



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 30.5.2007
COM(2007) 273 окончателен

ЧЕТВЪРТИ ДОКЛАД

за икономическото и социално сближаване

(представена от Комисията)

{SEC(2007) 694}

ЧЕТВЪРТИ ДОКЛАД

за икономическото и социално сближаване

Член 159 от Договора предвижда, че Комисията представя на всеки три години пред Европейския парламент, Съвета, Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите доклад относно напредъка в постигането на икономическо и социално сближаване и относно начина, по който различните средства, уредени с този член (политиките на държавите-членки и на Общността), са допринесли за него.

Настоящият четвърти доклад за сближаването представя, първо, актуалното състояние и гледище по отношение на икономическото, социално и териториално сближаване и, второ, анализ на въздействието на политиката на сближаване в Съюза на национално и общностно равнище. Специално внимание се отделя на: 1) предварителната оценка на въздействието на европейската политика на сближаване през програмния период 2000-2006 г. и 2) началната оценка на подготовката за новия период 2007-2013 г., базираща се на националните стратегии и на проекти за работни програми, предадени на Комисията от държави-членки до края на април 2007 г. [Виж SEC(2007) 694]¹.

1. ДОБАВЕНАТА СТОЙНОСТ НА ПОЛИТИКАТА НА СБЛИЖАВАНЕ

Съществуват редица фактори, които влияят на ефективността и въздействието на европейската политика на сближаване. Икономическа среда, характеризираща се с ценова стабилност и добър бюджетен баланс, се облагодетелства от ниските лихвени проценти. На свой ред, това стимулира инвестициите и натрупването на капитали, което води до увеличаване на производителността и заетостта. Това спомага и за увеличаването на степента и разпространението на иновациите и за намаляването на цената на капитала.

Ефикасността и ефективността на публичните администрации на национално, регионално и местно равнище е друг решаващ фактор. Накрая, именно външните фактори и главно глобализацията, често са основните движещи сили за структурни промени на всички равнища и които оказват голямо въздействие върху развитието и създаването на нови работни места.

Независимо от това, в резултат на взискателен подход политиката на сближаване е успяла да внесе подобрение в стандартите на живот и в степента на възможностите в Съюза.

¹ През периода 2000-2006 г. пет фонда допринесоха за политиката на сближаване – ЕФРР, ЕСФ, Кохезионния фонд, ФЕОГА секция „Ориентиране“ и ФИОР. За текущия период 2007-2013 г. настоящият доклад се фокусира върху приноса към политиката на сближаване на ЕФРР, ЕСФ и Кохезионния фонд. Бившата секция „Ориентиране“ на ФЕОГА е поета от новия Фонд за развитие на селските райони, който също допринася за икономическото и социално сближаване.

- *Конвергенцията се проявява на национално и регионално равнище*

Взети като група, основните финансови бенефициери от програмите, свързани с европейската политика на сближаване за периода 2000-2006 г., продължиха да показват внушителни темпове на растеж. На национално равнище, стабилното икономическо представяне на региони с нисък БВП на глава от населението през изминалото десетилетие означаваше, че в целия ЕС регионите са били в процес на конвергенция, измерим според БВП на глава от населението.

- *Според преценките тези тенденции ще се запазят*

За периода 2007-2013 г. изследванията сочат, че в сравнение с очакванията за растеж инвестирането по програмите ще добави 5-15% към абсолютните нива на БВП в повечето от новите държави-членки. Освен това е пресметнато, че до 2015 г. ще бъдат създадени около 2 милиона нови работни места в резултат на тези нива на инвестиране.

- *Политиката на сближаване подкрепя растежа и заетостта и извън регионите на конвергенция*

Растежът и развитието в една пазарна икономика неизбежно водят до реструктуриране, което често е свързано с неравномерното разпределение между закривани и откривани работни места, и което може да доведе до нараснала териториална концентрация на социални и икономически проблеми. Усилването на способността на Съюза да се приспособява към промени и да създава допълнителна и устойчива трудова заетост е една от задачите на европейската политика на сближаване също и в по-проспериращите държави-членки на Съюза. Според изчисленията, през периода 2000-2005 г. са разкрити общо над 450 000 работни места в шест държави, което съответства на две трети от европейските средства, отделени по Цел 2.

- *Политиката на сближаване подкрепя иновационния капацитет на държавите-членки и регионите*

През периода 2000-2006 г. политиката на сближаване подкрепи съществено усилията в областта на научноизследователската и развойната дейност и увеличи иновационния капацитет главно на регионите по Цел 1. Въз основа на съществуващите програми към датата на приемането на настоящия доклад, делът на ресурсите на политиката за сближаване, които ще бъдат инвестирани в иновационна и научноизследователска и развойна дейност за периода 2007-2013 г., ще се увеличи с повече от два пъти.

