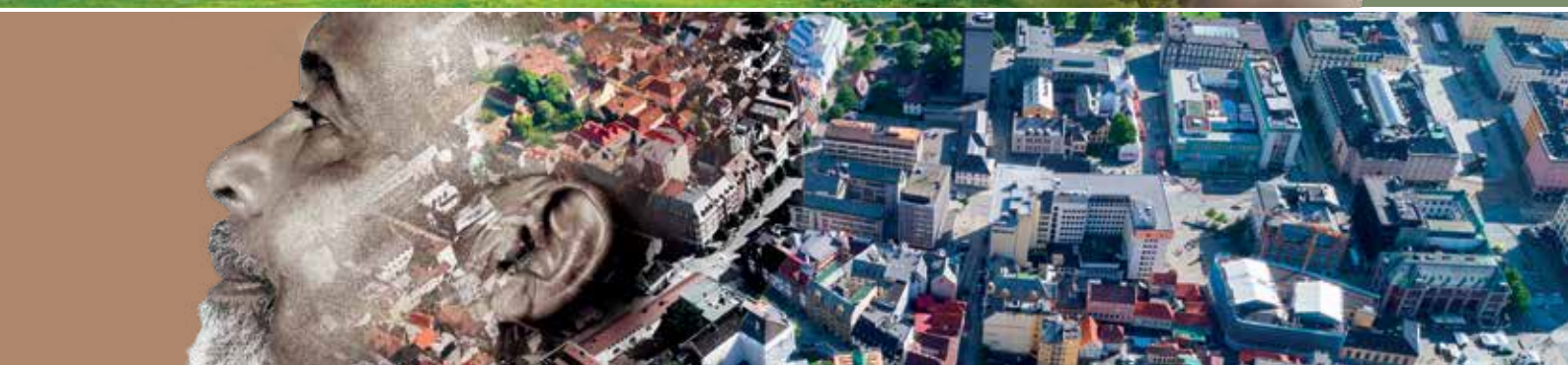




Европейска
Комисия

Най-важните
моменти и изводи
от политиката

Девети доклад за икономическо, социално и териториално сближаване



Регионална
и градска
политика

Предговор



Жак Делор бе заявил, че всяко разширяване или задълбочаване на Европа трябва да бъде придружено от по-голямо сближаване. Това е здравата основа, върху която е изградена европейската социална пазарна икономика.

През 2023 г. отбелязахме 30-годишнината от създаването на единния пазар, а тази година отбелязваме 20 години от разширяването на ЕС през 2004 г. В страните, които се присъединиха тогава, БВП на глава от населението се повиши от 52 % от средния за ЕС през 2004 г. до почти 80 % през 2023 г. И двете събития представляват основополагащи елементи на европейската интеграция, като и двете са подкрепени от политиката на сближаване, която помага на всеки регион да се възползва максимално от своето членство в ЕС.

Настоящият 9^{ти} доклад за сближаването представя богат материал от данни и анализи за областите в Европа, включително моментна снимка на сегашното им състояние, анализ на промените през последните десетилетия и бъдещи тенденции. Той доказва, че политиката на сближаване дава осезаеми резултати. Всеки регион в Европа се възползва от инвестициите, които ЕС финансира, както и от положителните странични ефекти на по-голямото търсене и търговия, и по-стабилните вериги за доставки.

Политиката на сближаване гарантира значителна възвръщаемост на инвестициите. Всяко евро, инвестирано между 2014 и 2027 г., до 2030 г. ще генерира 1,3 евро от БВП, като до края на 2043 г. (30 години след началото на тези програми) то ще достигне почти тройно увеличение.

Все още обаче се наблюдават някои несъответствия: сближаването на национално ниво прикрива вътрешните различия, а някои региони са попаднали в капана на развитието и преживяват икономическа стагнация. Наред с това настоящите предизвикателства, като геополитическото напрежение, геоикономическата конкуренция, климатичните промени, демографският спад и технологичната трансформация, често оказват по-силно въздействие върху по-бедните региони на ЕС. Ето защо винаги трябва да се отчита асиметричното въздействие на процесите на трансформация и новите предизвикателства и да се разработват политики за справяне с тях, съобразени с потребностите на хората и съответните региони.

За да може политиката на сближаване да продължи да постига икономически напредък в регионите на ЕС и да гарантира, че в действителност „никой не е изоставен“, тя трябва да се приспособява и модернизира. По тази причина подехме дебат за бъдещето на политиката на сближаване. Желанието ни бе да насърчим пълноценен и прозрачен обмен на мнения с всички партньори, подкрепен от експертни становища. И докато разискванията продължават, се очертават някои общи линии.

На първо място, всеки трябва да може да се възползва от предимствата на преобразуването на нашата икономика и нито едно кътче не бива да бъде забравено или да се чувства изоставено, нито пък да попадне в капан на развитието. За да може всеки регион да разгърне своя пълен потенциал, инвестициите трябва да се насочат към стратегически сектори и отрасли като инициативата STEP, които могат да повишат нашата конкурентоспособност, да подобрят производителността на Европа и да създадат качествени работни места. Необходимо е да се възприемат нови методи, които да се съсредоточат още повече върху ефективността и резултатите.



На второ място, трябва да се възползваме максимално от потенциала на хората и партньорите. Хората са нашето най-голямо богатство и уменията на младите хора трябва да продължат да се развиват, като им се предоставят възможности, за да могат да се реализират във всички краища на ЕС. Политиката на сближаване трябва да бъде опростена и по-удобна за прилагане, като същевременно се укрепи административният капацитет, така че регионалните партньори да могат да изпълняват подходящите проекти своевременно и ефективно. Силата на политиката на сближаване отдавна се изразява в тясната връзка с местните хора и партньори. Нашето бъдеще трябва да се опира именно на това.

На трето място, само инвестиции в политиката на сближаване не са достатъчни. Другите политики на европейско и национално ниво трябва да отчитат своето пространствено въздействие. Реформите, насърчаващи растежа и изграждането на институционален капацитет, могат да спомогнат за повишаване на въздействието от тези инвестиции.

Историята на европейския проект се отличава със сплотеност и солидарност. Това е залегнало в основата на успеха на единния пазар и на предишните разширявания на ЕС. Това е и начинът, по който Съюзът реагира на кризите през последните години и по който просперира в условията на промени в икономиката и обществото. Така ще посрещнем бъдещето.

Препоръчваме този доклад, неговите анализи и поуки на всички, които се интересуват от бъдещето на Европейския съюз.



Елиза Ферейра,
Комисар по въпросите на
сближаването и реформите



Николас Шмит,
Комисар по заетостта
и социалните права

Най-важните моменти и изводи от политиката¹

1. Въведение

Икономическото, социалното и териториалното сближаване са европейско обществено благо

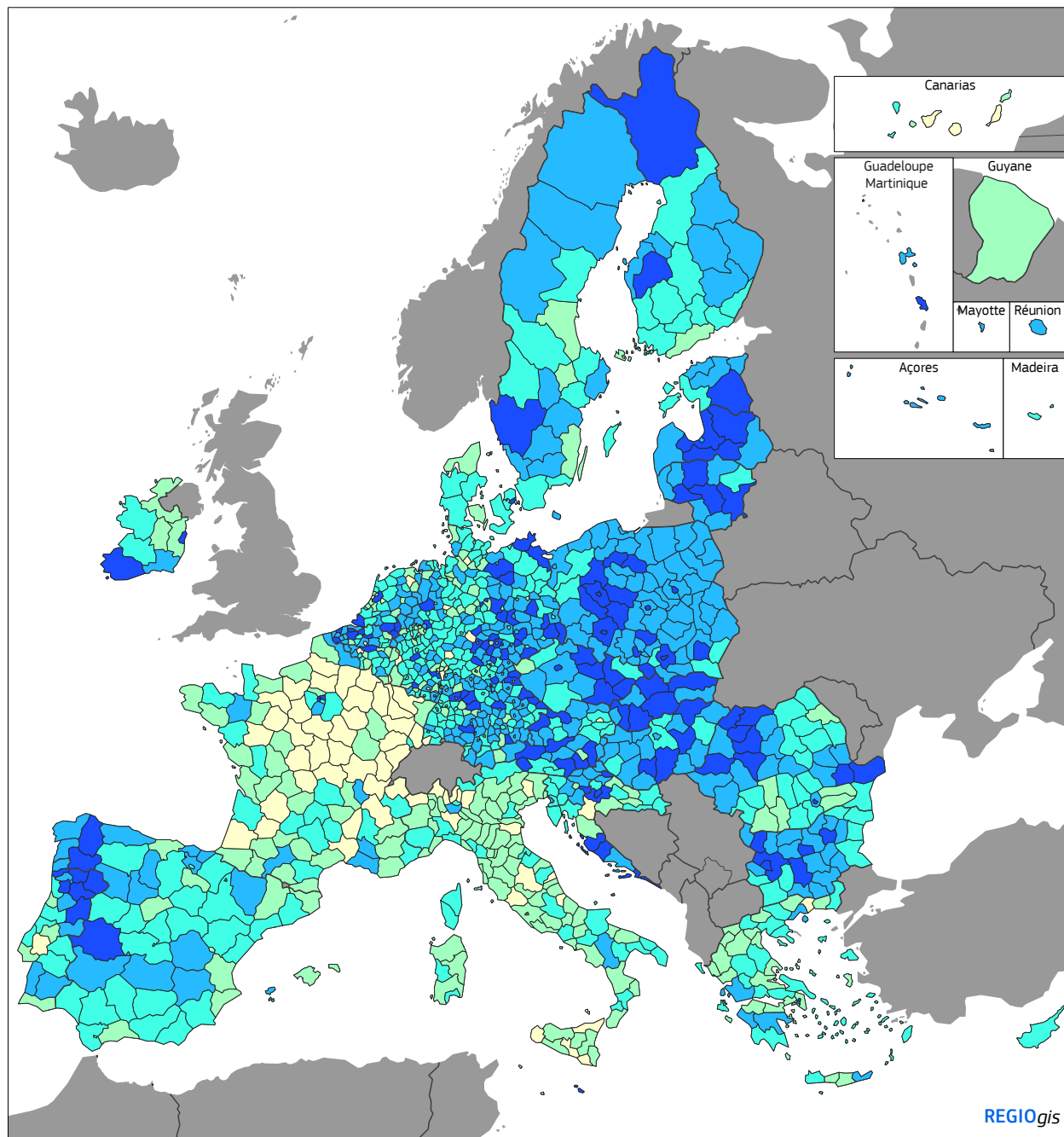
ЕС се основава на ценностите на солидарността, равните възможности и сближаването. От самото начало още в Римския договор е поставена целта за „намаляване на различията, съществуващи между различните региони, и изостаналостта на по-слабо развитите региони“. Това икономическо и социално сближаване, разбирано като намаляване на вътрешните различия, правилно се възприема като благодетелстващо цяла Европа и остава валидно в същата степен и днес.

Оттогава политиката на сближаване е един от основните стълбове на европейския проект. От създаването на единния пазар и икономическия и паричен съюз до няколко разширявания политиката на сближаване подкрепя всяка стъпка от европейската интеграция, включително през последните години екологичния и цифровия преход. Пазарните сили сами по себе си не могат да гарантират, че ползите от тези ключови стъпки за интеграция се разпределят равномерно в цяла Европа, поради което е необходима политиката на сближаване, за да помогне на държавите членки и на регионите да допринасят, да се възползват и да реализират пълния си потенциал. С течение на времето политиката на сближаване действаше също така като икономически стабилизатор, тя беше надежден източник на подкрепа и инвестиции през финансовата криза и заедно с други инструменти, например Механизма за възстановяване и устойчивост, продължи да изпълнява тази си роля по време на пандемията и агресивната война на Русия срещу Украйна. Със своята регионална насоченост и ориентиран към местните условия подход политиката на сближаване е един от най-видимите изрази на европейската солидарност, неразделна част от европейския модел на растеж и крайъгълен камък на нашия европейски дом.

Заинтересованите страни потвърждават ключовата роля и значението на политиката на сближаване. Те заявиха това ясно в дискусиите за бъдещето на политиката. През изминалата година регионалните органи и други заинтересовани страни предоставиха мнения, а 20 държави членки организираха дебати. През февруари група на високо равнище от специалисти публикува ключови насоки за бъдещата политика². Европейският парламент, Съветът на Европейския съюз, Европейският икономически и социален комитет и Европейският комитет на регионите приеха становища и заключения относно елементи, които са ключови за бъдещето на политиката на сближаване. Взети заедно, тези документи потвърждават решаващата роля на тази политика, в тях се очертават възникващите предизвикателства, заедно с извлечените поуки и възможните отговори.

¹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно 9-ия доклад за сближаването (COM(2024)149, приет от колегията на 27 март 2024 г.).

² Forging a sustainable future together — Cohesion for a competitive and inclusive Europe: report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy [Съвместно изграждане на устойчиво бъдеще — сближаване за конкурентоспособна и приобщаваща Европа: доклад на групата на високо равнище относно бъдещето на политиката на сближаване].



Карта 1 Индекс на икономическото развитие на ниво NUTS 3, 2001—2021 г.

