

Брюксел, 10 ноември 2022 г.
(OR. en)

14479/22

CON 106

БЕЛЕЖКА

От:	Председателството
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета
Относно:	Дългосрочни въздействия на политиката на сближаване върху регионите на ЕС = Обмен на мнения

На заседанието на Съвета по общи въпроси, посветено на политиката на сближаване на 22 ноември, въз основа на документа на председателството, приложен към настоящата бележка, министрите, отговарящи за политиката на сближаване, се приканват да обсъдят основните цели и принципи на политиката на сближаване за бъдещето; предизвикателствата, пред които ще бъде изправена политиката в бъдеще, и най-добрия начин за справяне с тях; както и добавената стойност на политиката на сближаване в сравнение с други политики и инструменти на ЕС, както и с националните рамки, с оглед на евентуалната ѝ приспособимост към тях.

Информационен документ

за заседанието на Съвета по общи въпроси, посветено на политиката на сближаване

Политиката на сближаване (ПС) е ключов лост за насърчаване на дългосрочното сближаване в рамките на Европейския съюз (ЕС). Както се подчертава в Осмия доклад за сближаването, ПС имаше реален принос за преодоляване на икономическите различия между по-слабо и по-силно развитите региони и държави членки, което е в съответствие с мандата на ЕС, заложен в Договора за функционирането на ЕС, за намаляване на неравенствата между нивата на развитие на различните региони и изостаналостта на най-необлагодетелстваните региони.

Програмен период 2007—2013 г.¹²³⁴

През програмния период 2007—2013 г. бяха инвестирани 346,5 милиарда евро като принос за намаляване на неравенствата между регионите, насърчаване на балансирано и устойчиво развитие и увеличаване на икономическото, социалното и териториалното сближаване. Тези инвестиции дадоха реални резултати по време на финансовата и икономическа криза, когато публичното финансиране беше ограничено, включително за малките и средните предприятия (МСП), и когато беше трудно да се намери частно финансиране, което да създаде работни места. Инвестициите бяха насочени към преодоляване на неравенствата между регионите и доведоха до увеличаване на brutния вътрешен продукт (БВП).

-
- ¹ Презентация — [Политиката на сближаване носи ползи за гражданите](#) — основни резултати за периода 2007—2013 г. (21.12.2016 г.); Европейска комисия, Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“.
 - ² [9 начина, по които политиката на сближаване работи за Европа — основни резултати за периода 2007—2013 г.](#) (7.10.2016 г.); Европейска комисия, ГД „Регионална и селищна политика“.
 - ³ [WP 1:Обобщаващ доклад: последваща оценка на програмите по политиката на сближаване за периода 2007— 2013 г., съсредоточена върху Европейския фонд за регионално развитие \(ЕФРР\) и Кохезионния фонд \(КФ\)“](#), Европейска комисия, Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“, Дирекция В — Политика, отдел В.2 „Оценка и европейски семестър“, 2016 г.
 - ⁴ [Къде оказва въздействие политиката на сближаване на ЕС?Симулации с регионален динамичен модел на общо равновесие](#); Philippe Monfort, Simone Salotti; Европейска комисия, Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“, Европейска комисия, Съвместен изследователски център (JRC); WP 2/2021.

Резултати бяха отчетени във всички държави членки и региони. Очаква се 1 евро инвестиции по линия на ПС в периода 2007—2013 г. да генерира 2,74 евро допълнителен БВП до 2023 г. Очакваната възвръщаемост на инвестициите от общия размер на отпуснатите средства за периода 2007—2013 г. възлиза на 1 трилион евро допълнителен БВП до 2023 г., а в дългосрочен план тя ще генерира положителна възвръщаемост, която за ЕС като цяло се оценява на около 4 % годишно. Бяха разкрити един милион работни места, което съответства на 1/3 от нетното създаване на работни места през този период. Инвестициите по линия на ПС през периода 2007—2013 г. бяха жизненоважен източник на публично финансиране за много държави членки, като съставляваха до 57 % от държавните капиталови инвестиции в някои от тях. По-специално благодарение на ПС беше възможно да бъде запазена непрекъснатостта на публичните инвестиции, особено през годините на икономическа криза, което откроява дългосрочния стабилизиращ ефект на многогодишното програмиране в рамките на ПС върху инвестициите.

