат като фонд за кризи. Финансирането за кризисни периоди е необходимо, но то трябва да разполага с отделен резерв за споделено управление в рамките на КП. Такъв резерв не е безпрецедентен, общата селскостопанска политика на ЕС разполага с резерв за селско стопанство.
	Да се увеличи финансирането за периферните и морски региони предвид кризите по границите на Европа
	Да се подобрят програмите INTERREG, като се вземе предвид съществуващият опит. Препоръчва създаването на две нови макрорегионални стратегии - за Атлантика и за Средиземно море.
КП да продължи да подкрепя столичните градове и региони.	

Този тематичен анализ разкрива позиции за континуитет и промяна, които отразяват идентичностите на отделните европейски институции, консултативни органи и организации, представляващи бенефициенти по КП.

Европейската комисия е институцията, която е длъжна да отстоява общоевропейския интерес, така както едно правителство е призвано да брани националния интерес. Тъкмо в тази си роля ЕК внася за обсъждане проект за фундаментална реформа:

(а) Взети са предвид най-често срещаните предложения за оптимизиране на управлението на КП от страна изследователи, институции и заинтересовани страни.

(б) За първи път се предлага общо управление на КП с политики за земеделие, развитие на селските райони и морското дело, сигурността с роля за регионите, но и за националните правителства; за първи път се въвежда и общо финансиране с единни правила. Включването на националните правителства вече се проблематизира в продължаващата дискусия поради опасение за централизация и намаляващо влияние на регионалните и местни власти и гражданското общество при вземане на решения относно регионалните потребности. Предстоят преговори и намиране на компромис.

(в) Предлага се реструктуриране на бюджета на ЕС за периода 2028-2034 г. от седем в четири раздела, в два от които е предвидено финансиране и за целите на сигурността, а в третия (Глобална Европа) средствата за външна политика са имплицитно също средства за сигурност. На практика ЕК отправя политическо послание, че оценява предизвикателствата пред общоевропейския интерес да се защитават ценности, принципи и политики не само като икономически, но и като политически рискове за бъдещето на ЕС, че в исторически период като актуалния сигурността (включително военната сигурност) е основният приоритет.

Европейския парламент е институцията, която функционира като основен стълб на демокрацията и в защита на интереса на гражданите, избрали своите представители в нея. Както личи от анализа, това е институцията, която пледира в защита на върховенството на правото като демократична ценност и като условие за гарантиране на финансиране за държавите членки и съответните региони. Тъкмо това е институцията, която в своите политически оценки сочи по-обстойно и с конкретни данни приноса на КП за повишаване на качеството на живот на гражданите и последователно настоява за увеличаване на финансирането за КП.

Съветът на Европейския съюз е гласът на националните правителства. Тази институция търси да постига баланс между националните интереси. Институцията взема решенията в ЕС съвместно с ЕП. Тъй като всяко решение се прилага в държавите членки и има своята „цена“, която правителствата трябва да осигурят, СЕС се отнася с изключително внимание към всяка промяна в отделните политики на ЕС. Както се вижда от тематичния анализ, единствено в позицията на СЕС вижданията за промяна не доминират в количествено отношение и второ, почти всички препоръки за промяна се отнасят до ефикасност и ефективност на използваните средства. В този дух са и препоръките на правителствата на отделни държави членки, които са изложени в по-голяма степен на предизвикателства като зелен преход или рискове от географската близост със зоната на война.

Комитетът на регионите е консултативен орган и глас на регионалните и местните власти. Анализът разкрива тревожността на това субнационално политическо равнище от преосмисляне на приоритетите в бъдещата политика на ЕС и евентуално negliжиране на КП за сметка на развиване на капацитет за отбрана и сигурност. Тази тревожност е толкова силна, че се стига до предложение да се въведе принцип „да не се вреди на сближаването“, който да важи за всички политики. Второ, Комитетът на регионите се съпротивлява най-остро срещу евентуална бъдеща доминираща роля на

централните власти (националните правителства) при управление на КП предвид предлаганото от ЕК общо управление на КП с други политики.