Вероятност за попадане в траектория на висок растеж

- < 0,3
- 0,3—0,4
- 0,4—0,5
- 0,5—0,6
- > 0,6
- няма данни

Този индекс измерва дали растежът на даден регион е по-висок от този на ЕС, на страната или на самия регион през предходните пет години. Той отчита растежа на БВП на глава от населението, производителността и заетостта на глава от населението период от пет години. Регионът получава 1 точка за всеки път, когато растежът му е по-висок. След това този резултат между 0 и 9 се преобразува в 0 и 1. Източник: Изчисления на ГД REGIO на базата на данни от JRC и Евростат.

0 500 km

© EuroGeographics, Асоциация за административните граници

Тридесет години след успоредното начало на единния европейски пазар и на една подсилена политика на сближаване и двадесет години след разширяването от 2004 г., дългосрочната тенденция е ясна: в много части на Европа се наблюдава забележително икономическо и социално сближаване във възходяща посока. Въпреки това продължават да съществуват социално-икономически различия и все по-голям брой региони са застрашени да се сблъскат с нови предизвикателства. В този контекст е необходимо да се отчетат не само постиженията на политиката на сближаване, но и начинът, по който тя може да се адаптира. Залегналата в Договора цел за икономическо, социално и териториално сближаване остава актуална, както винаги, но методите следва да се развиват.

2. Политиката на сближаване: дългосрочни растеж и конкурентоспособност, качествени работни места

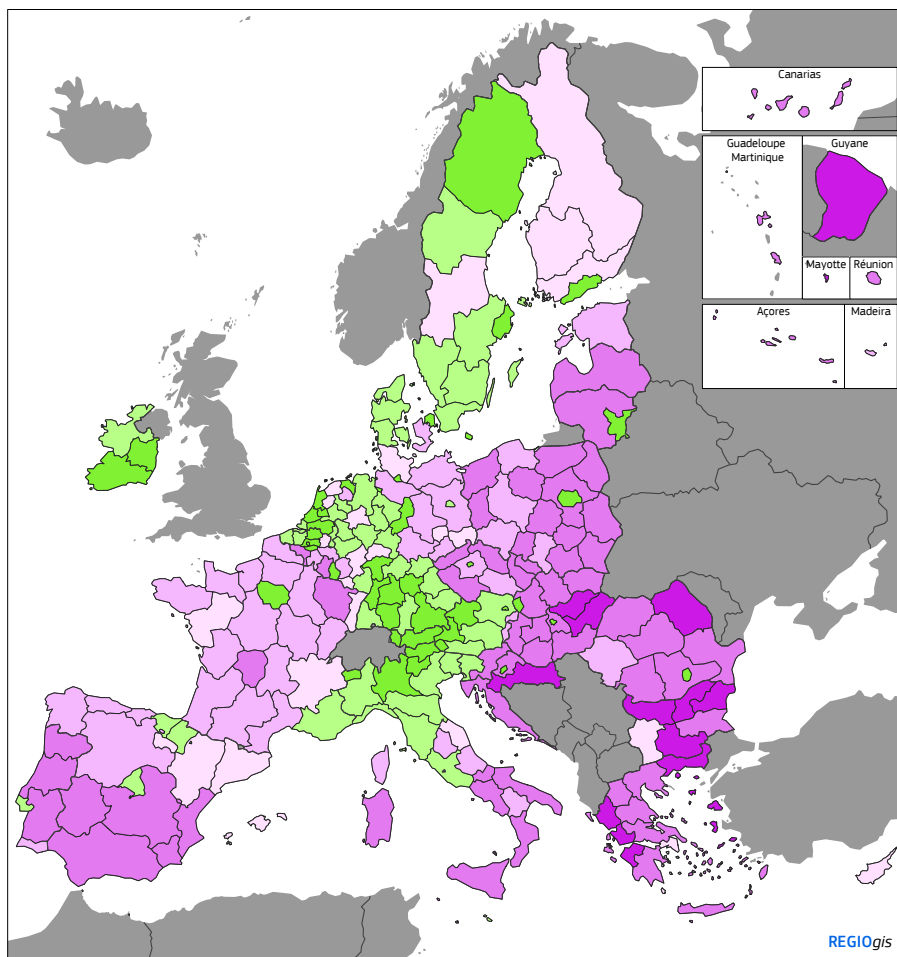
Историческото разширяване на ЕС през 2004 г. е ясен пример за положителното въздействие на политиката на сближаване. Двадесет години по-късно средният БВП на глава от населението в присъединилите се през посочената година държави членки се е увеличил от около 52 % от средния за ЕС през 2004 г. до почти 80 % през 2023 г. През този период равнището на безработица в тези държави членки е намаляло от средно 13 % на 4 %.

Сближаването във възходяща посока се дължи на увеличаването на производителността (БВП на заето лице) в по-слабо развитите региони. Това свидетелства за дългосрочното подобряване на конкурентоспособността и стопанската среда на тези региони. Наваксването даде възможност и за осезаем социален напредък, изразяващ се например в по-добри резултати в областта на здравето и намаляване на безработицата и бедността в почти всички региони през последните десет години.

Сближаването обаче е неравномерно в различните части на ЕС. Това отразява разликите в производителността и конкурентоспособността. Докато от 2004 г. насам няколко източни региона претърпяха впечатляващо наваксване и се възползваха от икономическия тласък от разширяването, в много други региони различията постепенно се задълбочиха, което означава, че те не успяват да достигнат средната стойност за ЕС. Такъв е по-специално случаят с регионите в южните държави членки, особено след финансовата криза от 2008 г., но също така и с група региони в преход в по-развитите държави членки. В около една трета от регионите на ЕС БВП на глава от населението все още не се е възстановил до равнищата от 2008 г. Тези региони обхващат всички етапи на развитие и се срещат дори в по-развитите държави членки.

От началото на века в няколко региона в южните държави членки реалният БВП на глава от населението дори е намалял, което отразява въздействието на икономическите сътресения и продължаващите структурни предизвикателства: ръст на производителността, качество на институциите и гладко функциониране на пазарите на труда. Същевременно повечето източни региони следва да запазят импулса за сближаване и да разширят своите двигатели на растежа отвъд метрополните райони, за да се намали задълбочаването на различията между регионите.

Политиката на сближаване допринесе за по-доброто функциониране на единния пазар, като насърчи дългосрочните растеж и конкурентоспособност. Тя подобри достъпа до стоки и услуги чрез физическа и цифрова инфраструктура, като увеличи свързаността. Освен това политиката на сближаване даде тласък на местните икономики и повиши привлекателността на регионите, като подобри иновациите и предприемачеството чрез съдействие за МСП и като укрепи човешкия



Карта 2 БВП на глава от населението (СПС), 2022 г.

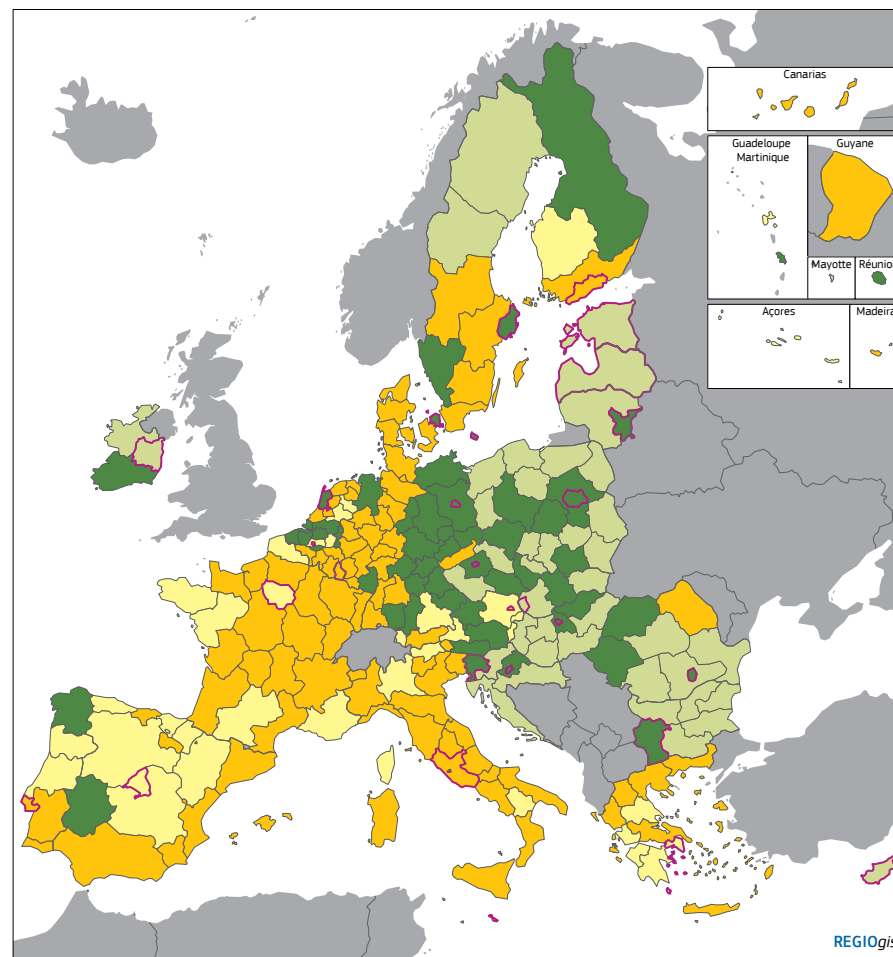
Индекс EU-27 = 100

- < 50
- 50–75
- 75–90
- 90–100
- 100–125
- >= 125

Източник: Евростат [nama_10r_2gdp].

0 500 km

© EuroGeographics, Асоциация за административните граници



Карта 3 Регионален ръст на БВП на глава от населението в сравнение с ръста в ЕС и държавите членки, средногодишно, 2001–2021 г.

Категория

- над средното за ЕС и над средното за държавата членка
- над средното за ЕС и под или равно на средното за държавата членка
- под средното за ЕС и над средното за държавата членка
- под средното за ЕС и под или равно на средното за държавата членка
- няма данни
- столични региони

Източник: ГД REGIO въз основа на данни от годишната регионална база данни на JRC (ARDECO).

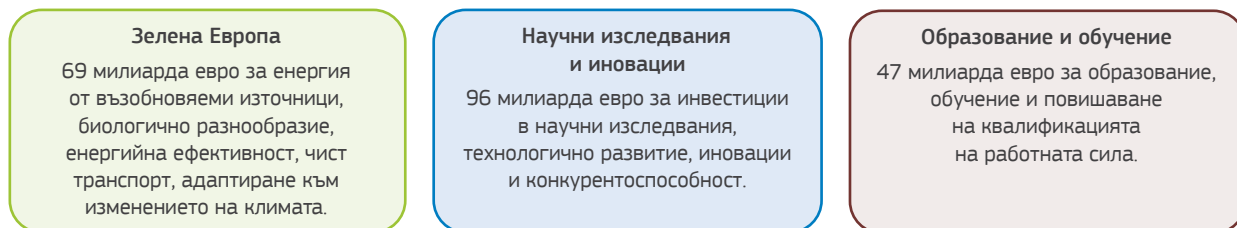
0 500 km

© EuroGeographics, Асоциация за административните граници

Бележка: Карта 3 показва регионалния растеж на БВП на глава от населението от 2001 г. насам. Във всички региони, обозначени в светлозелено и тъмнозелено, се наблюдава растеж над средния за ЕС, докато растежът на регионите, обозначени в жълто и оранжево, е под средния за ЕС. Нюансът на цвета (светлозелено и тъмнозелено, жълто и оранжево) показва регионален растеж спрямо средния за държавата членка.

Фигура 1 Постижения на програмите на политиката на сближаване за периода 2014—2020 г.

Разпределение на инвестициите



Избрани резултати



капитал чрез обучение и образование. Политиката на сближаване също така спомогна за доброто управление, сътрудничеството и административната ефективност.

Политиката на сближаване изигра ключова роля в подпомагането на публичните инвестиции. Тя представлява почти 13 % от общите публични инвестиции³ в ЕС като цяло и 51 % в по-слабо развитите държави членки⁴. Тези инвестиции укрепиха европейския модел на растеж, стимулирайки икономическия растеж в съответствие с ключовите приоритети на политиката — от двойния преход до иновациите, стопанската дейност и уменията, от грижите за децата, образованието и здравеопазването до защитата от природни бедствия.

Освен с прякото си социално и икономическо въздействие, политиката на сближаване допринесе и за подобряване на административния капацитет и качеството на управлението в държавите членки. Инвестициите в рамките на политиката на сближаване са свързани с предпоставки, наречени „отключващи условия“. Те подкрепят ключови приоритети на ЕС, както и качеството и устойчивостта на инвестициите. Горизонталното въздействие на отключващите условия допълва изпълнението на специфичните за всяка държава реформи, насърчавани чрез европейския семестър.

Основните принципи, които ръководят програмирането и изпълнението на политиката на сближаване и се основават на оценка, партньорство, прозрачност и искания за одит и контрол, оказват положително странично въздействие върху националните практики.

³ Бруто образуване на основен капитал на сектор „Държавно управление“.

⁴ Държавите членки с брутен национален доход на глава от населението под 90 % от средния за ЕС.