През октомври 2021 г. Европейската комисия (Комисията) публикува работен документ, в който се разглеждат макроикономическите последици от програмите за ПС за периода 2007—2013 г. Въздействието на ПС е по-голямо в държавата членка, която е основен бенефициер; в дългосрочен план обаче то е положително и в по-развитите държави членки и региони, въпреки факта, че те са нетни вносители за политиката. В крайна сметка около 15 % от въздействието върху БВП на ЕС произтича от международното разпространение на ефекти, което предполага, че ПС е взаимноизгодна и създава положителни връзки между икономиките на държавите членки. Разпространението на ефекти е особено важно за основните вносители в ПС и представлява значителен дял от общото въздействие на политиката.

В дългосрочен план над 45 % от положителното въздействие в държавите, които не отговарят на условията за финансиране от Кохезионния фонд, идват от инвестиции, направени в държавите членки, които се възползват от фонда. За някои държави членки разпространението на ефекти представлява основният източник на ползи от ПС. Тези констатации предоставят солидни доказателства, че ПС носи ползи в целия ЕС в съответствие с целите на Договора.

Основните резултати от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионния фонд са следните⁵⁶:

⁵ [Работен документ на службите на Комисията: Последваща оценка на ЕФРР и Кохезионния фонд за периода 2007—2013 г.](#); Брюксел, 19.9.2016 г., SWD (2016) 318 final.

⁶ [Оценката по модела RHOMOLO на въздействието на политиката на сближаване за периода 2014—2020 г. в регионите на ЕС](#); Francesca Crucitti, Nicholas-Joseph Lazarou, Philippe Monfort, Simone Salotti; Европейска комисия, Генерална дирекция „Регионална

- около 940 000 пряко създадени работни места, 41 600 от които са в областта на научноизследователската и развойната дейност;
- 400 000 пряко подпомогнати МСП и 322 000 работни места, създадени в МСП;
- увеличаване на капацитета за производство на енергия от възобновяеми източници с 3 900 мегавата;
- околна среда: още 5,9 милиона души вече се ползват от снабдяване с чиста питейна вода и още 6,9 милиона души — от нови или модернизирани пречиствателни съоръжения за отпадъчни води;
- инфраструктура (новоизградени или модернизирани пътища/железопътни линии — в километри, свързаност с интернет и др.):
 - още 8 400 000 души вече имат достъп до широколентови връзки;
 - още 4 900 км изградени пътища (предимно автомагистрали), почти половината от които са част от общеевропейската мрежа TEN-T;
 - модернизирани са почти 28 600 км пътища, две трети от които са в ЕС 12 (12-те държави — членки на ЕС към 1994 г.)
 - модернизирани са 3 900 km железопътни линии, почти 1 600 km от които са в ЕС 12.

Основните ключови количествени постижения на Европейския социален фонд (ЕСФ)⁷:

- 98,7 милиона участници във финансирани от ЕСФ обучения и други подпомогани операции, разпределени равномерно между неактивните (36 %), заетите (33 %) и безработните лица (30 %);
- над 30 милиона благоприятни въздействия, които помагат на хората да осъществят положителна промяна:
 - 9,4 милиона участници са намерили работа, поне 300 000 от които са самостоятелно заети лица;
 - 8,7 милиона са получили квалификация/свидетелство;
 - при други 13,7 милиона случая се наблюдават подобрени умения и компетентности, увеличени шансове на пазара на труда, продължаване на образованието и др.