- *Инвестициите на политиката на сближаване в човешки ресурси имат висока възвръщаемост*

Над половината от увеличаването на производителността през миналото десетилетие се дължи на повишеното качество на човешкия капитал. Европейските програми за сближаване съфинансират обучението на 9 милиона души годишно, над половината от които са жени. След обучението висок процент от бенефициерите или започват (отново) работа, или съобщават за по-добри условия на работа и по-високи доходи.

- *Политиката на сближаване въздейства положително за насочване на публичния и частния капитал в подкрепа на производствени инвестиции*

За периода 2000-2006 г. всяко еуро, инвестирано в политиката на сближаване, доведе до повече разходи в регионите по Цел 1. В регионите по Цел 2 така предизвиканите разходи могат да достигнат три пъти по-големи стойности в сравнение с първоначално инвестираните средства. Това се постига чрез такива средства на политиката на сближаване като съфинансиране и партньорство, както и чрез увеличаване на участието на частния капитал, включително и на разнообразието от публично-частни форми на партньорство.

Съвсем наскоро Комисията, в сътрудничество с международните финансови институции, разработи иновативни финансови инструменти, които да допълват и да се съчетават с европейската практика на безвъзмездно финансиране: „JEREMIE“ за насърчаване на малки и средни предприятия (МСП) и за микрокредитиране и „JESSICA“ за градско развитие. Това ще доведе до трансформирането на безвъзмездните помощи в рециклируеми форми на финансиране, което повишава устойчивостта им в дългосрочна перспектива; ще се увеличи ефектът на лоста, възникнал от използването на такива безвъзмездни помощи за привличане и комбиниране с частен капитал; и ще създаде по-силни стимули за по-добро представяне.

- *Политиката на сближаване е насърчила появата на интегрирани подходи*

Политиката на сближаване спомага за насърчаване на развитието, включително по такива сложни проблеми като предизвикателствата на глобализацията, промяната на климата, демографските тенденции. Тя постига това чрез интеграция, която придава завършеност на съвкупността от различните секторни политики. Този интегриран подход спомогна за подобряване на цялостното въздействие на секторните интервенции чрез използване на взаимодействията между сфери на политика и чрез контролиране на техните странични ефекти; чрез насърчаване на диалога между администрациите; и чрез по-добро адаптиране на интервенциите към социално-икономическите характеристики на региони и други места.

- *Политиката на сближаване спомага за по-доброто качество на публичните инвестиции*

Седемгодишният програмен подход на политиката, базиращ се на осигурен бюджет за този период, значително е подобрил дългосрочното планиране на бюджета в много държави-членки и региони. Освен това политиката на сближаване спомага за определяне на приоритетните решения за публично инвестиране и по този начин води до, особено в страните на приложение на политиката на сближаване, по-ефективното и ефикасно използване на публичните инвестиции като цяло, а не само на инвестициите, съфинансирани от Общността. По този начин политиката на сближаване влияе на инвестиционния модел, като го насочва към по-висока производителност и по-голяма устойчивост.

- *Политиката на сближаване е насърчила партньорството като ключов елемент на доброто управление*

Принципът на партньорството е фундаментален принцип, заложен във всички аспекти на политиката на сближаване – програмиране, изпълнение, наблюдение и оценка – и понастоящем е общоприет като ключов елемент за доброто управление. Многостепенната система за управление, която се основава върху стратегически подходи и включва общностни, национални, регионални и местни власти и други заинтересовани, подпомага осигуряването на действия в съответствие с конкретните обстоятелства и на истинска ангажираност за успех.

2. СЪСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ НА ИКОНОМИЧЕСКИТЕ, СОЦИАЛНИ И ТЕРИТОРИАЛНИ НЕРАВЕНСТВА

2.1. Икономическо сближаване

- *Конвергенцията се осъществява както на национално,...*

Най-големите бенефициери от политиката на сближаване за периода 1994-2006 г. – Гърция, Испания, Ирландия и Португалия – като цяло са постигнали внушителен растеж. За периода 1995–2005 г. Гърция е намалила дистанцията в сравнение с останалите от ЕС-27 и през 2005 г. се е придвижила от 74 % до 88 % от средното равнище за ЕС-27. През същата година Испания и Ирландия са се придвижили съответно от 91 % и 102 % и са достигнали 102% и 145% от средното равнище за Съюза. Същевременно растежът в Португалия от 1999 г. насам е бил под средното равнище за ЕС. През 2005 г. нейният БВП на глава от населението е бил 74 % от средното равнище за ЕС.

Сред новите държави-членки, особено тези с много нисък БВП на глава от населението, се наблюдава по-бърз растеж и по-бързи темпове на настигане на другите. БВП на трите балтийски държави почти се е удвоил през последното десетилетие от 1995–2005 г. Полша, Унгария и Словакия също са дали добри показатели с темпове на растеж над два пъти по-големи от средните за ЕС.

Въпреки това, поради много ниските начални нива на БВП на глава от населението и като се имат предвид настоящите темпове на растеж, възможно е да минат повече от 15 години, преди Полша, и особено България и Румъния, да достигнат БВП на глава от населението, равен на 75 % от средния за ЕС-27.