Политиката на сближаване укрепва единния пазар и осигурява еднакви условия на конкуренция

Сближаването дава възможност на всеки регион да участва пълноценно в единния пазар. Премахването на пречките пред свободното движение на стоки, услуги, капитали и работници подпомогна по-доброто разпределение на ресурсите в целия ЕС и насърчи обмена на идеи и иновации. Нарастващото многообразие на регионите на ЕС предостави на Съюза и неговите предприятия разширен набор от конкурентни предимства. Като осигурява инвестиции в инфраструктура, иновации, образование и други ключови области, политиката на сближаване помага на всички региони да участват и да се възползват от предимствата на икономиите от мащаба, създадени от единния пазар и от международната конкуренция. Един по-голям, добре развит, иновативен и свързан единен пазар е от решаващо значение за развитието на здрави вериги за създаване на стойност в рамките на ЕС, които са важни за неговата отворена стратегическа автономност.

Политиката на сближаване има значително положително въздействие за Европа като цяло. Макроикономическото моделиране⁵ сочи, че взети заедно, програмите за периодите 2014—2020 г. и 2021—2027 г., биха могли до края на 2030 г. да увеличат БВП на ЕС с 0,9 %. Това въздействие е дълготрайно: очаква се то да остане 0,6 % до 2043 г. Въздействието, разбира се, е много по-силно в държавите, обхванати от политиката на сближаване⁶, където е съсредоточена подкрепата: през 2030 г. БВП на Хърватия ще бъде с до 8 % по-висок, в Полша и Словакия — с 6 % по-висок, а в Литва — с 5 % по-висок, отколкото при липсата на подкрепа за сближаването. От значителните положителни странични ефекти, генерирани от програми на други места, се възползват и по-силно развитите региони, които по линия на политиката на сближаване получават по-малка подкрепа на глава от населението. Развитите региони печелят партньори в своите вериги на доставките и пазари за износа и инвестициите си.

Положителната възвръщаемост на инвестициите по линия на политиката на сближаване в единния пазар може да бъде илюстрирана чрез следния мултиплициращ ефект. Всяко евро, инвестирано в програмите за периодите 2014—2020 г. и 2021—2027 г., до 2030 г. ще генерира 1,3 EUR допълнителен БВП в Съюза, а до 2043 г. почти ще се утрои, което се равнява на годишна норма на възвръщаемост от около 4 %. Въз основа на моделирането също така се прогнозира, че до 2027 г. в ЕС като цяло ще бъдат създадени около 1,3 милиона допълнителни работни места и голям дял от тях ще бъдат в секторите, свързани с екологичния и цифровия преход.

Целенасоченият характер на подкрепата по линия на политиката на сближаване до голяма степен намалява риска от изтласкване на частните инвестиции. Политиката на сближаване се съсредоточава предимно върху области, в които частните инвестиции са недостатъчни, било поради наличието на неефективност на пазара (напр. достъп до финансиране за стартиращи предприятия, микропредприятия и малки предприятия), или с цел подпомагане на обществените блага (напр. образование, грижи за децата). Количествените анализи, на които се основава деветият доклад за сближаването⁷, последователно показват положителни нетни ефекти, като потвърждават, че политиката насърчава значителни частни инвестиции през целия жизнен цикъл на програмите и след това. Увеличеното из-

5 Въздействието на програмите за периодите 2014—2020 г. и 2021—2027 г. беше оценено посредством модела RHOMOLO — пространствен модел на изчислимото общо равновесие, използван от Европейската комисия. За по-подробен анализ вж. глава 9 от деветия доклад за сближаването.

6 Чехия, Полша, Словакия, Хърватия, България, Румъния, Естония, Гърция, Кипър, Латвия, Литва, Унгария, Малта и Словения.

7 Вж. глава 9 от деветия доклад за сближаването.

ползване на финансови инструменти може да помогне за привличане на допълнителни частни инвестиции.

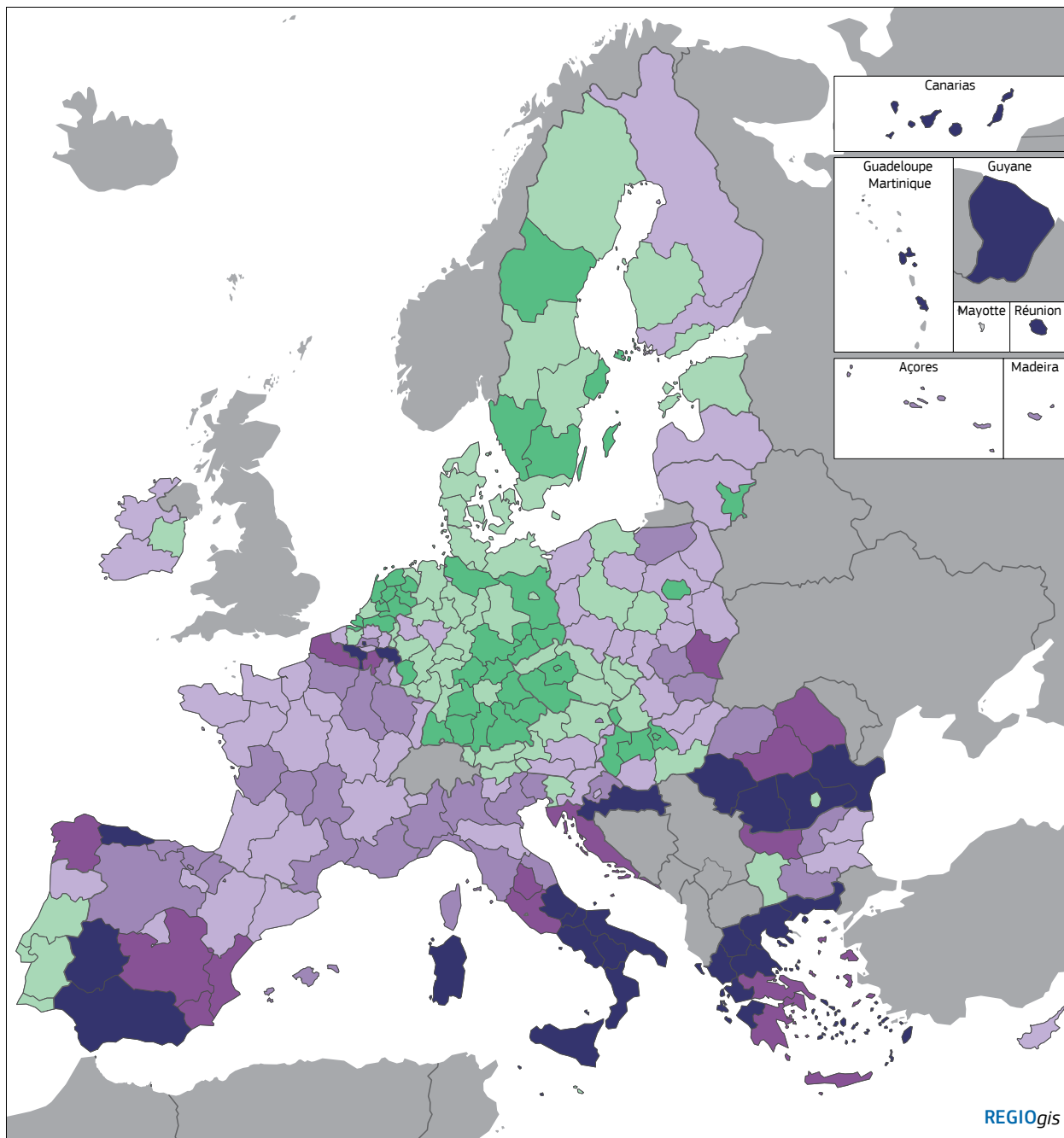
Бъдещите разширявания ще изискват интегрирането на нови държави членки в единния пазар. Целите на политиката на сближаване на ЕС остават валидни в един по-широк Съюз, както в настоящите, така и в бъдещите държави членки⁸. Социално-икономическото сближаване с ЕС обаче следва да започне още в предприсъединителния етап. Новият механизъм за Украйна, Планът за растеж за Западните Балкани и Инструментът за реформи и растеж за Западните Балкани имат тройна цел — по-голям достъп до единния пазар на ЕС, увеличаване на финансовата помощ и ускорено изпълнение на реформите.

Политиката на сближаване спомогна за смекчаване на асиметричните последици от неотдашните кризи

Поредицата от безпрецедентни кризи оказва неравномерно въздействие в целия Съюз. Като се започне от пандемията от COVID-19 и се стигне до агресивната война на Русия срещу Украйна, различните региони и социални групи бяха засегнати много различно. Последиците от пандемията бяха по-тежки в регионите, зависими от туризма, културните индустрии или други трудоемки услуги, както и в отраслите, които са дълбоко интегрирани в световните вериги за създаване на стойност. Що се отнася до агресивната война на Русия срещу Украйна, отрицателните последици бяха усетени особено в граничните региони, както и в регионите, където промишлеността е уязвима спрямо високите цени на енергията или спрямо смущения във веригата на доставки. Като цяло, всички кризи се отразиха по-силно върху периферните и по-слабо развитите региони. Асиметричните въздействия освен това бяха увеличени от неравномерния институционален капацитет на различните равнища, който е необходим, за да се отговори на предизвикателствата.

ЕС реагира бързо, за да смекчи последиците от кризите и да проправи пътя за стабилно възстановяване. По линия на политиката на сближаване бързо беше мобилизирана подкрепа за уязвимите региони, като се намали рискът от по-нататъшно увеличаване на различията. Действията включваха предоставяне на нови средства в подкрепа на инвестициите, гъвкавост в подкрепа на продължаването на проектите, схеми за запазване на работни места, както и допълнителни целенасочени възможности за гъвкавост при програмирането и изпълнението, по-специално чрез пакетите „Инвестиционна инициатива в отговор на коронавируса“. Освен това в рамките на NextGenerationEU държавите членки получиха комплексна подкрепа, която има за цел да подпомогне процеса на икономическото им възстановяване и дългосрочната им издръжливост чрез изпълнението на реформи и инвестиции в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост, както и чрез Помощта за възстановяване в полза на сближаването и териториите на Европа (REACT-EU). Заедно с плана REPowerEU, стартиран след началото на агресивната война на Русия срещу Украйна, възможностите за гъвкавост, предоставени в рамките на политиката на сближаване с инициативата „Подпомагане за финансово достъпна енергия“ (SAFE), бяха от основно значение за подпомагането на най-уязвимите хора, по-специално на хората, изложени на риск от енергийна бедност, и на МСП, уязвими спрямо високите цени на енергията. Успоредно с това Действията по линия на сближаването за бежанците в Европа (CARE) осигуриха финансова подкрепа на местните власти и неправителствените организации, които приемаха хората, бягащи от Украйна заради агресивната война на Русия срещу тази държава.

Заедно с Инструмента за подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства (SURE) и NextGenerationEU, по-специално Механизма за възстановяване и устойчивост, интервенциите в рамките на политиката на



Карта 4 Коефициент на заетост (20–64 г.), 2022 г.

% от населението на възраст 20–64 г.

- < 66
- 66–70
- 70–74
- 74–78
- 78–82
- >= 82
- няма данни

EU-27 = 74,6
 Целта за равнище на заетост е 78 % до 2030 г.
 Източник: Евростат (lfsd_r_lfe2emprt).

0 500 km

сближаване допринесоха за бързо икономическо възстановяване през 2021 г. и 2022 г., особено за по-слабо развитите региони, и за ниски равнища на безработица. Макар че кризата, свързана с COVID-19, доведе до свиване на БВП с 5,7 %, за две години доходите във всички категории региони на практика се върнаха на равнището от 2019 г. За разлика от това, след кризата от 2008 г. спадът беше по-малко рязък (4,3 % от БВП), но две години по-късно, през 2010 г., по-слабо развитите региони изпаднаха в още по-голяма рецесия, а регионите в преход и по-силно развитите региони едва бяха започнали да се възстановяват. Подкрепени от посочените по-горе мерки за смекчаване на последиците и от националните действия за подкрепа, пазарите на труда в ЕС показаха впечатляваща издръжливост. Само за една година заетостта в повечето региони на ЕС се възстанови на равнищата от 2019 г. или ги надхвърли. За разлика от това, по време на финансовата криза от 2008 г. свиването на заетостта продължи до 2013 г., като тя се върна на равнищата от преди кризата през 2016 г., а в южните държави от ЕС — едва през 2019 г.

Въпреки това скорешните кризи откриха уязвимостта на много региони и необходимостта от по-голяма издръжливост на техните икономики и на пазарите им на труда. За тази цел следва да се стимулира насърчаването на ориентирани към бъдещето европейски вериги за създаване на стойност, по-специално чрез внедряването и разрастването на критични и нововъзникващи технологии в стратегически сектори, подпомагани чрез платформата за стратегически технологии за Европа (STEP)⁹.

Социалното сближаване отбеляза напредък, въпреки че продължават да съществуват много предизвикателства

Социалното сближаване се ръководи от категоричния ангажимент, поет от институциите на ЕС, държавите членки и социалните партньори по време на Социалната среща на върха в Порто, за постигане на целите на Европейския съгласеност на социалните права:

- поне 78 % от населението на възраст между 20 и 64 години следва да бъде трудово заето,
- поне 60 % от всички възрастни лица следва да участват в обучение всяка година,
- броят на хората, изложени на риск от бедност или социално изключване, следва да бъде намален с поне 15 милиона, от които най-малко 5 милиона деца.

