



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 4 февруари 2022 г.
(OR. en)

5989/22

CON 7
SOC 65

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор
Дата на получаване:	4 февруари 2022 г.
До:	Г-н Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	COM(2022) 34 final
Относно:	СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ относно осмия доклад за сближаването: Сближаване в Европа до 2050 г.

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2022) 34 final.

Приложение: COM(2022) 34 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 4.2.2022 г.
COM(2022) 34 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

относно осмия доклад за сближаването: Сближаване в Европа до 2050 г.

{SWD(2022) 24 final}

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

относно осмия доклад за сближаването: Сближаване в Европа до 2050 г.

1. Увод

Въз основа на анализа в 8-я доклад за сближаването в настоящото съобщение са представени основните промени в териториалните различия през последното десетилетие и начинът, по който политиките са оказали влияние върху тези различия. В него се подчертава потенциалът на екологичния и цифровия преход като нови фактори за растежа в ЕС, но се изтъква, че без подходящи мерки на политиките може да възникнат нови икономически, социални и териториални различия. На последно място, в него се поставя въпросът за начина, по който политиката на сближаване следва да се развива, за да отговори на тези предизвикателства, и по-специално как да се гарантира, че ориентираният към местните условия, многостепенни и ръководени от партньорства подходи продължават да подобряват сближаването, като същевременно се основават на полезните взаимодействия и целите на сближаването се интегрират в други политики и инструменти.

2. СБЛИЖАВАНЕТО В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ СЕ Е ПОДОБРИЛО, НО ВСЕ ОЩЕ СЪЩЕСТВУВАТ РАЗЛИЧИЯ

В доклада за сближаването се прави оценка на дългосрочното развитие на регионалните различия, но се разглеждат накратко и драстичните краткосрочни последици от пандемията от COVID-19. Тя оказва асиметрично въздействие върху регионите на ЕС, в зависимост от разликите в регионалните възможности за здравно обслужване, ограниченията и икономическата структура. Поради COVID-19 смъртността в ЕС вече се е увеличила с 13 % (глава 1¹), но досегашното въздействие е по-силно в по-слабо развитите региони, където смъртността се е увеличила със 17 %². Пандемията доведе до най-голямата рецесия от 1945 г. насам, като засегна най-вече сектори, които зависят от личното взаимодействие, като туризма, и драстично промени нашите работни места, училища и социално общуване, а ограниченията за пътуване оказаха непропорционално голямо въздействие върху граничните зони.

¹ Главите, посочени в настоящото съобщение, са от придружаващия работен документ на службите на Комисията.

² По-слабо развитите региони имат ниво на БВП под 75 % от средното за ЕС, регионите в преход — между 75 % и 100 %, а по-силно развитите региони — над 100 %.

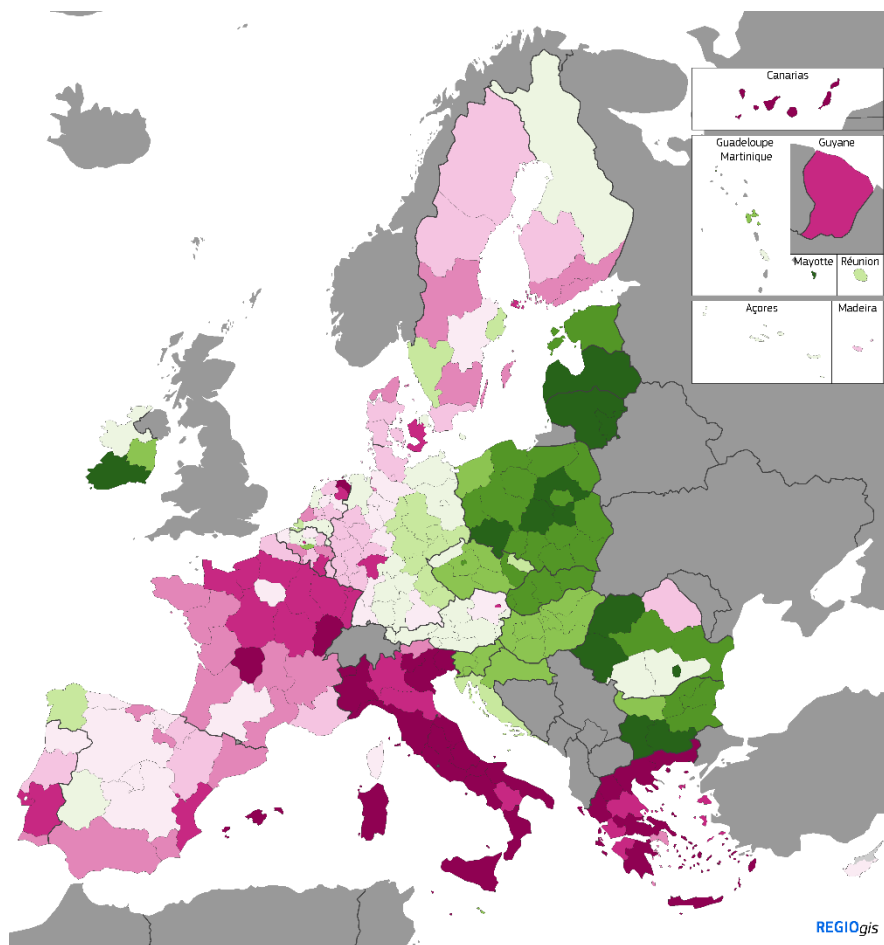
За сближаването допринася високият растеж в по-слабо развитите региони, но техните предимства по отношение на ниските разходи и възвръщаемостта на инвестициите в инфраструктура могат да намалеят с течение на времето.