- *...така и на регионално равнище*

Относително силен икономически растеж в региони с нисък БВП на глава от населението през изминалото десетилетие означава, че като цяло регионите в ЕС са обхванати от процеса на конвергенция. За периода 1995-2004 г. броят на регионите с БВП на глава от населението под 75% от средния за ЕС е намалял от 78 на 70, а броят на тези под 50% от средния за ЕС е намалял от 39 на 32.

Изоставащите региони в ЕС-15, които получаваха най-голяма подкрепа по политиката на сближаване за периода 2000-2006 г., показаха значително увеличаване на БВП на глава от населението в сравнение с останалата част от ЕС за периода 1995-2004 г. През 1995 г. 50 региона с общо 71 милиона жители имаха БВП на глава от населението под 75% от средния за ЕС-27. През 2004 г. в почти всеки четвърти такъв регион, населяван от близо 10 милиона души, БВП на глава от населението е надхвърлил прага от 75%.

- *...но несъответствията остават значителни*

Въпреки постигнатия напредък, абсолютните несъответствия остават големи. Това се дължи отчасти на скорошното разширяване и отчасти на факта, че растежът показва тенденция към концентриране – по време на началните фази на развитие – в най-динамично развиващите се области в държавите.

Дори някои от най-развитите региони (с равнище на БВП над 75 % от средното за ЕС-27) започват да се наблюдават много ниски или дори отрицателни нива на икономически растеж. За периода 2000-2004 г. реалният БВП на глава от населението се е понижил в 27 региона, а в други 24 е нараствал с по-малко от 0,5 % годишно. В пет от тези региони БВП на глава от населението е спаднал под 75% от средния за ЕС.

- *Нарастването на трудовата заетост и на производителността на труда повишава растежа в регионите*

Изоставащите региони бързо се изравняват по отношение на производителността на труда. Това се забелязва особено в новите държави-членки: в трите прибалтийски страни и в някои райони на Полша производителността се е повишавала четири пъти по-бързо в сравнение със средното ниво за ЕС за периода 1995-2004 г. Някои от регионите обаче стартират от много ниски нива. Тъй като заетостта в тези региони се пренасочва към сектори с по-висока добавена стойност, регионалната производителност навярно ще се повиши, дори ако секторната производителност остане непроменена.

През 2004 г. регионите в Португалия, Гърция, Ирландия и Испания все още са имали значително по-високи нива на производителност в сравнение с новите държави-членки. Ирландия съчетава най-високия растеж на заетост в ЕС със значително повишаване на производителността. Регионалният икономически растеж в Испания, от друга страна, е зависел почти изцяло от увеличаването на заетостта, което предполага, че в дългосрочна перспектива такъв растеж едва ли ще продължи. В Португалия заетостта нарастваше с устойчиви темпове до 2001 г., но след това настъпи застой, докато в Гърция до 2001 г. нарастването на заетостта беше ограничено, а след това се увеличи значително.

В девет от всеки десет от по-развитите региони е имало нарастване на заетостта и в почти толкова е имало и повишаване на производителността. Въпреки това, през периода 1995-2004 г. производителността се е понижила в 29 региони в Италия, Франция, Испания и Германия, докато заетостта е спаднала в 16 региона в източна Германия и в северна Англия.

2.2. Социално сближаване

- *Нивата на заетост са се сближили на национално и на равнище ЕС...*

За периода 2000-2005 г. нивата на регионална заетост са се сближили в рамките на ЕС. Въпреки това, през 2005 г. нивата на заетост в изоставащите региони все още са били с 11 процента по-ниски от тези в останалата част на ЕС.

През този период в някои държави се наблюдава трайно и широкомащабно нарастване на заетостта, докато в други – като Румъния и Полша – в повечето региони се отбелязва спад, в някои случаи с повече от два процента.

За постигане на целите от Лисабон относно трудовата заетост, ЕС трябва да разкрие още 23,5 милиона работни места, от които 7 милиона да бъдат заети от жени и 7 милиона от хора между 55 и 64-годишна възраст. Такова мащабно разкриване на работни места изисква инвестиране в нови дейности и обучена за тях работна сила.

- *... а несъответствията в нивата на безработица са се понижили*

За периода 2000-2005 г. безработицата в изоставащите региони е намаляла от 13,4 % на 12,4 %, макар че в 17 от тях се е увеличила с над 2 процента.

За периода 2000-2005 г. в по-развитите региони безработицата се е стабилизирала на нива малко под 8 %, макар че в региони на Испания, Италия, Франция и Обединеното кралство като цяло е имало понижение, а в региони на Германия, Австрия, Нидерландия и Белгия – известно увеличение.

През 2005 г. нивата на безработица на жените в ЕС са били по-високи от тези за мъжете, но между 2000 г. и 2005 г. разликата е намаляла с една трета. Разликата е била най-голяма в Гърция, Испания и Италия.