Политиката на сближаване на ЕС изигра ключова роля за цялостното подобряване на показателите за заетост и социалните показатели в ЕС през последното десетилетие. Източните държави от ЕС постигнаха значителен напредък в социалното приобщаване и намаляването на бедността, като се доближиха до средното равнище за ЕС (процент на бедност от 21 %). Южните държави от ЕС обаче са в застой от 2019 г. насам (на равнище около 25 %). Разликата между по-силно развитите и по-слабо развитите региони също е намаляла — от около 14 процентни пункта през 2016 г. на 9 процентни пункта през 2022 г.

Въпреки това положителните тенденции в социалното приобщаване и намаляването на бедността могат да бъдат застрашени от инфлацията и високите цени на енергията, както и от неравномерния напредък сред различните групи от населението. Най-пряко засегнати от енергийната бедност са селските райони в

⁹ Регламент (ЕС) 2024/795 за създаване на платформата за стратегически технологии за Европа (STEP)

източната и южната част на ЕС. Ниши на бедност обаче съществуват във всеки регион, включително в развитите градски райони. Някои групи от населението, като например маргинализираните общности, живеят в трайна бедност, белязана от жилищна сегрегация, недостатъчни възможности за образование и заетост и ограничен достъп до основни услуги.

Благодарение на активната подкрепа на политиката на сближаване различията в заетостта между регионите намаляха. Въпреки че през 2022 г. равнището на заетост в по-слабо развитите региони остава по-ниско — 68 %, а в по-силно развитите региони то е 78 %, от 2013 г. насам разликата е намаляла с 5 процентни пункта.

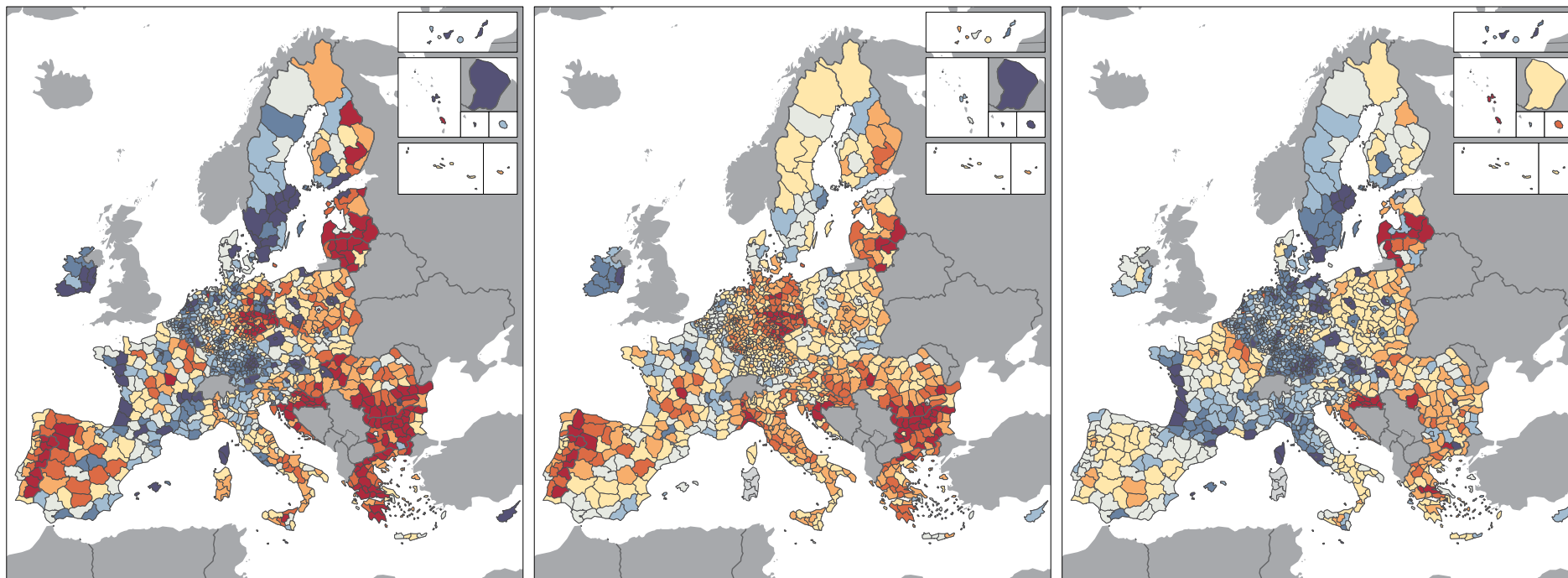
Равнищата на безработица също се сближиха. Подобрението е впечатляващо в по-слабо развитите региони, където процентът е намалял почти наполовина — от 15,8 % през 2013 г. на 8 % през 2022 г., докато намалението в по-силно развитите региони от 8,3 % на 5 % също показва значителен напредък.

Въпреки напредъка през последните години обаче в ЕС продължават да са сериозен проблем младежката безработица и делът на младите хора, незаети с работа, учене или обучение, както и трайното по-ниско равнище на заетост на хората с увреждания. През 2020 г. по време на пандемията от COVID-19 младежката безработица и делът на младите хора, незаети с работа, учене или обучение, временно се увеличиха, след което през 2021 и 2022 г. се възобнови тяхното намаляване, което се наблюдаваше от 2014 г. насам. От 2013 г. насам равнището на безработица сред хората на възраст между 15 и 24 години е намаляло отчетливо с повече от 10 процентни пункта и през 2022 г. беше 14 %. Въпреки това младежката безработица е повече от два пъти по-висока от общата безработица, която е спаднала до 6,2 %. От 2013 г. насам делът на младите хора, незаети с работа, учене или обучение, е намалял с повече от 4 процентни пункта и през 2022 г. беше 12 %. За да се постигне целта на Европейския стълб на социалните права, която е определена на 9 %, е необходим по-нататъшен напредък.

Между 2013 и 2022 г. различията в младежката безработица между по-слабо развитите региони и другите региони са намалели благодарение на по-голямото намаление в по-слабо развитите региони и в южните държави от ЕС. Въпреки това те остават високи, като равнището на младежката безработица, което в по-слабо развитите региони е 22 %, е почти два пъти по-високо от това в по-силно развитите региони. Между 2013 и 2022 г. са намалели и разликите в дела на младите хора, незаети с работа, учене или обучение, между по-слабо развитите региони и другите региони. В по-слабо развитите региони обаче този дял остава 16 %, което е почти два пъти повече, отколкото в по-силно развитите региони.

Ниската безработица и високото търсене на работна ръка оказват все по-голям натиск върху пазарите на труда. Недостигът на работна ръка и умения нараства и се е превърнал в основно предизвикателство в различни професии и сектори на всички равнища на умения, и по-специално в някои региони. Този недостиг се задълбочава от съпътстващите предизвикателства, свързани с търсенето на специфични умения в отговор на цифровия и екологичния преход, структурния промишлен преход и рязкото намаляване на населението в трудоспособна възраст, за което се очаква до 2050 г. да намалее с 50 милиона. В това отношение ключова роля за постигане на сближаване и за преодоляване на недостига на работна ръка в ЕС играе приобщаващото участие на пазара на труда на по-слабо представените групи, заедно с укрепването на политиките за учене и образование през целия живот, както и с реформите на пазара на труда. Участието на жените в работната сила продължава да нараства благодарение на високата степен на образование, подобрения достъп до услуги за полагане на грижи за деца и по-гъвкавите схеми

Карта 5 Демографски промени, естествен прираст и нетна миграция по NUTS 3, 2010–2021 г.

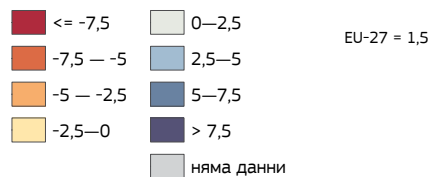


Демографски промени

Естествен прираст

Нетна миграция

Средногодишна промяна на 1 000 жители



EU-27 = -0,7

EU-27 = 2,2

Източник: Изчисления на ГД REGIO въз основа на данни на Евростат (demo_r_gind3) и Съвместния изследователски център (JRC) (ARDECO).

0 1 000 km

© EuroGeographics, Асоциация за административните граници

на работа, а равнището на заетост на гражданите на трети държави, което отбеляза спад през 2020 г., се възстанови.

Въпреки видимото намаляване на различията във функционирането на пазара на труда някои региони изостават – централните и северните региони на ЕС имат по-силни пазари на труда (и като цяло по-добра социална ситуация) в сравнение с южните и югоизточните региони. През последните години напредъкът в преодоляването на неравенството между половете по отношение на участието на пазара на труда се забави или стагнира: за ЕС като цяло, неравенството между половете все още е 11 процентни пункта, което продължава да бъде фактор, влияещ върху различията на пазара на труда.

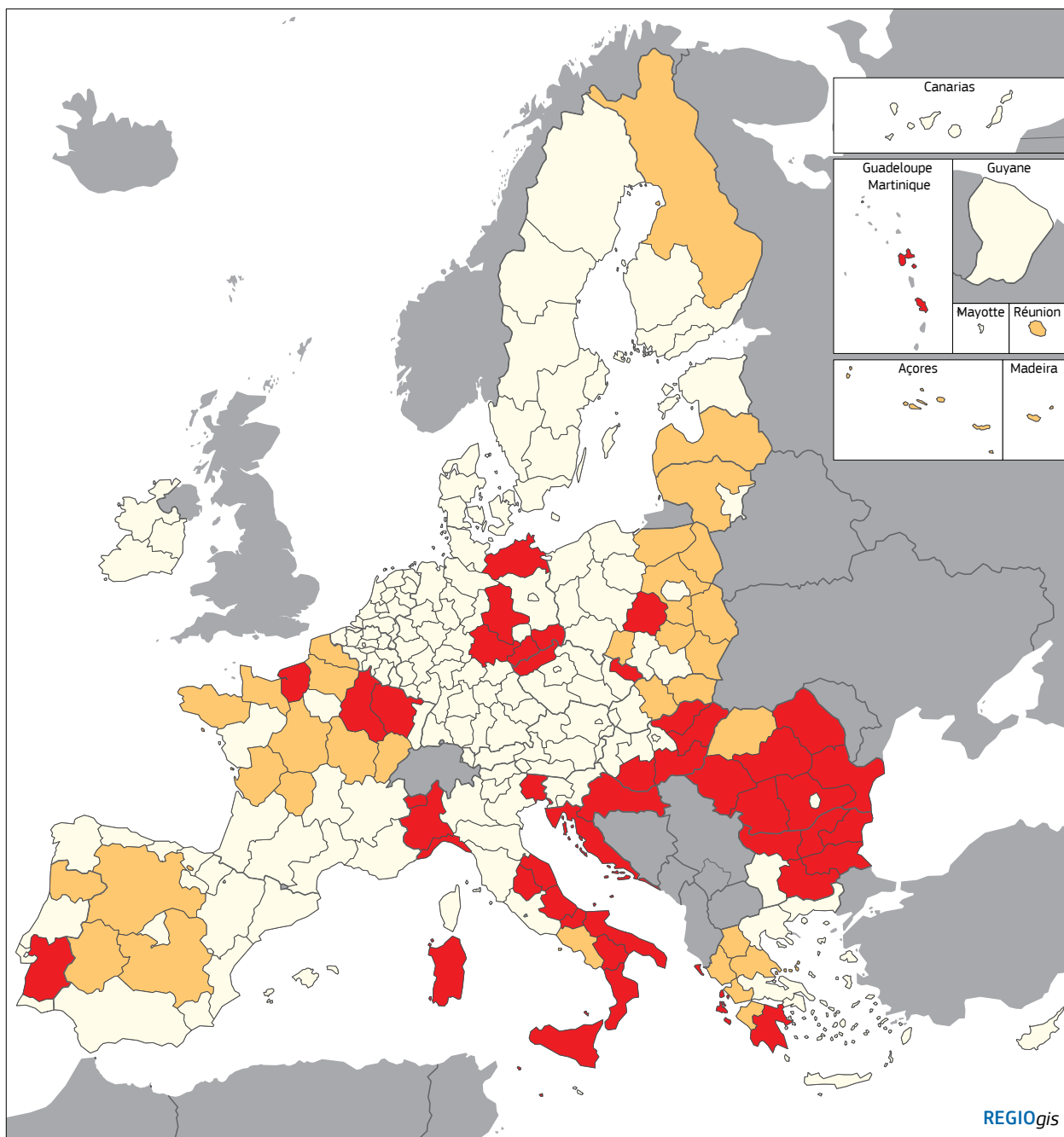
Налице е общо увеличение на придобилите образователна степен. Делът на преждевременно напускащите училище е намалял в целия ЕС, и особено в по-слабо развитите региони. Положителната тенденция по отношение на завършилите висше образование продължи във всички региони, като през 2022 г. общият процент достигна 34 %. За разлика от това участието на възрастните в образованието и обучението намалю, когато избухна пандемията от COVID-19, но отново се възобнови, особено в по-слабо развитите региони и в източните държави членки на ЕС.