От 2001 г. насам по-слабо развитите източни региони на ЕС преодоляват изоставането си спрямо останалата част на ЕС, което води до значително намаляване на разликата в БВП на глава от населението (карта 1). Високите темпове на растеж в тях се дължат на структурна трансформация, по-специално на преместване на заетите от селското стопанство към сектори с по-висока добавена стойност. Някои от тези региони използват инвестиции в инфраструктура и ниски разходи за насърчаване на растежа. Възвръщаемостта на инвестициите в инфраструктура обаче ще спадне, а предимствата по отношение на ниските разходи ще намалеят, ако реалните заплати нарастват по-бързо от производителността, по-специално в търгуемите сектори. С цел да избегнат капана на развитието в бъдеще, по-слабо развитите региони ще трябва да стимулират образованието и обучението, да увеличат инвестициите в научни изследвания и иновации и да подобрят качеството на своите институции.

Няколко региона със средни доходи и по-слабо развитите региони, особено в южната част на ЕС, са претърпели икономически застой и спад (карта 1), което показва че те вече се намират в капан на развитието³ (карта 2). Много от тях бяха засегнати от икономическата и финансовата криза през 2008 г. и оттогава се опитват да се възстановят. За дългосрочния растеж ще са необходими реформи в общественения сектор, по-квалифицирана работна сила и по-голям капацитет за иновации.

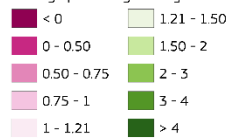
³ Счита се, че даден регион е в капан, ако растежът му се е забавил и е по-нисък от растежа на ЕС и/или от растежа на национално равнище. На карта 2 са показани регионите, които в по-голямата си част или често са се намирали в капан в периода 2000—2019 г. Регионите в сиво като цяло не са били в капан.