- *Бедността си остава предизвикателство...*

Делът на населението, изложено на риск от изпадане в бедност, остава сравнително висок в някои държави-членки. Според определящия критерий за доход под 60 % от *националния* среден доход, през 2004 г. делът на хората, попадащи в тази категория, е бил около 20 % в Литва, Полша, Ирландия, Гърция, Испания и Португалия, но само 10 % в Нидерландия, Чешката република и Швеция. Средният дял на хората, изложени на риск от изпадане в бедност през 2004 г., е бил 16% от населението на ЕС, или около 75 милиона души. Рискът е по-висок при жени, малки деца, възрастни или безработни.

- *Образователните нива се повишават, но в изоставащите региони остават ниски*

Важен фактор в една конкурентна и базирана на знания икономика е образованата и добре квалифицирана работна сила. С течение на времето може да се забележи напредък: делът на младите хора на възраст между 25 и 34 години с университетска диплома или неин еквивалент се повишава и сега почти се е удвоил в сравнение с дела на по-възрастното поколение между 55 и 64 години. Въпреки това, придобиването на образователни степени от млади хора в някои държави-членки изостава, най-вече в Румъния, Чешката република, Италия и Словакия.

През 2005 г. в ЕС делът на хората с университетско образование на възраст между 25 и 64 години е бил около 23 % и варира от 35 % във Финландия до около 10 % в Румъния. Различията между регионите са дори по-големи и не се наблюдава конвергенция. Като цяло в изоставащите региони процентът на хората на възраст между 25-64 години с университетско образование е по-малък.

2.3. Териториално сближаване

- *По-ниска териториална концентрация на БВП на ЕС-27 в традиционното ядро на Европа...*

Данните сочат, че икономическият просперитет в ЕС става по-малко концентриран в географско отношение: традиционното икономическо „ядро” на Европа (областта между Лондон, Париж, Милано, Мюнхен и Хамбург) има значително по-малък дял в БВП на ЕС-27 през 2004 г., отколкото през 1995 г., въпреки че делът на населението му е останал непроменен. Тази тенденция се дължи на появата на нови центрове на растеж, като Дъблин, Мадрид, Хелзинки и Стокхолм, но също и Варшава, Прага, Братислава и Будапеща.

- *... Но още по-ниска на национално равнище...*

Въпреки това, в рамките на държавите-членки икономическата активност е станала по-концентрирана в регионите на столичните градове в целия ЕС, с изключение на Берлин и Дъблин. За периода 1995-2004 г. делът на регионите на столичните градове в националния БВП се е увеличил средно с 9 %, а населението е нараснало с 2 %. Тази тенденция се е проявила особено силно между 1995 г. и 2000 г., по-специално във Варшава и Букурещ.

Нарастващата концентрацията на населението и на икономическата активност в регионите на столичните градове в дългосрочна перспектива може да затрудни цялостния икономически растеж, тъй като отрицателни външни фактори, като повишаване на жилищните цени, недостиг на пространства за бизнес, пренаселеност и замърсяване влияят отрицателно на имиджа и конкурентоспособността им. Вторични центрове на растеж биха могли да спомогнат за намаляването на натиска върху столичния регион и да дадат тласък на потенциала за по-голям растеж.

- ... *С тенденция към субурбанизация, ...*

Преобладаващата тенденция в европейските градове е към субурбанизация. Между 1996 г. и 2001 г. в 90 % от градските агломерации населението в предградията е нараснало повече, отколкото в центъра на града. През този период в една трета от тези градски агломерации населението е намаляло, но въпреки това предградията на повечето от тези градове са нараснали, докато градските центрове са западнали. Субурбанизацията на населението неизбежно води до по-голямо напрежение за градската транспортна система, докато субурбанизацията на икономическа активност може да доведе до икономически упадък в традиционния център на града.

Влошаването на положението на населението в градските квартали продължава да е проблем за много европейски градове. Въпреки концентрацията на заетост в градовете, градското население, особено това с по-ниска квалификация, среща трудности при намиране на работа, а една трета от работните места се заемат от пътуващи до града хора.

Това се допълва от концентрацията на безработица в определени градски квартали. В тези райони на висока безработица обикновено се съсредоточават и други аспекти на влошаване на положението, включващи некачествени жилища и неуреден обществен транспорт и други услуги като образование, както и ниски нива на доходите и високи нива на престъпността.

- ... *докато някои селски райони продължават да губят население*

Значителната външна миграция от селските райони е все още преобладаваща тенденция в големи части на ЕС, особено в Южна Италия, Северна Финландия, Швеция и Шотландия, източна Германия и източните части на Полша. Липсата на трудови перспективи извън земеделието и по-ниските стандарти на живот принуждават най-вече младите и квалифицирани хора да търсят възможности другаде. Това оказва кумулативно въздействие върху засегнатите райони, оставяйки ги със застаряващо население и все по-малко основни услуги².

² Важна роля за посрещане на тези предизвикателства се възлага на Фонда за развитие на селските райони. Виж Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно заетостта в селските райони: да затворим различията в нивата на заетостта - COM(2006) 857, 21.12.2006 г.