Равнищата на уменията и иновациите играят ключова роля за стимулирането на дългосрочния растеж на производителността и конкурентоспособността. По-квалифицираните и по-творчески настроените работници са от ключово значение за иновациите и за създаването на нови и конкурентни продукти и услуги. През 2022 г. беше отбелязано значително увеличение на участието на възрастните в образование и обучение, което надмина темповете, наблюдавани преди COVID-19. За да се постигне залегналата в Европейския стълб на социалните права цел, според която 60 % от възрастните следва да участват в образование и обучение всяка година, обаче е необходим значителен напредък. Ясен път за напредък показва опитът в някои държави членки с индивидуални сметки за обучение¹⁰.

Продължават да съществуват различия в образованието и обучението, най-вече поради голямата концентрация на хора с висше образование в градовете (където са съсредоточени повечето възможности за придобиване на такова образование). Тези различия водят до дисбаланси, които понякога се увеличават допълнително от изходящата миграция на лица с висше образование от регионите, в които са завършили. Това „изтичане на мозъци“ представлява сериозно предизвикателство за бъдещата устойчивост на регионалните икономики и социалните структури. Тези дисбаланси в наличието на таланти между регионите се дължат на недостатъчно качествени възможности за работа и на други фактори, като например по-ниско равнище на инфраструктурата, достъпа до грижи за деца, образование и обучение, здравните услуги и заведения и други услуги.

Очаква се демографските промени допълнително да изострят недостига на работна ръка и да увеличат натиска върху публичните бюджети. След десетилетия на растеж, от 2020 г. насам населението на ЕС намалява, тъй като нетната миграция вече не компенсира отрицателния естествен прираст. На равнище EU-27 естественото демографско изменение и нетната миграция са най-високи в градските региони и най-ниски (и често отрицателни) — в селските райони. Освен това в отдалечените региони като цяло се наблюдава отрицателна нетна миграция, свързана с липсата на икономически възможности и възможности за заетост, както и с липсата на достъп до ключови услуги (включително образование, грижи за децата и здравеопазване), което ги прави по-малко привлекателни и може да накара хората да се преместят.

¹⁰ Индивидуалните сметки за обучение дават на хората в трудоспособна възраст бюджет, който да изразходват за качествено обучение, за да подобрят уменията си и пригодността си за заетост.



Карта 6 Региони в капан на развитие на таланти и региони, застрашени от попадане в капан на развитие на таланти

Категория

- Намаляване на населението в трудоспособна възраст и изоставане в нивото на висшето образование
- Нетна изходяща миграция на хора на възраст 15—39 г.
- Други региони

Даден регион е в капан на развитие на таланти, ако има
 (а) намаляващ брой на населението в трудоспособна възраст,
 (б) ниво на висше образование под средното и в застой и/или
 (в) нетна изходяща миграция на хора на възраст 15—39 г.

Източник: ГД REGIO въз основа на данни на Евростат (demo_r_d2jan, demo_r_mages, lfst_r_lfsd2pop).

0 500 km

© EuroGeographics, Асоциация за административните граници

Намаляването на населението в трудоспособна възраст ще изисква ускорено повишаване на производителността, за да се запази жизненият стандарт и да се повишат равнищата на заетост, особено за хората, които все още не са активни на пазара на труда. В това отношение регионите са неравномерно подготвени. Регионите, в които се наблюдават едновременно нисък дял на висококвалифицираните хора и изходяща миграция на младите и образованите, може да се окажат в „капан за развитието на таланти“, което ще ограничи капацитета им за изграждане на устойчиви, конкурентоспособни и основани на знанието икономики. Както е описано подробно в съобщенията „Оптимално използване на талантите в регионите на Европа“¹¹ и „Демографските промени в Европа: инструментариум за действие“¹², за промяната или за адаптирането към тази действителност е необходимо стратегическо съчетание от политики, включващо реформи и инвестиции.

Демографските промени изискват адаптиране на равнището на регионите и градовете. Например включване на демографските прогнози в изготвянето на политики за териториално устройство, приспособяване на предоставянето на обществени услуги, адаптиране на публичното управление, увеличаване на равнищата на заетост и стимулиране на движещите сили на производителността. Професионалното образование и обучение има голям капацитет да допринесе за справяне с недостига на работна ръка и за осъществяване на екологичния и цифровия преход и играе важна роля в стратегиите за интелигентна специализация, тъй като помага за задържането и привличането на таланти, създава капацитет за усвояване в обществата и икономиките, в които те се намират, и подкрепя изграждането на устойчиви (и по-справедливи) общности.

... и не всички региони се ползват от една и съща динамика на растежа

Икономическите различия остават големи в целия континент. Над една четвърт от населението в ЕС (28 %) живее в регион с БВП на глава от населението, който е под 75 % от средния за ЕС. Повечето от тези хора живеят в източните държави членки, но също така и в Гърция, Португалия, Испания, Южна Италия и в най-отдалечените региони. От 2001 г. насам растежът на реалния БВП на глава от населението е отрицателен в няколко региона, по-специално в Гърция и Италия, въпреки че напоследък нараства.

Промените в различията на поднационално равнище следват различни модели в отделните държави членки. В много източни държави членки (като Словакия, България и Румъния) увеличаването на различията се дължи на много високите темпове на растеж в най-развитите региони (обикновено столичния регион). Във Франция и Гърция вътрешните различия са се увеличили, тъй като растежът на БВП на глава от населението в по-бедните региони е особено нисък. В някои други държави членки, като Португалия, намаляването на регионалните различия се дължи на относително слабите резултати на някои развити региони, които преди това са били динамични.

В много държави членки икономическото развитие се дължи на конкурентоспособността на столичните региони и големите агломерации. Съчетано с липсата на наваксване в други райони, това води до вътрешни различия. Тази пространствена поляризация може да бъде източник на отрицателни вторични ефекти (напрежения на пазара на труда и на жилищния пазар, задръствания, замърсяване) и недостатъчно използване на икономическия потенциал на цялата страна. Това може да подкопае конкурентоспособността на държавите членки, а оттам — и устойчивостта на техния модел на растеж в дългосрочен план.

11 COM(2023) 32 final, 17.1.2023 г.

12 COM(2023) 577 final, 11.10.2023 г.

Селските, планинските, островните и слабо населените райони продължават да са изправени пред специфични предизвикателства, които възпрепятстват икономическия растеж и развитие и произтичат от по-ниската физическа и цифрова свързаност или от ограничените възможности за образование и обучение. Средният доход в селските райони е 87,5 % от средния доход в градските райони¹³. През периода 2001—2021 г. обаче в неградските региони (средно) се наблюдава значително по-висок растеж на БВП на глава от населението в сравнение с градските региони: 1,5 % спрямо 0,8 %. Въпреки това тенденцията е различна в източните държави членки, където растежът се дължи в по-голяма степен на големите агломерации и на столиците. Публичният доклад, озаглавен „Дългосрочната визия за селските райони на ЕС: ключови постижения и следващи стъпки“, подготвя почвата за дебат относно бъдещето на селските райони.

Тези териториални различия усложняват ситуацията, при която редица региони са изправени пред икономическа стагнация или спад и са застрашени да попаднат в „капан за развитието“ (т.е. изостават от средните темпове на растеж в ЕС и в съответната държава членка, както и от собствените си резултати в миналото). Сред тях са и някои по-големи бивши индустриални центрове в по-развитите региони. Създателите на политики в регионите, намиращи се в „капан“, често се затрудняват да намерят решения за възстановяване на икономическата динамика от миналото. Тази ситуация подхранва неудовлетвореност, която все повече се превръща в политическо недоволство.

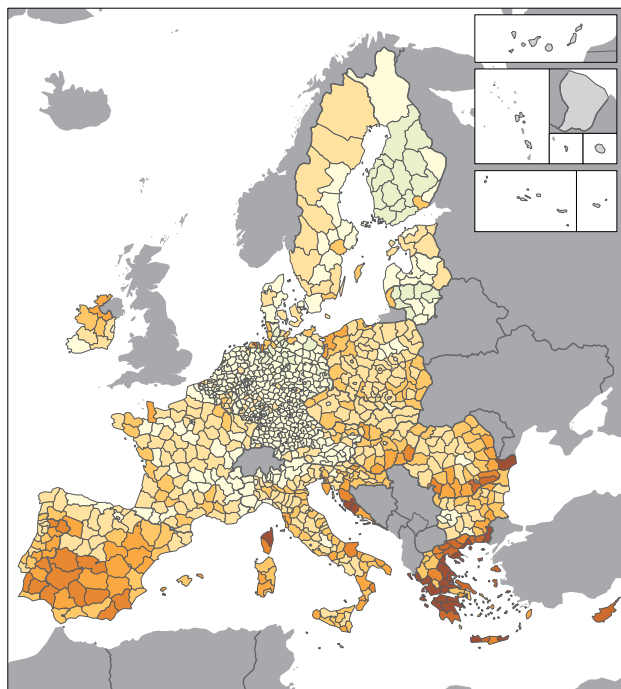
Първопричините за „капаните за развитието“ се различават в отделните региони. Затова те трябва да се диагностицират индивидуално и може да включват различни взаимосвързани фактори, като недостатъчна специализация, слабо публично управление, неефективна иновационна екосистема, пропуски в услугите или несъответствия между търсените и предлаганите умения. Тези фактори заслужават специален анализ за всеки регион и последващи адаптирани отговори на политиката чрез целенасочен набор от инвестиции и реформи.

3. Ако не бъдат взети мерки за преодоляването им, структурните и нововъзникващите предизвикателства биха могли да увеличат териториалните различия

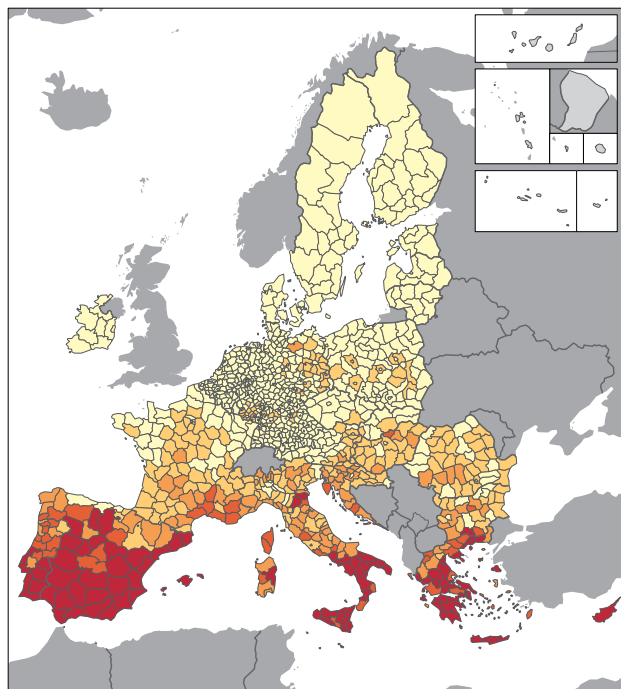
Екологичният и цифровият преход създават нови възможности и са необходими за запазване на конкурентоспособността на ЕС в бъдеще и за гарантиране на добро качество на живот на гражданите. Те обаче изискват и структурни промени, които трябва да бъдат придружени от политики за подкрепа – особено за хората, предприятията и регионите, които са най-уязвими и изложени на риск, като в противен случай регионалните и социалните различия може да се увеличат. Политиката на ЕС в областта на климата има за цел да се гарантира справедливост, по-специално като целите за намаляване на емисиите на парникови газове са по-строги за по-богатите държави членки, докато тези с по-нисък БВП на глава от населението получават по-голям дял от приходите от търгове на квоти от системата за търговия с емисии. В допълнение към хоризонталните фондове на ЕС, като политиката на сближаване и Механизма за възстановяване и устойчивост, бяха използвани и специални инструменти за финансиране, за да се смекчат социалните и икономическите последици от климатичния преход, по-специално чрез Механизма за справедлив преход и подготвяния Социален фонд за климата.

¹³ Urban—rural Europe — income and living conditions — Statistics Explained [Градска и селска Европа: доходи и условия на живот. Статистиката в достъпна форма] (europa.eu).

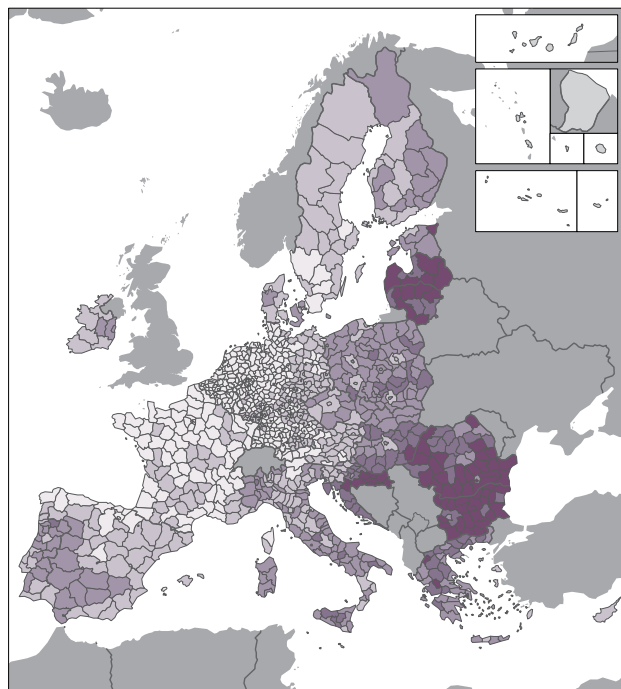
Карта 7 Въздействие на изменението на климата при сценарий за глобално затопляне с 2°C в регионите по NUTS 3, 2050 г.