Kapma 1



Growth of GDP/head, 2001-2019

Average percentage change on the preceding year



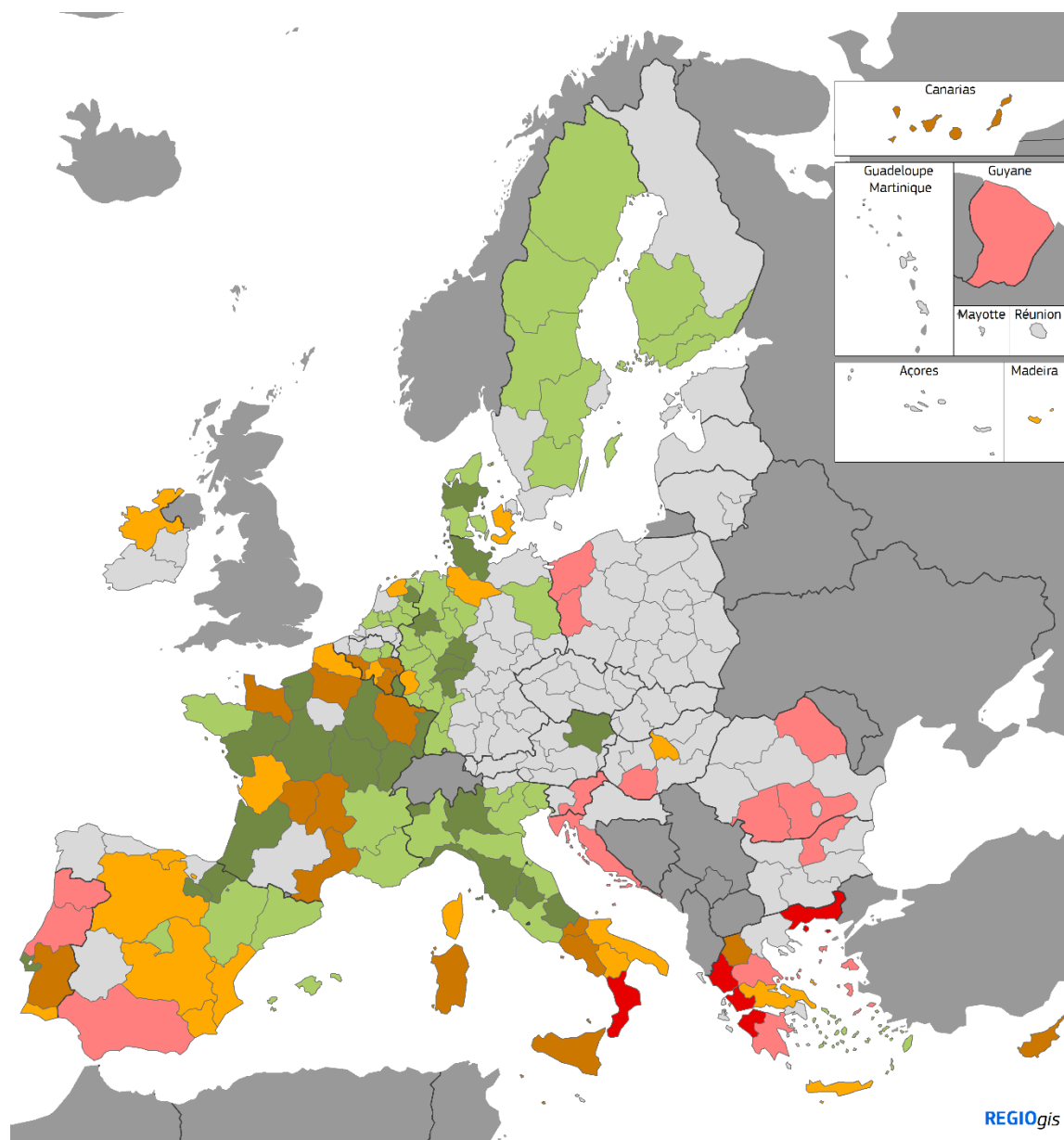
EU-27= 1.21

Source: DG REGIO based on JRC and Eurostat data

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Карта 2



Number of years in a development trap during 2001-2019 by level of GDP per head in 2000

GDP/head (index EU-27=100) vs. years

< 75%, 10-14 years 75 - 100%, 10-14 years > 100%, 10-14 years
 < 75%, 15-19 years 75 - 100%, 15-19 years > 100%, 15-19 years

less than 10 years in a development trap

Six capital regions have been merged with the surrounding regions to limit distortions in the GDP/head values.
 Source: DG REGIO calculations based on JRC and Eurostat data

0 500 Km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Столичните метрополни региони постигат по-добри резултати в сравнение с други региони. Между 2001 г. и 2019 г. реалният БВП на глава от населението в метрополните региони нараства по-бързо, отколкото в другите региони на ЕС (глава 2). В южната и източната част на ЕС както столичните, така и другите метрополни региони имат по-висок растеж на БВП и на заетостта на глава от