- ... и има голям потенциал за по-голям трансграничен обмен

Съществуващите от години трансгранични програми са подобрили сътрудничеството между граничните региони в рамките на ЕС-15, особено между страните от Бенелюкс, Германия и Франция. Новите вътрешни граници все още нямат такава пропускливост и транспортните потоци са доста по-слаби.

Увеличената пропускливост на тези граници във физическо и административно отношение ще улесни придвижването на хора и стоки между тези региони и ще позволи нива на икономически обмен, съответстващи на икономическия потенциал на тези региони. Този тип сътрудничество има още по-голямо значение за граничните региони по външната граница.

3. РЕФОРМАТА НА ПОЛИТИКАТА НА СБЛИЖАВАНЕ – 2007-2013 г.

На своята пролетна сесия през 2005 г. Европейският съвет посочи следното:

„Особено важно и неотложно е повторното стартиране на Лисабонската стратегия и приоритетното съсредоточаване върху растежа и заетостта. Европа трябва да обнови базата на своята конкурентоспособност, да увеличи потенциала за растеж и производителността и да засили социалното сближаване, като наблегне най-вече на знания, иновация и оптимизиране на човешкия капитал.

За постигането на тези цели Съюзът трябва да мобилизира в по-голяма степен всички подходящи национални и общностни ресурси – включително политиката на сближаване – в трите измерения на стратегията (икономическо, социално и екологично), за по-пълноценно използване на тяхното взаимодействие в общия контекст на устойчиво развитие.“

Основните усилия на ЕС за намаляване на неравенствата в ЕС на териториално ниво се канализират през политиката на сближаване. Това става под формата на условна помощ, като условията са обвързани с трансферите на равнище на целите и на равнище на системата за изпълнение. По-специално, от държавите-членки се изисква да изготвят средносрочна стратегия за използването на ресурсите, да съфинансират европейската помощ от националните ресурси, да работят в партньорство на национално, регионално и местно равнище и да зачитат законите и политиките на ЕС. Резултат от тези условия е разработването на съвместна система за управление между европейското, национално, регионално и местно равнище: накратко, многостепенна система за управление.

След реформата на политиката на сближаване през 2006 г. за периода 2007-2013 г., основна цел на политиката на сближаване остава намаляването на неравенствата между държавите-членки и регионите чрез концентриране на ресурси в по-слабо развитите райони. За периода 2007-2013 г. по-голямата част от ресурсите ще бъдат концентрирани в най-бедните региони и страни: докато през 1989 г. 56 % от наличните ресурси са били насочени към регионите с най-ниски приходи, в края на новия програмен период този дял ще е 85 %. Новите държави-членки, които съставляват около 21 % от населението на ЕС-27, ще получат малко над 52 % от общата сума за периода. В съответствие с новия план за растеж и заетост обаче и в

контекста на глобализацията, политиката на сближаване набляга все повече на подобряването на конкурентните позиции на регионите спрямо световната икономика. По този начин ресурсите се насочват към всички региони за целите на структурното приспособяване и към инвестиране, насочено по-специално към съвкупността от дейности, имащи отношение към научноизследователската дейност, иновациите и развитието на информационното общество и бизнеса.

В резултат от изпълнението на тези цели, през периода 2007-2013 г. политиката на сближаване ще следва навсякъде един и същ план за растеж и заетост, но с активната подкрепа на Съюза, отразяваща нуждите и наличните ресурси на държавите-членки и регионите. Резултатът от преговорите относно Финансовата перспектива за периода 2007-2013 г., които доведоха до заделянето на голяма сума за политиката на сближаване (35 % от общия бюджет на ЕС), предполага, че е налице висока степен на политически консенсус относно тази система за осъществяване на приоритетите на Общността.

3.1. Разработване на нова стратегия на Европа за растеж и заетост

Генерирането на растеж и работни места е било в исторически план в центъра на програмите на ЕС за сближаване, а реформата на политиката за периода 2007 - 2013 г. целеше да засили това измерение.

- *Нов стратегически подход*

По-стратегическият подход, основан на европейски приоритети, ще оформи процеса на изпълнение на равнище ЕС, на национално равнище и по-надолу на регионално и местно равнище. Това следва да допринесе за повишаване на икономическата ефективност, както и за повече прозрачност и за улесняване на политическата отчетност. Това е подходът, заложен в Стратегическите насоки на Общността, които отразяват приоритетите, зададени от обновената Лисабонска стратегия и които на свой ред изграждат рамката за изготвяне на националните стратегии по политиката и програмите за сближаване.

- *Заделяне на ресурси*

През декември 2005 г. държавите-членки решиха органите, изготвящи новото поколение програми на сближаване, да „заделят“ определен дял от ресурсите за ключови инвестиции, свързани с обновената стратегия за растеж и заетост (научноизследователска и развойна дейност и иновация); инфраструктури от европейско значение; индустриална конкурентоспособност; възобновяеми енергии, енергийна ефективност, екологични иновации; човешки ресурси), и по-специално 60 % в най-слабо развитите региони и 75 % в други региони.