Допълнителни икономически разходи



Излагане на хората на вредни климатични въздействия



Смъртност поради по-ниски от оптималните температури

% от БВП

- <= 0,0
- 0,0—0,5
- 0,5—1,0
- 1,0—1,5
- 1,5—2,0
- 2,0—2,5
- 2,5—3,0
- > 3,0

Допълнителни икономически разходи при сценарий за глобално затопляне с 2°C до 2050 г. в сравнение с днешната базова линия.
Източник: JRC.

няма данни

% от населението

- <= 10
- 10—25
- 25—50
- 50—75
- > 75

Дял на населението, изложено на вятърни бури, наводнения на крайбрежия, наводнения от реки, недостиг на вода и опасност от горски пожари.
Източник: JRC.

няма данни

0 1 000 km

Смъртни случаи на милион жители

- <= 1 000
- 1 000—1 500
- 1 500—2 000
- 2 000—2 500
- > 2 500

Смъртност от горещини и студове при сценарий за глобално затопляне с 2°C до 2050 г.
Източник: JRC.

няма данни

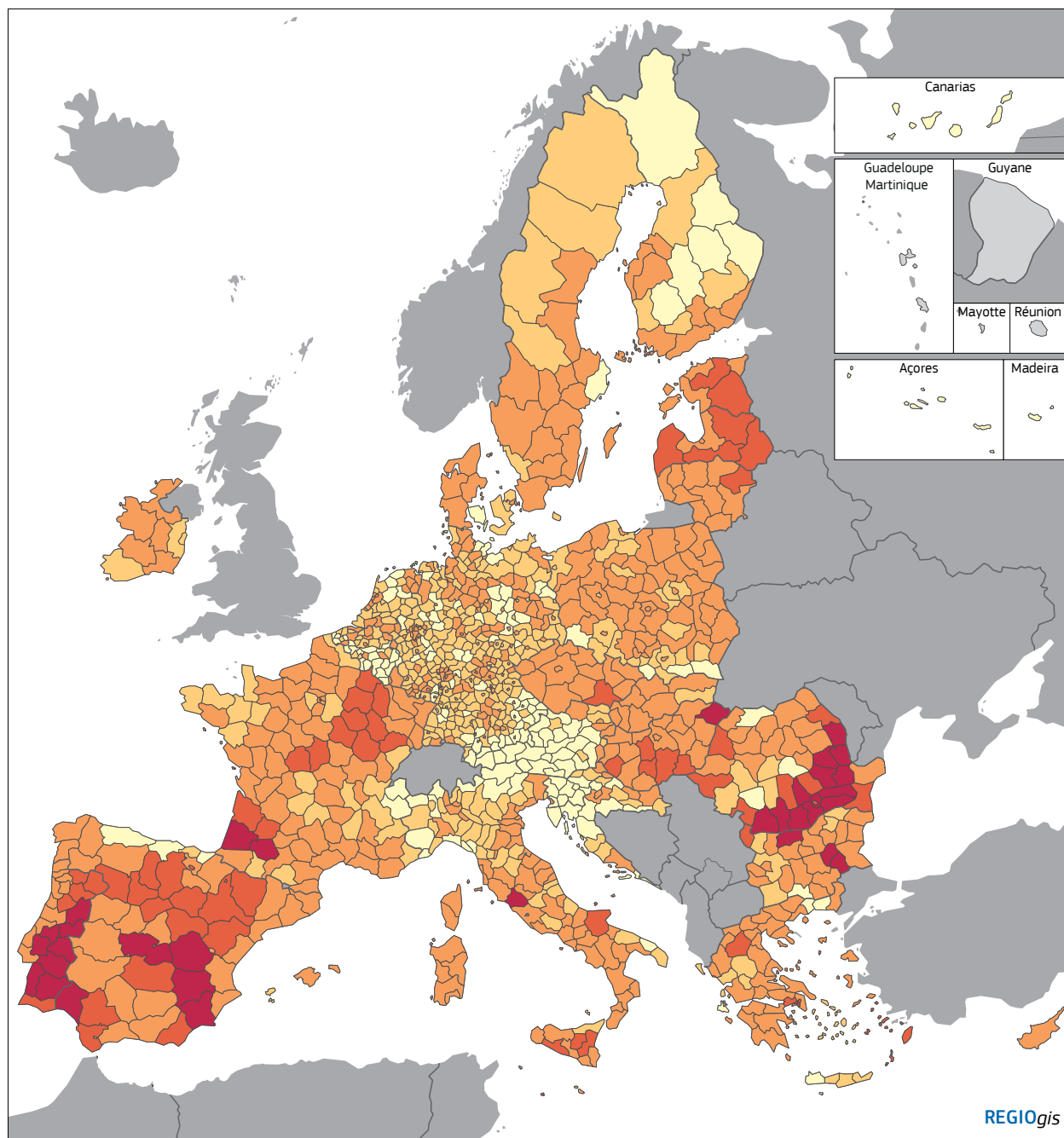
Изменението на климата създава риск от увеличаване на регионалните неравенства. Честотата и сериозността на свързаните с времето бедствия, като екстремни температури, бури, наводнения във вътрешността и по крайбрежието, суши и горски пожари се увеличават. Например наводненията в регионите по белгийско-германската граница през 2021 г. причиниха преки щети, оценени на 34,5 милиарда евро. Смъртността, свързана с горещините, се е увеличила, особено с оглед на застаряването на населението. Тези събития и тяхното въздействие върху хората и икономиката в Европа са разпределени неравномерно, различна е и способността на хората и икономиките да се справят с тях. Крайбрежните, средиземноморските и източните региони, които все още са по-бедни от средното равнище за ЕС, са по-уязвими и непропорционално засегнати и са изправени пред годишни икономически загуби, които се оценяват на най-малко 1 % от БВП, и пред по-голяма експозиция на хората на свързани с климата вреди.

Замърсяването на въздуха в ЕС все още се характеризира със социално-икономически различия. Замърсяването на въздуха като цяло е по-голямо в градовете, отколкото в селските райони, най-вече поради въздействието на движението по пътищата. Въпреки че през периода 2007—2020 г. качеството на въздуха се подобри както в най-богатите, така и в най-бедните региони на ЕС, продължават да съществуват неравенства, тъй като концентрацията на фини частици, които могат да бъдат вдишани, постоянно е с около една трета по-висока в най-бедните региони, които са по-зависими от твърдите горива за отопление.

Смекчаването на изменението на климата и подобряването на качеството на околната среда изисква бързо намаляване на емисиите на парникови газове и замърсители на въздуха във всички сектори, включително чрез кръгова икономика и възстановяване на екосистемите. Това налага да се предприемат мерки на всички равнища на управление, тъй като тези предизвикателства обикновено имат силно териториално и социално въздействие. Природните, географските и социално-икономическите различия между регионите водят също така до различен капацитет за намаляване на емисиите.

Преходът към неутрална по отношение на климата икономика трябва да бъде осъществен по справедлив и честен начин. Неравномерният капацитет на регионите да се възползват в пълна степен от този преход, може да изостри териториалните различия. Промените в икономиката, свързани с този преход, обикновено носят полза за регионите, които са по-способни да привличат инвестиции и да мобилизират квалифицирана работна ръка. Същевременно много селски и по-слабо развити региони имат голям потенциал за производство на енергия от възобновяеми източници — вятърни и слънчеви, или за улавяне и съхранение на въглероден диоксид в природните екосистеми. Развитието на този потенциал би било от полза не само за самите региони, но и за енергийната сигурност в цяла Европа.

Климатичният преход създава възможности и предизвикателства в областта на заетостта, както и за домакинствата. Някои сектори, които са силно зависими от изкопаеми горива, вероятно ще бъдат засегнати от загуба на работни места или от реструктуриране. В същото време изменението на климата представлява предизвикателство за традиционните сектори, като селското стопанство, туризма, промишлеността и дори производството на енергия, особено в районите, където недостигът на вода се превръща в ежедневие. Работниците в сектори, в които въздействието на изменението на климата е по-силно — особено тези със специфични умения или с ограничени възможности да се преместят в други отрасли — може да срещат трудности при намирането на нова работа, което води до безработица и натиск върху доходите на домакинствата. При секторите, които преобладават в регионалните и местните икономики, въздействието ще бъде по-широкомасщабно, което ще изисква икономиките в тези региони да се адаптират, за да останат



Карта 8 Неизползван потенциал от слънчева, вятърна и водна енергия по региони на ниво NUTS 3

- MWh/км²/годишно
- <= 500
 - 500—1 000
 - 1 000—5 000
 - 5 000—10 000
 - > 10 000
 - няма данни

Потенциално годишно производство на единица площ.
Източник: JRC.

0 500 km

© EuroGeographics, Асоциация за административните граници

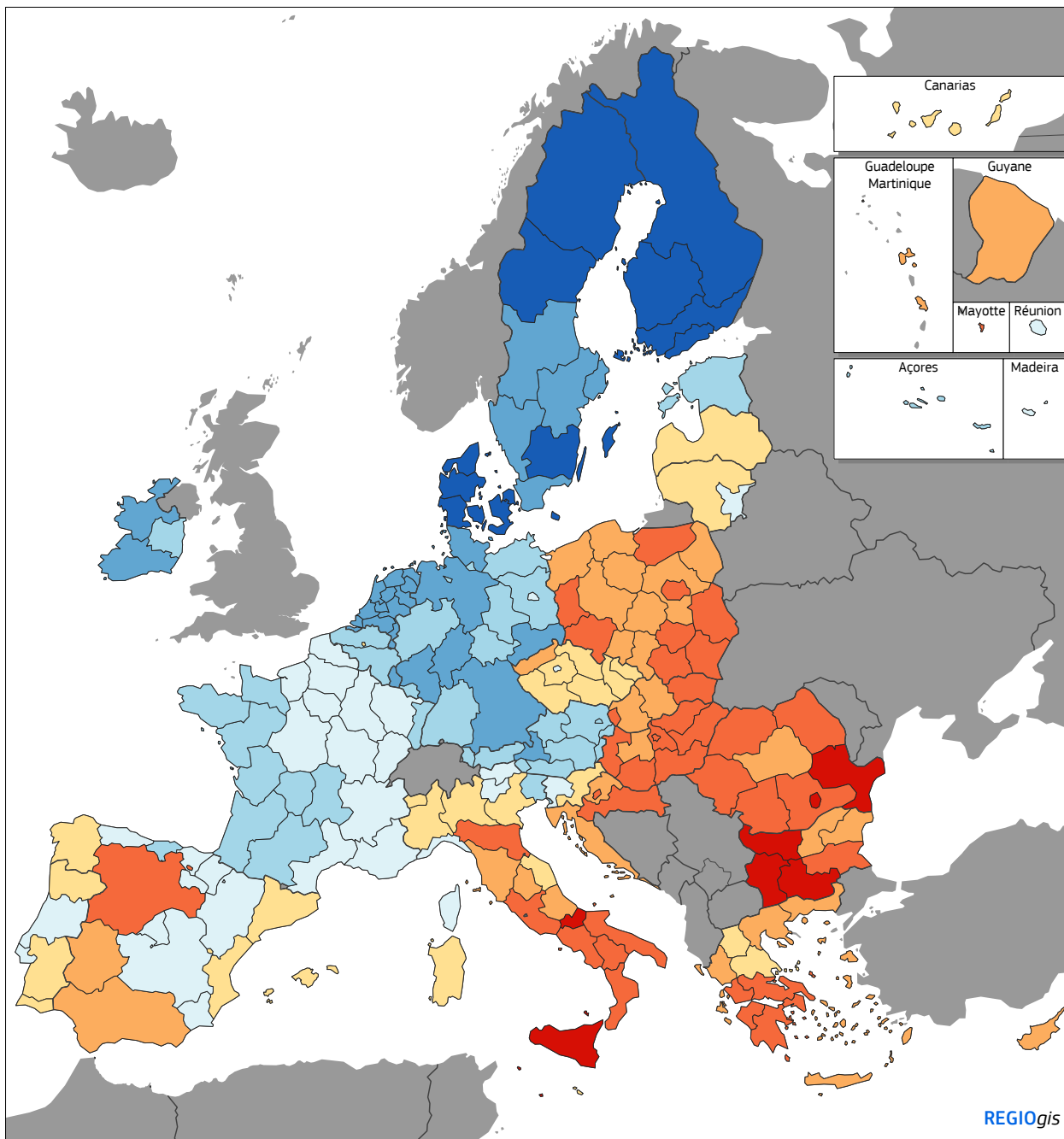
конкурентоспособни. Освен това прилагането на благоприятни за климата технологии и мерки изисква допълнителни инвестиции, което създава трудности за домакинствата с ниски доходи.