и селищна политика“; Европейска комисия, Съвместен изследователски център (JRC); WP 4/2022, 1-во издание.

⁷ [Работен документ на службите на Комисията — Последваща оценка на програмите по ЕСФ за периода 2007—2013 г.](#); Брюксел, 12.12.2016 г., SWD (2016) 452 final. стр. 4.

Програмен период 2014—2020 г.⁸

Ресурсите, отпуснати за ПС за периода 2014—2020 г., бяха около 355 милиарда евро, което означава вливане на ресурси в размер на около 0,3 % от БВП на ЕС. През юли 2022 г.

Комисията публикува работен документ, в който се оценява макроикономическото въздействие от програмите за ПС за периода 2014—2020 г. Симулацията, основана на модела RHOMOLO, показва, че интервенциите по ПС за периода 2014—2020 г. като цяло са имали положително въздействие върху икономиката на ЕС, което се е увеличило с времето през периода на финансиране, достигайки върхова стойност през 2021 г., когато БВП на ЕС е бил с почти 0,4 % по-висок, отколкото при липса на политиката.

На регионално равнище най-значителните въздействия са били в държавите членки, които са основни бенефициери. В по-развитите държави членки и региони въздействието на политиката е като цяло по-слабо в краткосрочен план. Действително, за много от тези региони подкрепата по линия на политиката е ниска, съотнесено към размера на техните икономики. В дългосрочен план обаче въздействието на политиката се увеличава, тъй като след приключването на програмите те вече не генерират разходи, но все още носят значителни ползи. В крайна сметка въздействието върху БВП е с положителен знак във всички региони. Резултатът, че всички региони на ЕС в крайна сметка се възползват от политиката, се дължи отчасти на силното пространствено разпространение на ефектите, което тя поражда и поради което програмите, изпълнявани в даден регион, са от полза и за други региони, по-специално тези, които имат силни търговски връзки с основните бенефициери.

Анализът показва, че политиката е допринесла значително за намаляване или за ограничаване на нарастването на регионалните неравенства както на равнище ЕС, така и в рамките на държавите членки.

⁸ [Оценка по модела RHOMOLO на въздействието на политиката на сближаване за периода 2014—2020 г. в регионите на ЕС](#); Francesca Crucitti, Nicholas-Joseph Lazarou, Philippe Monfort, Simone Salotti; Европейска комисия, Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“; Европейска комисия, Съвместен изследователски център (JRC); WP 4/2022, 1-во издание.

Макроикономическото моделиране от Съвместния изследователски център (моделът RHOMOLO) относно Европейския социален фонд (ЕСФ) също оказва положително въздействие върху икономиката като цяло, в допълнение към преките резултати за участниците в операциите на ЕСФ⁹. Инвестициите в заетост и мобилност до 2018 г. ще доведат до създаването на 47 000 работни места в дългосрочен план и до увеличение на БВП с 0,06 % в сравнение с базовия сценарий (2014 г.). Това ще се дължи на окончателните макроикономически въздействия, породени от инвестициите в човешки капитал и подобряването на производителността на труда, както и на предприетите структурни промени. Подкрепата от ЕСФ за социално приобщаване се очаква да увеличи БВП на ЕС с 0,037 % (което възлиза на 4 милиарда евро) до 2023 г. и да създаде допълнителни 127 000 работни места, а дейностите в областта на образованието и обучението се очаква да добавят 0,16 % към БВП (18 милиарда евро) до 2023 г. в сравнение с базовия сценарий и да създадат около 170 000 допълнителни работни места. Очаква се всички увеличения да бъдат дългосрочни (до 2033 г.), тъй като според прогнозите БВП и заетостта ще продължат да бъдат по-високи в сравнение с базовия сценарий.

В дългосрочен план инвестициите по линия на политиката водят до значителна възвръщаемост, като 25-годишният мултипликатор на БВП възлиза на 2,7 или се равнява на годишна норма на възвръщаемост от около 4 %.