Съгласно наличните за настоящия доклад програмни документи тези цели като цяло са постигнати. В ЕС-27 средното разпределение на заделените ресурси за ключови инвестиции по Лисабонската стратегия е 61,2 % по цел „конвергенция“ и 76,7 % по целта за регионална конкурентоспособност и заетост. Като цяло, около 200 млрд. EUR ще бъдат заделени за тези инвестиции. В сравнение с предишния период увеличението е с над 50 млрд. EUR.

3.2. По-добър регламент: опростяване и пропорционалност

Тъй като използването на ресурсите на политиката на сближаване трябва да отговаря на стандартите за контрол и добро финансово управление, бяха взети важни мерки за усъвършенстване на законодателството и опростяване на правилата за управление на политиката на сближаване. По-специално:

- *Един механизъм от правила за управление*

За програмния период 2007-2013 г. се прилага единен регламент за изпълнение на Комисията, който заменя 10 регламента за програмния период 2000-2006 г. Правилата за управление на програмите, финансирани от Кохезионния фонд, бяха приравнени към тези за Структурните фондове. Така фондовете ще бъдат управлявани по-лесно и по-икономично.

- *Един механизъм от правила за допустими разходи*

Държавите-членки ще могат да използват национални правила за допустимост на съфинансирани проекти вместо две групи правила (едната за съфинансирани от Общността проекти и другата за национално финансирани проекти), както е било преди, като по този начин съществено се опростява управлението на проектите.

- *Опростяване на финансовото управление*

Финансовите планове, определянето на степента на намеса и на компенсация от ЕС сега ще се правят на по-високо ниво (на ниво програма или приоритетна ос, вместо на ниво мерки, както преди). Това ще опрости управлението на програмите и ще ограничи случаите, изискващи промяна на финансовите планове, като по този начин националните власти, отговарящи за управлението на оперативни програми, получават по-голяма автономност.

- *Повишена пропорционалност и опростяване на системи за контрол*

За по-малки програми, една част от изискванията спрямо организацията на контрола може да се поеме от националните органи, установени в съответствие с национални правила, като по този начин се намалява необходимостта от придържане към определени изисквания на Общността за одит.

- *По-ясни правила за информация и комуникация*

Гражданите и потенциалните бенефициери на фондовете във всички държави-членки ще имат равен достъп до информацията относно възможностите за финансиране от политиката на сближаване, което спестява време и усилия за намиране на такава информация.

- *Действащо електронно управление*

За пръв път обменът на документи между държавите-членки и Комисията ще се извършва само по електронен път. Това бележи началото на нова епоха по отношение на електронния обмен на данни и електронното управление и ще спести много време за управление на програми и ще намали риска от разминаване между Комисията и държавите-членки относно обема и вида на информацията, която трябва да се предостави.

3.3. Политиката на сближаване и разпространение на ценностите и политиките на ЕС

Страни извън Съюза изразяват повишен интерес и желаят да научат повече за европейската политика на сближаване като средство за насърчаване на по-балансирано регионално развитие. По-специално:

- На 15 май 2006 г. между Комисията и Китай беше подписан Меморандум за разбирателство за сътрудничество в областта на регионалната политика. Китайските власти са определили балансираното регионално развитие като един от ключовите приоритети на своя петгодишен план за развитие и проявяват подчертана загриженост за увеличаващите се разлики в регионалните доходи. От 2005 г. насам Индия и Китай също са договорили съвместни планове за действие и са подписали с Европейската комисия меморандуми за разбирателство в областта на заетостта и социалната политика.
- На 23 май 2007 г. беше подписан Меморандум за разбирателство за сътрудничество в областта на регионалната политика с правителството на Руската федерация с цел обмен на информация и добри практики при определяне и осъществяване на политика на сближаване.

Подобни подходи се обсъждат със страни като Южноафриканската република и Бразилия и с икономически интегрирани групировки като търговския блок Меркосур. Същевременно европейската политика на сближаване предизвиква нарастващ интерес от страна на комисиите на ООН, ОИСР и Световната банка. Важна част от добавената стойност на европейската политика на сближаване в този смисъл е подкрепата □ за европейските гледища по такива въпроси като свободния пазар, равенството между половете и равните възможности, устойчивото развитие и обществената система, основана върху демокрацията на участието.

4. НОВИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

Берлинска декларация по случай 50-та годишнина от подписването на Договорите от Рим:

„Има много цели, които не можем да постигнем сами, а само заедно. Задачите се разделят между Европейския съюз, държавите-членки и техните региони и местни власти.“

Растежът и заетостта в Европа изискват политики, способни да изпреварват и управляват новите предизвикателства. Някои от тези предизвикателства са от особено значение за политиката на сближаване, тъй като оказват неравномерно въздействие върху територията на Европа и могат да доведат до увеличаване на социалните и икономически неравенства.