Европейският икономически и социален комитет е другият консултативен орган в институционалната структура на ЕС. Той представлява интересите на организираното гражданско общество. Анализът на изразената от него визия за бъдещето на КП разкрива неудовлетвореност от отредената на активните граждани роля в досегашното управление на КП. Предлага се промяна в мониторинга на отделните фази в работата по КП и включване на представители на организираното гражданско общество с 50% от всички с право на глас, както и включване на социални показатели наред с БВП при бъдещото разпределение на средствата за КП.

Европейската сметна палата одитира инвестирането на публични финанси и представлява интересите на европейските данъкоплатци. В този смисъл изразените препоръки за бъдещето на КП се отнасят до промяна в посока повишаване на ефикасността, ефективността и законосъобразността на извършваните дейности и на вложените средства.

Заинтересованите страни представляват специфични интереси на многообразието от бенефициенти по КП на ЕС. Тематичният анализ на изразените от тях позиции за бъдещето на КП разкрива, че те познават отлично практиките в управлението на КП и предлагат редица промени за неговото оптимизиране – единен набор от правила за бенефициентите; градовете да са стратегически партньори с гарантирано финансиране; финансиране и за столичните градове и региони; фискална децентрализация, общинска автономия и професионална публична администрация в държавите членки, финансов резерв за кризисни периоди, създаване на нови макрорегионални стратегии.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В дискусиата за бъдещето на КП **исканията за континуитет** се отнасят най-вече до запазване на целите и ролята на политиката в ядрото на европейската интеграция. Направеният тематичен анализ разкри, че **доминират препоръките за промяна**. Поради две основни причини:

- Вътрешнополитически причини – констатирани слаби страни в управлението на КП;
- Външнополитически причини – геополитически контекст с неблагоприятно въздействие върху ЕС на три основни фактора: военният конфликт на източната граница на Съюза, несигурност в стратегическото партньорство със САЩ, стратегическа зависимост от Китай.

Политическите препоръки от дискусиата варират от **минималистични искания за промяна до искания за фундаментална промяна без прецедент** в историята на КП.

Минималистичните искания за промяна могат да се обяснят с теорията path dependence (Pierson, 2000). Тя обяснява съпротивата срещу промяната като зависимост от изминатия път. Взети в миналото решения и събития ограничават вземане на различаващи се решения за бъдещето и затрудняват промяната на съществуващия курс, дори когато са налице по-добри алтернативи. Ранните политически предпочитания се поддържат поради предполагаеми високи разходи за пренастройване, институционална инерция и механизми за самосъхранение, което води до продължаващо придържане към първоначалния курс. Създадената историческа траектория е трудно да се промени, защото институциите, правилата и миналите решения създават инерция. Излизането от установената рутина изглежда по-скъпо и трудно. Съществуващите институции и правила поставят ограничения върху поведението и затрудняват отклонението от предназначения път. Процесите на движение в друга посока се блокират и правят все по-трудно обръщането на курса. Институциите и участниците в тях са изградили експертиза и очаквания около текущия път.

Политиците се придържат към съществуващите практики на дадена политика поради нежелание да поемат рискове и присъщата им склонност да работят в рамките на ограничени, исторически обусловени допускания. Както показахме, **ЕК адресира не само минималистичните искания, но и исканията за фундаментална промяна на КП**. Този подход може да се обясни с все по-осъзнаваната необходимост от фундаментална промяна, пред която е изправен ЕС - да се развива като стратегически автономен субект на световната сцена, а това е ситуация без прецедент в историята на европейската интеграция.

БЛАГОДАРНОСТИ

Настоящото изследване е проведено в рамките на проект 2025-БМ-01 „Трансформация на социално-икономически системи чрез интеграция и дигитализация“, финансиран от Фонд „Научни изследвания“ на Русенски университет „Ангел Кънчев“.

REFERENCES

Bachtler, J and Mendez C. (2023) *Navigating stormy waters: crises and Cohesion Policy beyond 2027*, EoRPA Report 23/3, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow and EPRC Delft

Caldara, Dario and Matteo Iacoviello (2022), *Measuring Geopolitical Risk*, American Economic Review, April, 112(4), pp.1194-1225.