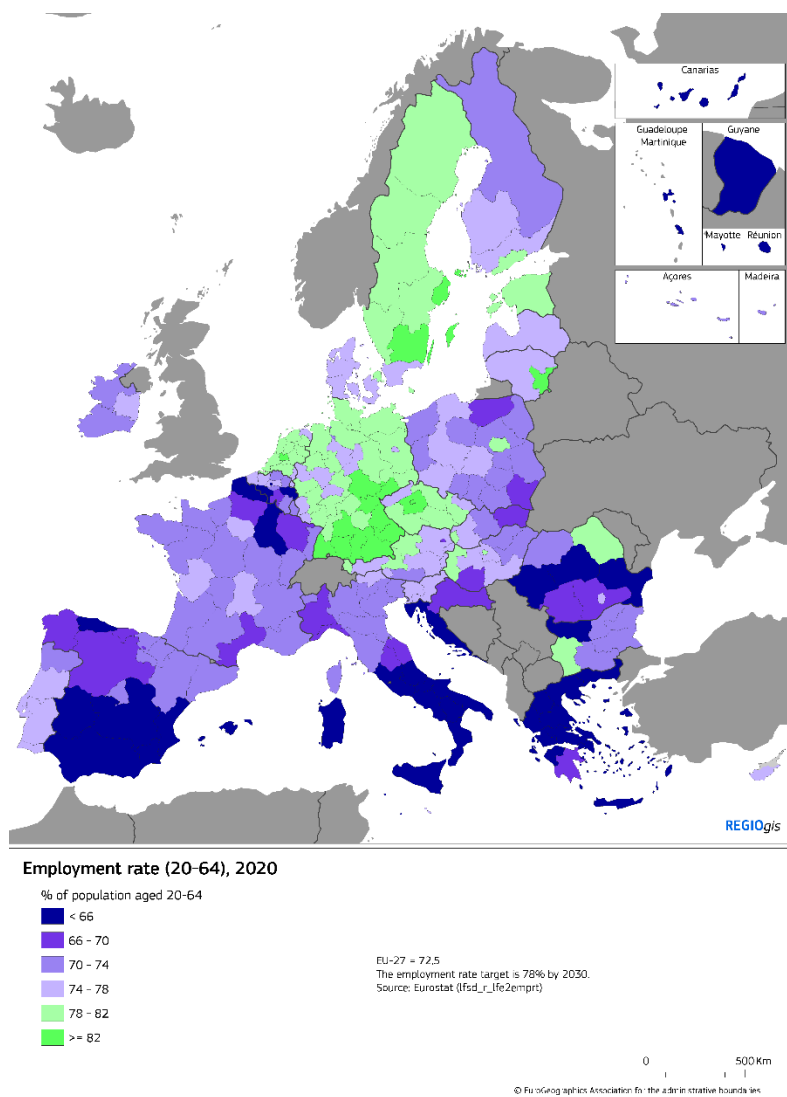
населението, което води до нарастваща концентрация на икономическа дейност и заетост в тези региони. В северозападната част на ЕС обаче метрополните и другите региони нарастват със сходни темпове, докато само столичните региони нарастват малко по-бързо.

Постигнат е значителен напредък в подобряването на заетостта и социалното приобщаване⁴, но продължават да съществуват важни структурни предизвикателства.

Заетостта нараства, но регионалните различия продължават да са по-големи, отколкото преди 2008 г.(глава 5). Икономическата криза през 2008 г. доведе до значително увеличаване на регионалните различия както в равнището на заетост, така и в равнището на безработица. На ниво ЕС равнището на заетост се е възстановило напълно след кризата и е достигнало най-високата си стойност през 2019 г. — 73 % от лицата на възраст 20—64 години. От 2008 г. насам регионалните различия са намалели, но продължават да са по-големи, отколкото преди икономическата криза. Равнищата на заетост в по-слабо развитите региони продължават да са далеч по-ниски от тези в по-силно развитите региони (карта 3).

⁴ Вижте регионалното измерение на набора от социални показатели <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/data-by-region>