- *Нарастващ глобален натиск за реструктуриране и модернизиране*

На практика всички региони са изправени пред необходимостта да реструктурират, модернизират и улесняват основаните на знания постоянни иновации на продукти, управление и процеси, както и човешкия капитал, за да отговорят на предизвикателствата на глобализацията. Дори в контекста на внушителните темпове на растеж, някои региони в новите държави-членки имат икономическа структура, концентрирана основно в сектори, в които конкуренцията на бързо развиващите се азиатски икономики е силна. Икономическият императив в тези региони се състои в изпреварващи действия и улесняване на промяната. Това ще спомогне за намаляване цената на промяната и същевременно ще бъде движещ фактор за тази промяна. По тези причини, изпреварващите мерки трябва да се вземат доста навреме, за да могат хората и регионите да се подготвят за промяната.

По същия начин много региони в по-проспериращите държави-членки имат висок дял работни места в традиционни сектори, в които конкурентното предимство се базира главно на производствени методи с по-ниски разходи и по-ниски заплати.

Конкуренция, разчитаща единствено на направените разходи, не е приемлива възможност и регионите трябва да модернизират и разнообразят икономическата си структура чрез сектори с висока добавена стойност, като създадат необходимите условия за предприятия, особено за МСП, да въведат и приспособят иновативни продукти и процеси, да изградят мрежи за сътрудничество с други предприятия и научноизследователски институти, да получат достъп до рисков капитал, както и да интернационализират своите дейности.

Водещите икономически дейности и умения проявяват тенденция към висока географска концентрация в малък брой градски центрове с глобално значение. Това създава възможности, но проучванията показват, че след надхвърляне на определени граници започват да се проявяват отрицателни външни фактори, свързани с концентрацията на население, като замърсяване, неконтролирана урбанизация и пренаселеност.

В Съюза има много региони, които се нареждат сред най-конкументните и иновативни региони в света и които печелят от глобализацията. Това е било постигнато чрез инвестиране в нови умения, създаване или привличане на нови източници на способности и подпомагане на мрежи и клъстери. Тъкмо на базата на тези успехи и стратегии за развитие Съюзът може да мобилизира целия си потенциал и да насочи икономиката си по устойчив път на висок растеж.

- *Промяна на климата*

Много региони в Европа ще се изправят пред несиметричното въздействие на промяната на климата, което ще създаде сериозни проблеми за земеделието, рибарството и туристическата индустрия в определени райони и ще наложи сериозни инвестиции за справяне със засушаванията, пожарите, ерозията на бреговете и наводненията. Тези промени могат да доведат до несъразмерни последици за групите в неравностойно положение или с ниски доходи, които не биха разполагали със средства, чрез които да се приспособят към тях. Ще се наложат и значителни инвестиции за спазване на *acquis* на Общността и за посрещане на целите за намаляване на емисиите от пролетния съвет през март 2007 г. Всички достъпни икономически доклади показват обаче, че цената на бездействието по отношение на природните бедствия превишава значително цената за намаляването на емисиите на парникови газове до равнище, съвместимо с целта на ЕС за ограничаване на промяната на климата до 2° С.

Борбата с промяната на климата осигурява нови икономически стимули и възможности за регионалните икономики чрез еко-иновациите, увеличаването на съобразените с околната среда индустрии и на заетостта в тези райони.

- *Повишени енергийни цени*

Повишените енергийни цени ще засегнат регионите на ЕС по различни начини, в зависимост от техния енергиен микс, икономическа структура и енергийната ефективност на техните компании. Нарастването на транспортните разходи засяга предимно периферните географски региони, като северните части на Финландия и Швеция или най-южните части на Португалия, Испания и Италия, а също и островите, включително Малта и Кипър. За много такива региони, ключови сектори като туризма могат да станат уязвими спрямо повишенията на цените, макар че това в краткосрочна перспектива може да се компенсира чрез по-голямата ефективност на нискотарифни въздушни превозвачи. Повишаването на енергийните цени има несъразмерно въздействие върху групите с ниски доходи и увеличава енергийната бедност на групите в неравностойно положение.

Разработването или широкото използване на възобновяеми енергии и инвестирането в енергийната ефективност дава голяма възможност за повечето региони с висок потенциал за разкриване на работни места. Например, изчислено е, че годишните приходи на глобалната индустрия за соларно оборудване ще нараснат четирикратно през трите години до 2010 г. Повишенията в енергийните цени също могат да насърчат, особено в изоставащите региони, стратегии за растеж, базирани на производствени методи с по-нисък разход на енергия.

- *Възникващи демографски диспропорции и социални напрежения*

Във всеки трети регион в Съюза между 2000 и 2003 г. населението е намаляло. В повечето случаи това се е дължало както на естественото намаляване на населението, така и на нетната емиграция. Прогнозите сочат, че естественият прираст на населението ще продължи да намалява, включително в много от изоставашите региони. Така тези региони ще се изправят пред двойното предизвикателство да насърчават растежа и заетостта, докато посрещат неблагоприятното въздействие от застаряването и намаляването на населението.