За насърчаване на създаването на работни места и възможности в регионите, за справяне с асиметричните разходи, свързани с изменението на климата, и за осъществяване на климатичния и екологичния преход е необходим комплексен подход, включващ ускоряване на намаляването на емисиите на парникови газове и замърсители на въздуха, необходимите инвестиции в издръжливост спрямо изменението на климата, подобряване на управлението на природните ресурси и възстановяването на природата, създаване на здрави екосистеми и природосъобразни решения, подпомагане на адаптирането към изменението на климата и управлението на риска от бедствия, инвестиране в ефективно използване на водите и пречистване на отпадъчните води (когато е необходимо), в кръговата икономика, в енергийната ефективност на жилищата и преминаването към щадящи климата видове транспорт.

Цифровият преход предоставя на всички региони възможности по отношение на повишената производителност на предприятията, иновациите, издръжливостта и достъпа до услуги и представлява възможност особено за селските и по-отдалечените територии. Той обаче може да доведе и до рискове за сближаването, дължащи се на неравномерния капацитет на териториите и хората да приемат и да използват цифрови технологии, включително за хората в неравностойно положение и маргинализираните общности. Ако не бъдат въведени адекватни публични политики, недостигът на цифрови умения може да се увеличи, което може да задълбочи социалното и регионалното разделение в Европа. Освен това липсата на инвестиции в инфраструктура за цифрова свързаност и във внедряването на цифрови технологии може да възпрепятства дългосрочните растеж и конкурентоспособност на засегнатите региони. Това може да окаже отрицателно въздействие върху социално-икономическата привлекателност на тези региони, за които ще бъде по-трудно да задържат квалифицирана работна сила и иновативни предприятия.

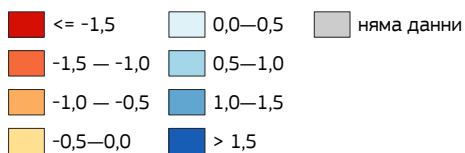
За да се гарантира, че регионите могат да се възползват от предимствата на цифровата трансформация, трябва да им се оказва постоянна подкрепа; това важи особено за най-слабо подготвените региони и за селските и отдалечените райони. Такава подкрепа е необходима по-специално по отношение на инвестициите в разгръщането на усъвършенствани цифрови мрежови инфраструктури и услуги, придобиването на основни и задълбочени цифрови умения, както и възприемането на цифрови технологии от предприятията, гражданите и публичните администрации.

Новата геополитическа обстановка също може да засегне сериозно редица региони на ЕС. Агресивната война на Русия срещу Украйна доведе до рязко намаляване на инвестициите, търговските потоци и икономическите дейности (включително туризма), както и до нови икономически пречки и загуба на работни места в някои региони. Войната доведе и до безпрецедентен брой хора, нуждаещи се от подслон в ЕС. С комбинация от правна, оперативна и финансова подкрепа ЕС помогна да се гарантира, че както бягащите към ЕС, така и държавите членки, които ги приемат, получават добра подкрепа. В някои региони обаче има особено голям брой пристигащи, което оказва натиск върху местните системи за интеграция. Регионите, граничещи с Русия и Беларус, са изправени и пред предизвикателства, свързани със сигурността, както и пред заплахата, че миграцията може да бъде използвана като инструмент, или пред действителното ѝ използване като инструмент.



Карта 9 Европейски индекс за качество на управлението, 2024 г.

Стандартно отклонение, варира от лошо качество (отрицателно) до добро качество (положително)



ЕС = 0

Забележка: Резултатите са изразени в z-стойности и следователно средната стойност за ЕС е равна на 0. Положителните (отрицателните) стойности отразяват качеството на управление, което е по-високо (по-ниско) от средното за ЕС.

Всички страни са на ниво NUTS 2, с изключение на Белгия и Германия, които са на ниво NUTS 1.

Източник: Институт за качество на управлението, Университет на Гьотеборг.

0 500 km

© EuroGeographics, Асоциация за административните граници

Постоянна подкрепа е необходима и за някои южни периферни и най-отдалечени региони, изложени на особен миграционен натиск по външните граници или засегнати от увеличаване на незаконно пристигащите.

Нарастващото напрежение и по-голямата международна конкуренция изискват по-разнообразни вериги за създаване на стойност. В контекста на отворената стратегическа автономност разнообразието на регионите на ЕС и техните съществуващи и потенциални конкурентни предимства са плюс. Регионалното многообразие може да укрепи единния пазар и веригите за създаване на стойност в цяла Европа. За постигането на това обаче регионите трябва да разполагат с подходящи физически, човешки и иновационни ресурси и да могат да разгърнат своя потенциал и добавена стойност.

Въпроси, свързани с управлението

Недостатъците в публичното управление и административния капацитет възпрепятстват потенциала за развитие и продължават да бъдат структурно предизвикателство в няколко региона и държави членки. Качеството на институциите — в което се включват зачитането на принципите на правовата държава и административния капацитет — е от решаващо значение за възвръщаемостта на публичните и частните инвестиции. Между качеството на управлението и въздействието на инвестициите в рамките на политиката на сближаване съществува силна взаимовръзка. Това налага да се укрепи административният капацитет в европейските региони, включително с оглед на бъдещите разширявания на ЕС, тъй като подобряването на качеството на управлението на национално, регионално и местно равнище може да повиши ефективността на националните и европейските политики и инвестиции.

Потенциалът за развитие на много региони може да бъде засегнат и от липсата на диверсификация на източниците на финансиране на регионално и местно равнище, като се разчита до голяма степен на трансфери от националните бюджети. Субектите на поднационално равнище отговарят средно за повече от половината от публичните инвестиции. В по-слабо развитите държави членки този дял е по-малък, но се увеличава. Този вид зависимост подкопава издръжливостта на засегнатите държави на сътресения. Следователно по-високият и диверсифициран капацитет за финансиране на регионалните и местните власти, по-специално възможността за мобилизиране на частни инвестиции, заедно с укрепването на институционалния им капацитет и административните им правомощия, ще подсилят устойчивостта на техните стратегии за развитие.

4. Преглед на постиженията на политиката на сближаване и извличане на поуки за бъдещето

Както беше подчертано по-горе, политиката на сближаване допринесе успешно за сближаването между държавите членки, но на поднационално равнище картината е по-нюансирана. Процесът на сближаване на национално равнище понякога е засенчен от нарастващите различия на поднационално равнище, по-специално между големите метрополни райони и другите региони, както и от изоставащите региони, които често попадат в „капан за развитието“.

Програмите за периода 2021—2027 г. започнаха с известно забавяне поради въздействието на пандемията, а в някои държави членки — поради други фактори, като например необходимостта в същото време да се изготвят планове за възстановяване и устойчивост. Управляващите органи в държавите членки и в регионите трябваше да се справят успоредно с различни системи за управление и с

различни срокове. По-слабо развитите държави членки и региони, които най-много се нуждаят от инвестиции в рамките на политиката на сближаване, често срещат затруднения при разработването и изпълнението и имат по-ограничени административни ресурси. Въпреки мерките за опростяване на политиката на сближаване, въведени чрез законодателната рамка за периода 2021—2027 г., и подкрепата за административния капацитет, предоставена през последните десетилетия, е необходимо допълнително опростяване на политиката.

За да се повиши нейната ефективност при осъществяването на целите, залегнали в Договора, по-специално с оглед на предизвикателствата, е **необходимо да се обмисли как би могла допълнително да се подобри структурата на политиката на сближаване.**

Осъществяване на целта, залегнала в Договора: намаляване на различията в икономическото развитие

През изминалите периоди политиката на сближаване непрекъснато се развиваше, за да се адаптира към новите обстоятелства и да подкрепя приоритетите на ЕС. Това включваше промени в подпомаганите инвестиции, географското покритие, начина на изпълнение, използването на условия и връзката с процеса на европейския семестър. Заедно с това бяха запазени и с течение на времето дори бяха подобрени основните ценности и принципи на политиката: дългосрочна рамка за програмиране, партньорство със заинтересованите страни и гражданското общество, многостепенно управление, оценка и събиране на данни и най-вече ориентиран към местните условия подход, при който подкрепата е съобразена със специфичните регионални нужди и възможности.

В съответствие с целите, залегнали в Договора, ресурсите на политиката на сближаване бяха съсредоточени върху по-слабо развитите региони и държави членки на ЕС: по програмите за периода 2021—2027 г. за тези региони се разпределят 70 % от Европейския фонд за регионално развитие и Европейския социален фонд плюс Кохезионният фонд се разпределя изцяло на държави членки, чийто БНД на глава от населението е под 90 % от средния за ЕС. Въпреки че финансиране по линия на политиката на сближаване получават всички региони, през периода 2014—2020 г. интензитетът на помощта е по-висок в по-слабо развитите региони, като на година са разпределени средно около 297 EUR на глава от населението, докато средната стойност за ЕС е 117 EUR.

Основният акцент се запазва върху по-слабо развитите региони, като наред с това следва да се обърне внимание и на динамиката на развитието и дългосрочните тенденции, проблемите да се решават, преди да станат вкоренени, и да се помага на регионите, попаднали (или застрашени да попаднат) в „капан за развитието“. Накратко, необходимо е да се възприеме по-инициативен подход за постигане на целта за насърчаване на хармоничното развитие, залегнала в Договора.

Различните региони имат различни отправни точки и различни пътища на развитие

Регионите имат различни отправни точки на развитие, различни нужди и различен капацитет. Поради различните си административни и финансови възможности те са и неравномерно подготвени да се справят с възникващите предизвикателства. Ето защо, за да се справят с протичащите и с бъдещите трансформации, те ще поемат по различни пътища на развитие.

Чрез политиката на сближаване (но не само чрез нея) ЕС следва да насочва целева, ориентирана към местните условия подкрепа, съобразена със специфичните нужди на всеки регион, като съблюдава приоритетите на ЕС и отдава дължимото внимание на предизвикателствата, рамките и политиките във всяка държава членка.

Програмите за регионално развитие отдавна са основен елемент на политиката на сближаване, а Фондът за справедлив преход показва как подкрепата може да бъде допълнително адаптирана към специфичните нужди на развитието на териториите с оглед на справянето с предварително определени предизвикателства, свързани с климатичния преход. Стратегиите за интелигентна специализация също се оказаха полезни за укрепването на регионалните иновационни екосистеми, тъй като се основават на местните капацитет и активи, използват мрежа от местни и регионални заинтересовани страни и целят да се преодолеят различията в областта на иновациите.

Екологичният и цифровият преход, демографската трансформация, променящите се световни икономически тенденции и изменението на климата ще засегнат всички регионални икономики. В отделните региони обаче мащабът и естеството на тези предизвикателства ще бъдат различни, както е различна и способността на регионите да се справят с тях.

Поради това е необходимо да се обмисли задълбочено как политиката да се приспособи най-добре към различните икономически профили и географски характеристики на регионите, за да може инвестициите да се насочват стратегически. Нараства необходимостта да се отразят по-добре многобройните предизвикателства пред развитието, нуждите от реформи и различните социални и трудови условия, за да се улесни по-ефикасното програмиране на средствата на ЕС в най-отдалечените, слабо населените, островните, планинските, граничните и селските райони, в районите, засегнати от индустриалния преход, както и извън тях.

Насърчаване на по-балансирано териториално развитие

Икономическото развитие на поднационално равнище често се характеризира със силна поляризация между столичните региони и големите метрополни центрове, от една страна, и регионите с по-ниска гъстота на населението, от друга. Неравномерното разпределение на движещите сили на растежа води до това по-развитите региони да се представят по-добре от другите по отношение на иновациите, конкурентоспособността, качеството на публичното управление и администрацията и придобилите образователна степен. Това може също така да означава, че в по-малко развитите селски и междинни региони все още съществува значителен неизползван икономически потенциал и потенциал за създаване на качествени работни места.

Метрополните райони, градовете и заобикалящата ги среда играят централна роля в регионалното развитие. В тях е съсредоточен човешкият капитал (включително университети, центрове за професионално обучение и центрове за научноизследователска и развойна дейност) и се осигуряват висока свързаност и висококачествени услуги. Поради това те естествено привличат инвестиции. Тяхната привлекателност обаче си има цена: повече задръствания, социални предизвикателства и жилищни разходи, които в съчетание с по-високите разходи за заплати могат да подкопаят конкурентоспособността им.

Малките и средните градове също играят решаваща роля в териториалното развитие, като насърчават растежа на заобикалящите ги райони. Те са от ключово значение за предоставянето на публични и частни услуги и предлагат на околните райони възможности за заетост и образование.

По-доброто сътрудничество между регионите на ЕС може да допринесе и за постигането на по-балансирано териториално развитие. Политиката на сближаване, особено чрез програмите по Interreg, спомогна за насърчаване на междурегионалното сътрудничество чрез съвместна работа на трансгранично и транснационално равнище, включително чрез макрорегионални стратегии. Всичко това насърчава иновациите, развитието и по-доброто управление. Като се има предвид добавената стойност от подкрепата за трансграничните инвестиции с европейския бюджет, съществува възможност за засилване на регионалното сътрудничество на различни равнища — по-специално при трансграничното предоставяне на общи обществени блага.