Capital Cities & Regions Network. (2024) *Reaction to the 9th Cohesion Report*// https://www.iledefrance-europe.eu/fileadmin/user_upload/CCRN_reaction_to_the_9th_Cohesion_report_-_FINAL_-_11-06-2024.pdf

Cohesion Alliance (2024). *A renewed cohesion policy after 2027, which leaves no one behind*// <https://cor.europa.eu/sites/default/files/2024-07/0031-declaration%20EN.pdf>.

Committee of the Regions (2023), *The future of cohesion policy post 2027*, C/2024/1041 of 09.02.2024.// <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023IR2250>.

Committee of the Regions (2024). *Resolution for a renewed cohesion policy after 2027, leaving no one behind. CoR response to the 9th Cohesion Report and the report of the High Level Expert Group on the Future of Cohesion Policy*, 18 April 2024, OJ C, 26 June 2024 // https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202403661.

Committee of the Regions (2025a). *Cohesion policy as a key engine in achieving EU goals and reforms: how to further build on its performance-based approach while respecting decentralisation, partnership and multilevel governance*, Opinion of 14.05.2025. // <https://cor.europa.eu/en/our-work/opinions/cdr-0237-2025>.

Committee of the Regions (2025b). *EU long-term budget 2028-2034: CoR President de-nounces massive renationalisation and undermining of cohesion policy through ‘national monster plans’*, press release, 16 July 2025 // <https://cor.europa.eu/en/news/eu-long-term-budget-2028-34-cor-president-denounces-massive-renationalisation-and-undermining>.

Committee of the Regions. (2025c). *Regions and cities adopt proposals to reform Cohesion Policy and oppose any attempt to centralise it in the hands of national governments*// <https://cor.europa.eu/en/news/regions-and-cities-adopt-proposals-reform-cohesion-policy-and-oppose-any-attempt-centralise-it-hands-1>

Conference of Peripheral Maritime Regions (2024) // *CPMR position on the future of cohesion policy post 2027*, 22 March 2024; <https://cpmr.org/wpdm-package/cpmr-position-on-the-future-of-cohesion-policy-post-2027/>

Council of European Municipalities and Regions (CEMR) (2025) *Future of EU cohesion policy*// <https://ccre-cemr.org/impactgoal-cohesion/future-of-eu-cohesion-policy>

Council of European Union.(2023) *Cohesion policy: Council sets out guiding principles for the future.* //<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/11/30/cohesion-policy-council-sets-out-guiding-principles-for-the-future/>

De La Feld, Simone. (2025) *Leaders back von der Leyen’s defense plan. Meloni: “Italy will not divert Cohesion funds”.* <https://www.eunews.it/en/2025/03/06/leaders-back-von-der-leyens-defense-plan-meloni-italy-will-not-divert-cohesion-funds/>

Eurocities (2025). *Empowering Cities through Cohesion Policy in the future investment and reform plans.*// https://eurocities.eu/wp-content/uploads/2025/07/Eurocities-Cohesion-Policy-statement_July-2025_final.pdf

European Commission (2023). *Geography of discontent: regional development traps lead to less support for European integration and values. The longer a region is caught in a regional development trap, the greater the impact on Eurosceptic voting.*// https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/newsroom/06-12-2023-geography-of-discontent-regional-development-traps-lead-to-less-support-for-european-integration-and-values_en

European Commission (2024a). *Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion.*// https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en

European Commission COHESION OPEN DATA PLATFORM// <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/21-27>

European Commission. (2024b) *Forging a Sustainable Future Together. Report on the Future of Cohesion Policy*// https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/reports/2024/forging-a-sustainable-future-together_en

European Commission. (2024c) *The future of European competitiveness: Report by Mario Draghi.*// https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en

European Commission. (2025)a *JOINT WHITE PAPER for European Defence Readiness 2030.*// <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025JC0120>