Основни резултати от ПС:

- 5,4 милиона души са намерили работа благодарение на подкрепата от ЕСФ и Инициативата за младежка заетост (ИМЗ);
- 236 500 нови работни места са били създадени с подкрепа от ЕФРР;
- 3,6 милиона предприятия ще се възползват от проекти, получили одобрение за подкрепа по линия на ЕСИ фондовете, от които 3 милиона вече са били подпомогнати;
- беше подобрена енергийната ефективност на над 359 000 домакинства;
- 45,5 милиона участници са се възползвали от подпомагане по проекти, финансирани от ЕСФ и ИМЗ;
- между 2014 г. и края на 2020 г. са положени или модернизирани 1 544 километра железопътни линии;

Това потвърждава, че ПС дава конкретни резултати по места.

⁹ [Работен документ на службите на Комисията: Оценка на подкрепата от ЕСФ за периода 2014—2018 г. за заетостта и трудовата мобилност, социалното приобщаване и образованието и обучението](#); стр. 35, SWD (2021) 11 final, „Оценка на подкрепата от ЕСФ за социалното приобщаване“. Моля да се има предвид, че констатациите се основават на данни за периода 2014—2018 г., поради което последващата оценка на ЕСФ за периода 2014—2020 г. ще съдържа по-актуални данни, когато бъде завършена. Забележка: тези изчисления бяха направени през 2019 г., т.е. преди настъпилите впоследствие кризи).

Политиката не само допринесе за насърчаване на икономическото, социалното и териториалното сближаване в ЕС, но и доказа своята адаптивност, по-специално като пренасочи 23 милиарда евро в рамките на съществуващите програми за противодействие на предизвикателствата, породени от пандемията, и добави 50 милиарда евро нови средства чрез REACT-EU, за да подпомогне процеса на възстановяване на регионите на ЕС, като по този начин се създават предпоставки за тяхната по-добра издръжливост.

През последните десетилетия ПС претърпя развитие и по отношение на оформянето на механизмите за управление на програмите: многогодишното програмиране, редовните оценки, засилената интервенционна логика, съчетана с ориентирани към резултатите подобрения, както и по-добрият начин на действие за партньорства и многостепенното управление, доведоха до ефективност при изпълнението на програмите и проектите. По сходен начин рамката за ПС беше обогатена с изисквания за създаване на подходяща стратегическа основа и рамкови условия за интервенциите, както и с по-тесни връзки между ПС и рамката на европейския семестър.

Възможни перспективи

Що се отнася до бъдещите тенденции, ясно е, че ЕС е изправен пред редица предизвикателства, произтичащи от демографските и технологичните промени, както и от цифровия и екологичния преход, които ще излязат на преден план. Те вероятно ще доведат до нови неравенства, които на свой ред биха могли да подкопаят устойчивостта и стабилността на модела на развитие на ЕС. Политиката сама по себе си не може да гарантира, че нито една територия и никой няма да бъде пренебрегнат, но със сигурност може да допринесе значително за икономическото, социалното и териториалното сближаване, включително като гарантира наличието на пространствени и териториални съображения при националните и секторните политики. Следва да се даде възможност разработването и прилагането на ПС да стъпят върху солидна и ефективна комбинация от политики и инструменти на национално равнище и на равнището на ЕС.

Въпроси за обсъждане от министрите:

1. **Кои са основните цели и принципи на политиката, по които не следва да се прави компромис за бъдещето?**
 2. **Каква е добавената стойност на политиката на сближаване в сравнение с другите политики и инструменти на ЕС и с националните рамки? Следва ли политиката да бъде адаптирана спрямо други политики и инструменти, за да се подпомогне допълнително реализирането на нейните ключови цели?**
 3. **Какви са очакваните предизвикателства, пред които ще бъде изправена политиката на сближаване в бъдеще, и как тя може да бъде адаптирана, за да се справи с тях?**
-