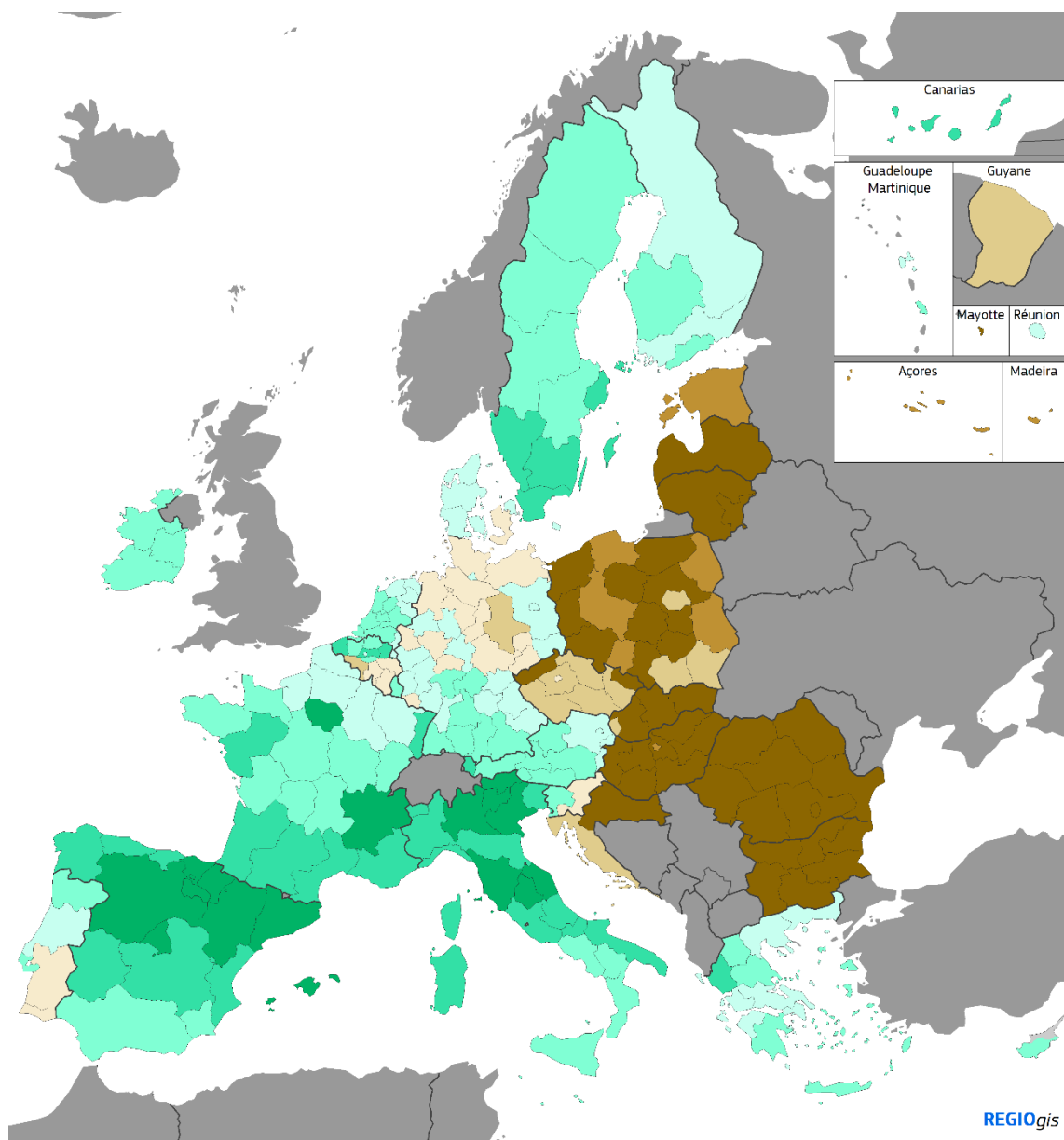
Kapma 3



За намаляване на регионалните различия в заетостта са необходими повече растеж на заетостта и намаляване на неравенството между половете. В по-слабо развитите региони разликата в заетостта между жените и мъжете е почти два пъти по-голяма от тази в по-силно развитите региони (17 спрямо 9 процентни пункта). Като цяло жените в по-слабо развитите региони е по-вероятно да са в неравностойно положение в сравнение с мъжете в същия регион и е по-малко вероятно да имат високо ниво на постижения в сравнение с жените в други региони.

Броят на лицата, изложени на риск от бедност и социално изключване, е намалял със 17 милиона между 2012 г. и 2019 г., което се дължи най-вече на намаляването на броя на лицата в тежки материални лишения в източните държави членки. За постигане на целта на ЕС до 2030 г. за намаляване на броя на лицата, изложени на риск от бедност или социално изключване, с поне 15 милиона души е необходимо да се запази сегашния темп на намаляване на бедността през следващото десетилетие. Поради пандемията обаче броят на лицата, изложени на риск от бедност и социално изключване, се е увеличил с 5 милиона през 2020 г.

Различията в здравеопазването намаляват. През последното десетилетие средната продължителност на живота в по-слабо развитите региони е нараснала по-бързо, отколкото в други региони. Въпреки това в голям брой от източните региони средната продължителност на живота все още е ниска в сравнение със средната за ЕС (карта 4). Поради пандемията средната продължителност на живота през 2020 г. е намаляла в почти всички държави членки, но това вероятно ще бъде временно (глава 1). Пандемията също така подчерта регионалните различия в капацитета на здравното обслужване.