Демографската промяна и намаляването на населението застрашават растежа на заетостта в бъдеще. До 2011 г. все още са възможни значително нарастване на заетостта и икономически растеж. Между 2012 и 2017 г. може се очаква повишените нива на заетост да компенсират намаляването на трудоспособното население. След 2017 г. обаче намаляването на трудоспособното население може да доведе до стагнация и впоследствие до снижаване на абсолютното ниво на заетост.

Успоредно с това, регионите ще се изправят пред редица социални предизвикателства, породени от несъответствия в умения (разделение на трудовия пазар на високи умения/високи заплати и ниски умения/ниски заплати, повишена имиграция), докато икономиката придвижва редицата на добавената стойност нагоре към дейности, основани на знания, на фона на среда, в която традиционните гарантиращи сигурност институции ерозират.

- *Националните политики срещат все повече трудности в поддържането на бързото темпо на промяна, наложено от тези тенденции*

Докато публичните инвестиции все повече се управляват на поднационално равнище, през последните години се наблюдава обратна тенденция, тъй като националните и поднационални бюджети са изправени пред последиците от застаряване на населението (реформа в пенсионната система, по-скъпоструващи системи на здравеопазване, образование и социални услуги) и от икономическа реформа, базирана частично на по-ниски данъци.

Освен това, достъпните ресурси, съпътстващи модернизацията на икономиката са ориентирани главно към центрове на растеж. Това може да доведе, от една страна, до сериозна икономическа неефективност на агломерацията (пренаселеност, замърсяване, социална сегрегация, неконтролирана урбанизация), и от друга – до увеличение на регионалните неравенства.

5. СЛЕДВАЩИ ЕТАПИ

През 2007 и 2008 г. Комисията ще разработи свой подход към прегледа на бюджета за 2008/2009 г., като създаде критерии за оценка на политиката, за търсене на нови политически подходи и за изпробване на устойчивостта на различните възможности. В тези рамки и без да се предрешава изходът от прегледа на бюджета, настоящият доклад посочва редица предизвикателства, пред които може да се изправи политиката на сближаване през следващите години. Форумът по сближаването, който ще се състои на 27-28 септември, ще даде възможност те да се обсъдят за пръв път от съответните заинтересовани страни. По специално, форумът би могъл да се организира около следните въпроси:

1. Какви са възможните поуки от подготовката на програмите за 2007-2013 г.? В този контекст и в светлината на анализа от настоящия доклад, до каква степен политиката на сближаване се е приспособила към новите предизвикателства, пред които ще се изправят европейските региони през следващите години? Например:
 - 1.1. Как ще противодействат регионите на натиска за реструктуриране от страна на динамичните конкуренти в ниско- и среднотехнологичния сектори?
 - 1.2. Като се имат предвид големите различия в раждаемостта, смъртността и миграционните процеси на регионално равнище, каква е ролята на политиката на сближаване с оглед отговора, който трябва да се даде на демографската промяна?
 - 1.3. В каква степен промяната на климата е предизвикателство за политиката на сближаване?
2. Как би могла политиката на сближаване да разработи интегриран и по-гъвкав подход за развитието/растежа и заетостта в този нов контекст?
 - 2.1. Как би могла политиката на сближаване да насърчи хармоничното, балансирано и устойчиво развитие, отчитайки разнообразието от територии в ЕС, където има както необлагодетелствани зони, острови, земеделски райони, така и големи градове, западащи промишлени региони, а също и зони със специфични географски характеристики?
 - 2.2. Какво е въздействието на предизвикателствата, описани в доклада, върху основни елементи от социалното сближаване като включване, интеграция и възможности за всички? Необходими ли са по-нататъшни усилия за изпреварване и противодействие на това въздействие?
 - 2.3. Кои са ключовите бъдещи умения от съществено значение за нашите граждани, когато се изправят пред нови предизвикателства?
 - 2.4. Кои са решаващите способности, които трябва да се развият на регионално равнище, за да направят регионите конкурентоспособни в глобален мащаб?

3. След разглеждането на по-горните въпроси, каква е оценката на системата за управление на политиките за периода 2007-2013 г.?
 - 3.1. Предвид необходимостта от ефективно управление на програмите от политиката на сближаване, какво е оптималното разпределение на отговорностите между Общността, държавите-членки и регионите в една система с много равнища на управление?
 - 3.2. Как политиката на сближаване може по-ефективно да подкрепя обществени политики в държавите-членки и регионите? Какви механизми за осъществяването на политиката са в състояние да я обвържат по-силно с постигнатите резултати и да я направят по-близка и удобна за потребителя?
 - 3.3. Как можем допълнително да укрепим връзките между политиката на сближаване и другите национални и общностни политики за постигане на по-голямо и по-добро взаимодействие и допълване между тях?
 - 3.4. Какви са новите възможности за междурегионално сътрудничество както в рамките на ЕС, така и извън него?