Териториалните дисбаланси биха могли да бъдат смекчени чрез по-полицентричен модел на развитие, който се основава на малките и средните градове и насърчава достъпността на обществени услуги в райони, отдалечени от големите градски центрове. Регионалното сътрудничество може да се засили чрез изграждане на капацитета на съответните органи и заинтересовани страни.

Партньорство, многостепенно управление и овластяване на заинтересованите страни

Хората по места знаят най-добре какви са конкретните нужди на тяхната територия. Ето защо те трябва да участват във вземането на решения и изготвянето на политики. Това включване и овластяване може да бъде от полза и за да се противодейства на нарастващото политическо недоволство¹⁴ и недоверие към публичните органи.

Рамката за периода 2021—2027 г. допринесе за укрепване на партньорството и участието на регионалните и местните действащи лица, гражданското общество и социалните партньори. Действията включваха насърчаване на териториални модели за изпълнение, като водено от общностите местно развитие или интегрирани териториални инвестиции. Тези модели съчетават финансиране от множество източници и служат за изпълнението на стратегия, която е насочена към конкретна територия и включва местно партньорство, подходи „отдолу—нагоре“ и териториално управление. Необходимо е да се обмисли допълнително как най-добре да бъдат включени органите на поднационално равнище и други съответни заинтересовани страни и да се укрепят териториалните механизми за многостепенно управление. Целта е да се отговори по-добре на нуждите на икономическите и социалните партньори и на гражданите в съответствие с приоритетите на ЕС. Тази засилената роля на местните партньори изисква да се подобри административният им капацитет — как най-добре да се направи това, следва да бъде част от дебата.

Насърчаване на институционалното сближаване чрез преодоляване на съществуващите недостатъци в публичното управление и административния капацитет

Доброто управление, силните институции, зачитането на принципите на правната държава и силният административен капацитет са предпоставка за ефективно и ефикасно разработване и изпълнение на всяка стратегия за развитие и в по-общ план — за икономически и социален напредък. Поради административни и управленски слабости, дължащи се по-специално на трудности при подготовката и осъществяването на инвестициите, някои държави членки и региони не успяват да извлекат пълните ползи от политиката на сближаване.

¹⁴ A. Rodríguez-Pose, L. Dijkstra и H. Poelman: The Geography of EU Discontent and the Regional Development Trap [Географията на недоволството в ЕС и „капанът за регионалното развитие“] Regional Policy Working Papers 03/2023 [Работни документи за регионалната политика 03/2023]

Слабостите в управлението и капацитета все още са широко разпространени. Подкрепата по линия на политиката на сближаване, която понастоящем се предоставя чрез техническа помощ, запълва предимно недостига на капацитет в управлението на средства и в механизмите за изпълнение, включително когато този недостиг на капацитет е свързан с борбата с измамите и корупцията.

За засилването на административния капацитет допринесоха и други инструменти на ЕС, и най-вече Инструментът за техническа подкрепа, който все повече помага на регионалните и местните власти. Реформите на публичните администрации, подпомагани от Механизма за възстановяване и устойчивост (например при процедури за издаване на разрешения или за възлагане на обществени поръчки), бяха от полза за инвестициите, финансирани както по Механизма за възстановяване и устойчивост, така и по политиката на сближаване.

За да се преодолеят тези слабости в националните и регионалните администрации, както и сред бенефициерите и партньорите, е необходим по-амбициозен и комплексен подход. Такъв стратегически подход може да съчетава специализирана техническа подкрепа с изисквания за реформи в определени области.

Преодоляването на административните недостатъци не само ще подобри ефективността на политиката на сближаване, но и ще допринесе за стимулиране на инвестициите и обмена в рамките на единния пазар, ще повиши привлекателността на засегнатите региони и държави членки и ще подобри техния капацитет за прилагане на достиженията на правото на ЕС.

Повишаване на ефективността на инвестициите по линия на политиката на сближаване и насърчаване на реформи

Инвестициите са необходимо, но недостатъчно условие за осигуряването на икономическо развитие. Въпреки че получават подкрепа по линия на политиката на сближаване в продължение на много години, някои региони все още имат слаби икономически резултати. Необходими са реформи за премахване на пречките пред регионалното развитие – било то специфични инвестиционни бариери, регулаторни пречки или мерки за подобряване на функционирането на пазара на труда и стопанската среда.

Съгласно рамката за периода 2021–2027 г. политиката на сближаване насърчи по-силните връзки между инвестициите и реформите, като тези връзки се изразяват в отключващи условия и привеждане в съответствие с европейския семестър. Като премахват пречките пред регионалния растеж и развитие, тези връзки могат да имат положително въздействие върху единния пазар.

Отключващите условия създават единна рамка за повишаване на ефективността на инвестициите по линия на политиката на сближаване, като гарантират например икономическата значимост и финансовата устойчивост на планирането на инвестициите в транспорта или съгласуваността на управлението на водите с приоритетите и изискванията на ЕС. Прилагането на тези условия чрез общ набор от изисквания, установени в регулаторната рамка, обаче може да ограничи възможността да се вземат предвид специфичните трудности, нужди и предизвикателства, които срещат държавите членки и които се променят с течение на времето.

Беше въведена и по-тясна координация между европейския семестър и инвестициите по линия на политиката на сближаване. Въпреки че европейският семестър е съсредоточен върху реформите на национално равнище, засиленото териториално и социално измерение на семестъра от 2018 г. насам увеличи ролята му за насочване на държавите членки към оползотворяване на икономическия

потенциал на цялата им територия и намаляване на неравенствата. Специфичните за всяка държава препоръки, свързани с инвестициите, наистина направляваха програмите на политиката на сближаване за периода 2021—2027 г. и използването на Фонда за справедлив преход. Препоръките от 2024 г. ще играят ключова роля в междинния преглед и корекциите на програмите през 2025 г., като ще бъде поставен по-силен акцент върху регионалните особености и предизвикателства.

С цел по-нататъшно стимулиране на регионалния растеж и сближаване е **необходимо да се проучи как връзката между инвестициите и реформите може да бъде допълнително укрепена, за да се увеличи максимално въздействието на политиката на сближаване.** При този анализ следва да се вземе предвид опитът от други инструменти на ЕС — по-специално Механизма за възстановяване и устойчивост, с който бе въведено по-голямо взаимно допълване на инвестиционната политика и реформите в държавите членки. В анализа следва да бъдат засегнати обхватът на необходимите реформи, ролята на европейския семестър и координацията между европейските, националните и регионалните политики.

По-добра координация и съгласуваност с националните политики

Насърчаването на сближаването не е отговорност единствено на политиката на сближаване. Използването на икономическия потенциал на всички региони на ЕС, като същевременно се намаляват социално-икономическите неравенства, изисква общи усилия и следва да бъде обща цел на инвестиционните политики на равнището на ЕС и на национално равнище. Това невинаги е така в достатъчна степен. Следователно е необходимо допълнително да се обмисли как действията на равнището на ЕС и на национално равнище за преодоляване на различията и за постигане на залегналата в Договора цел за икономическо, социално и териториално сближаване следва да се допълват, като се укрепват взаимно и като подкрепата се адаптира към различните видове територии.

Например включването, когато е уместно, на териториалното измерение в разработването на политиките може да засили по-голямата съгласуваност между специфичните за региона нужди и хоризонталните (европейски и национални) политики.

Повишаване на ефективността на изпълнението

Забавянията в програмирането и изпълнението на програмите по линия на политиката на сближаване (дължащи се отчасти на отложеното финансово изпълнение, съпътствано с административни недостатъци в някои държави членки и региони) показват, че начинът на изпълнение на политиката може да бъде подобрен. Това може да се постигне по-специално, като се осигури по-нататъшно опростяване за администрациите и бенефициерите.

В рамката за периода 2021—2027 г. бяха предложени важни мерки за опростяване – включително намален списък на целите на политиката, по-ясна интервенционна логика чрез показатели, по-облекчено докладване и механизми за единен одит. В нея също така бяха разширени възможностите за използване на алтернативни варианти за плащане освен разходите, основани на фактури, т.е. финансиране, което не е свързано с разходи, или опростени варианти за разходите. Това проправи пътя за улеснено изпълнение с по-бързи възможности за плащане. Държавите членки обаче все още не са се възползвали в пълна степен от тези възможности.

Положителният опит, натрупан при изпълнението на ЕСФ и ЕСФ+ с преминаването към модел на изпълнение, основан на резултатите, може да спомогне за извличането на поуки за бъдещето. Важно е да се прецени дали този модел на изпълнение, при който плащанията са свързани с постигането на крайните резултати (вместо с възстановяването на направените разходи), би могъл да доведе до намаляване на административната тежест за програмните органи и бенефициерите, да ускори финансовото изпълнение и да увеличи ориентацията на политиката към резултати.

От междинната оценка на Механизма за възстановяване и устойчивост¹⁵ също произтекоха някои важни аспекти които трябва да се вземат предвид при бъдещото разработване на инструментите на ЕС за финансиране. Свързаните с това консултации показват, че на равнището на ЕС съществува широка подкрепа за инструменти за финансиране, основани на резултатите. Средствата по Механизма за възстановяване и устойчивост се отпускат при постигането на ключовите етапи и целите, които представляват конкретни стъпки в изпълнението на реформите и инвестициите от държавите членки, като по този начин се възнаграждава напредъкът в тази посока.

В междинната оценка също така се констатира, че съчетаването на реформи и инвестиции по интегриран начин предоставя ефективни стимули за удовлетворяване на дългосрочни нужди от реформи и може да доведе до по-съгласувано и ефикасно изпълнение. Плановете за възстановяване и устойчивост насърчават цялостното разработване на политики, като стимулират държавите членки да разработят съгласуван набор от реформи и инвестиции, с ясни резултати, които са насочени както към приоритетите на политиката на ЕС, така и към специфичните за всяка държава предизвикателства. В същото време оценката показва, че местните и регионалните власти, заинтересованите страни и социалните партньори сочат недостатъчното си участие, и припомня значението на тяхното ефективно участие — не само в разработването, но и в изпълнението и мониторинга на мерките, които ги засягат. Накрая, в оценката се подчертават и потенциалните области за бъдещо опростяване с цел да се осигури достатъчна гъвкавост при разработването и изпълнението на плановете, по-специално по отношение на процедурата за тяхното преразглеждане, определянето на ключовите етапи и целите, както и настоящата рамка за одит и контрол.

Всяка бъдеща промяна в политиката на сближаване или всеки нов модел на изпълнение трябва да бъдат приведени в съответствие със заетата в Договора цел за икономическо, социално и териториално сближаване и да отчитат опита от програмирането на политиката на сближаване и нейния регионален и ориентиран към местните условия подход, както и поуки, извлечени от Механизма за възстановяване и устойчивост. Съществуват и практически въпроси, които трябва да бъдат разгледани — например последиците за системата за одит и контрол.

Постигане на дългосрочни цели — но с вградена гъвкавост в случай на непредвидени обстоятелства

Програмите по линия на политиката на сближаване преследват дългосрочни цели за развитие с период на изпълнение, обхващащ повече от десетилетие.

Съществуващата възможност за изменение на програмите по линия на политиката на сближаване вече позволява гъвкаво адаптиране, за да се отчитат променящите се обстоятелства. С течение на времето тази гъвкавост се увеличи. Тя се използва много успешно в отговор на икономически кризи и неочаквани сътресения, по-специално в области, свързани с овладяването на извънредни ситуа-

¹⁵ COM(2024) 82 final, 21.2.2024 г.

ции, с възстановяването след извънредни ситуации, както и с тяхното предотвратяване. Законодателната рамка включва възможности за бързо преразпределяне на средства между и в рамките на програмите, средносрочен преглед и специални разпоредби за временни дерогации в отговор на извънредни или необичайни обстоятелства.

Въпреки че беше от решаващо значение политиката на сближаване да допринесе за отговора на ЕС на социално-икономическите последици от пандемията от COVID-19 и от агресивната война на Русия срещу Украйна, основният ѝ акцент трябва да остане върху постигането на дългосрочните структурни цели. Икономическата издръжливост може да бъде постигната само чрез дългосрочни инвестиции, особено в диверсификацията на регионалните икономики, изграждането на адаптивност към технологичните и демографските промени и повишаването на квалификацията на работната сила.

5. Заключение

В деветия доклад за сближаването се подчертават значителните постижения на политиката на сближаване по отношение на насърчаването на икономическото и социалното сближаване във възходяща посока в Съюза. Предизвикателствата остават особено на регионално равнище и те ще бъдат допълнително засегнати от структурните трансформации. Поуките, извлечени от минали периоди на изпълнение и от взаимодействието с други инструменти, извеждат на преден план необходимостта от по-нататъшно подобряване на структурата на политиката на сближаване. Една по-силна и модернизирана политика е от съществено значение за укрепване на европейския модел на растеж, за изграждане на приобщаващ Съюз и за постигане на залегналата в Договора цел за икономическо, социално и териториално сближаване.

ОСТАНЕТЕ ВЪВ ВРЪЗКА



ec.europa.eu/info/region



#CohesionPolicy
@EUinmyRegion



EUinmyRegion



EUinmyRegion



EUinmyRegion



Сканирайте, за да отворите
уебсайта на Доклада
за сближаване



Служба за публикации
на Европейския съюз

ISBN 978-92-68-14081-9
doi: 10.2776/180