European Commission. (2025)b *EU budget 2028–2034 explained.*// https://commission.europa.eu/topics/budget/eu-budget-2028-2034-explained_en

European Commission. (2025)c *The future of cohesion policy.* //https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/how/future-cohesion-policy_en

European Court of Auditors (2025). *Review 04/2025: The Future of EU Cohesion Policy: Drawing lessons from the past.*// <https://www.eca.europa.eu/en/publications/RV-2025-04>

European Economic and Social Committee (2025). *EESC opinion: Strengthening the results orientation of post-2027 cohesion policy – challenges, risks and opportunities.* <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/strengthening-results-orientation-post-2027-cohesion-policy-challenges-risks-and-opportunities>

European parliament. (2024) *Cohesion policy 2014-2020 – implementation and outcomes in the Member States.* <https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/document-summary?id=1780623>

General Affairs Council (Cohesion), 18.06. 2024// <https://www.consilium.europa.eu/media/la4jbove/background-note-gac-cohesion-18062024.pdf>

Hunter, Alison (2023). *Addressing Cohesion Policy’s identity crisis in a changing European Union*//<https://www.epc.eu/publication/Addressing-Cohesion-Policys-identity-crisis-in-a-changing-European-Un-4e645c/>

Hunter, Alison (2024). *An EU era of heightened security: What role for the future Cohesion Policy?* <https://www.epc.eu/publication/An-EU-of-Heightened-Security-What-role-for-the-future-of-Cohesion-5a4d30/>

Joint statement of the German Federal Government and the Länder on EU cohesion policy beyond 2027// https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/EN/Downloads/S-T/statement-cohesion-policy-beyond-2027.pdf?__blob=publicationFile&v=7

Packroff, Jonathan (2024). Euractiv . *Germany, Poland call for stronger cohesion policy conditionality after 2027* //<https://www.euractiv.com/news/germany-poland-call-for-stronger-cohesion-policy-conditionality-after-2027>

Pierson, Paul (2000). *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*. The American Political Science Review. 94 (2): 251–267

Roberta Arbolino, Paolo Di Caro (2025). *Geopolitical risks and the effectiveness of the EU cohesion policy*.// <https://cepr.org/voxeu/columns/geopolitical-risks-and-effectiveness-eu-cohesion-policy>

Rodríguez-Pose, Andrés, Lewis Dijkstra и Hugo Poelman (2024). *The Geography of EU Discontent and the Regional Development Trap*. //<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00130095.2024.2337657>

Rodríguez-Pose, Andrés. (2025) *Forging a sustainable future together: Cohesion Policy at its defining moment*.// Papers in Evolutionary Economic Geography, <http://econ.geo.uu.nl/peeg/peeg2524.pdf>

Rohrbacher, Tomáš and Martina Jeníčková (2011) *Is The EU Attractive?* //Central European Journal of International and Security Studies - Volume 5, Issue 2, <https://cejiss.org/is-the-eu-attractive>

Schwab, Thomas. (2024) *Quo Vadis, Cohesion Policy? European Regional Development at a Crossroads*. October 2024 Intereconomics 59(5):284-292, DOI:10.2478/ie-2024-0056

Storper, Michael, Simona Iammarino, Andrés Rodríguez-Pose and Andreas Diemer (2022). *The regional development trap in Europe*. Economic Geography 98(2):1-23, DOI:10.1080/00130095.2022.2080655 //<https://cepr.org/voxeu/columns/regional-development-trap-europe>

The Joint Declaration of ministers responsible for cohesion policy.(2024) // https://mmr.gov.cz/getattachment/Ostatni/Web/Novinky/Programove-obdobi-2014%E2%80%932020-miri-do-cile-Cesko-vyc/Pripojene-soubory/Deklarace/nova_joint_Declaration_CP_Prague_May_2024_final_scan.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf

The Joint Research Centre: EU Science Hub (2024). *Cohesion policy benefits EU economy and lowers regional disparities*// https://joint-research-centre.ec.europa.eu/jrc-news-and-updates/cohesion-policy-benefits-eus-economy-and-regions-2024-04-11_en