Life expectancy, 2019

Life expectancy at birth in years

<= 78	81 - 82
78 - 79	82 - 83
79 - 80	83 - 84
80 - 81	> 84

EU-27 = 81.3
Source: Eurostat (demo_r_mlifexp)

0 500 km

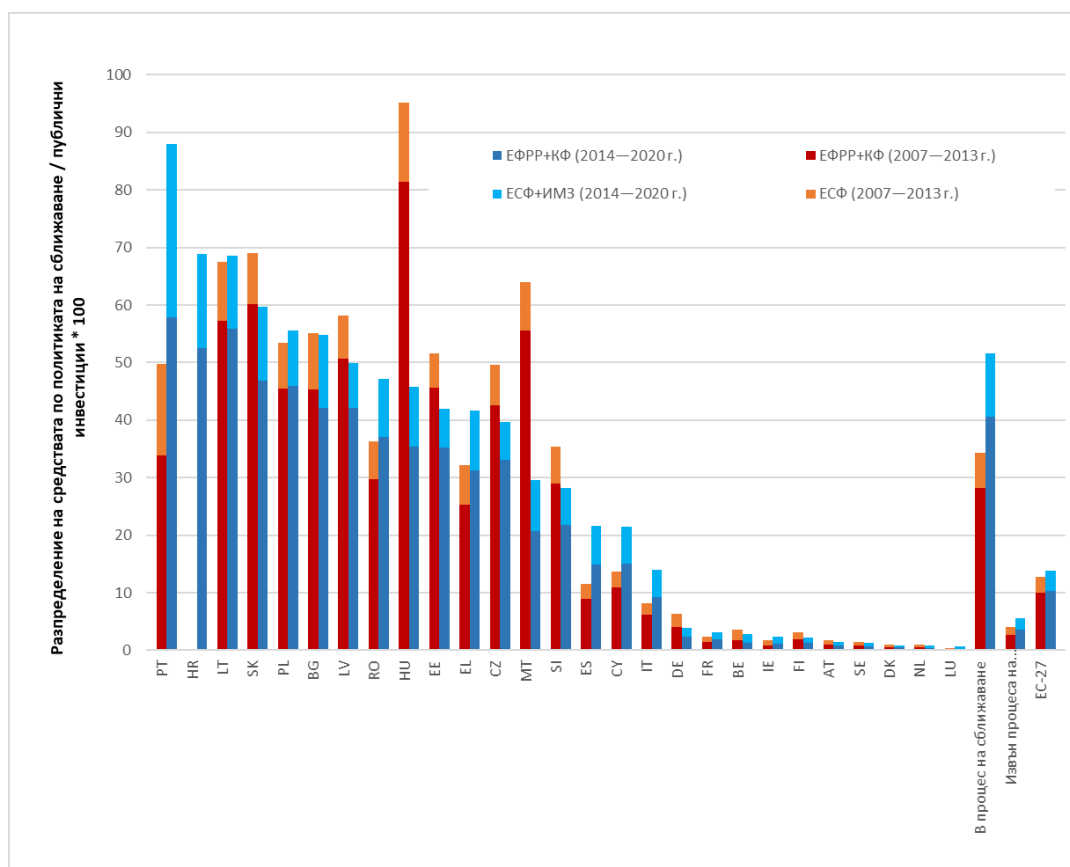
© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Политиката на сближаване спомогна за намаляване на различията.

Според икономическото моделиране през 2023 г. БВП на глава от населението ще бъде с 2,6 % по-висок в по-слабо развитите региони благодарение на помощта по линия на политиката на сближаване през периода 2014—2020 г. От този модел става ясно също, че разликата между БВП на глава от населението в регионите, представляващи първия и десетия децил, ще намалее с 3,5 % (глава 9).

След свиването на националните публични инвестиции поради икономическата и финансова криза **политиката на сближаване стана още по-важен източник на инвестиции** (глава 8). В държавите, обхванати от Кохезионния фонд, финансирането по политиката на сближаване нарасна от 34 % на 52 % от общите публични инвестиции от програмния период 2007—2013 г. до програмния период 2014—2020 г. (фигура 1). Без политиката на сближаване намаляването на публичните инвестиции в тези държави щеше да е още по-голямо.

Фигура 1: Разпределение на средствата по политиката на сближаване спрямо публичните инвестиции, 2007—2013 г. и 2014—2020 г.



Чрез политиката на сближаване се реагира бързо на кризата, свързана с COVID-19, като се мобилизира допълнително финансиране, разходите за реакция при кризи се направиха допустими и се позволиха по-високи проценти на съфинансиране. Това помогна на държавите членки и регионите да предприемат действия в отговор на кризата. Въпреки това политиката на сближаване следва да

бъде отново насочена към основната си мисия за намаляване на регионалните различия и насърчаване на дългосрочното регионално развитие.

3. ФАКТОРИТЕ ЗА РЕГИОНАЛНИЯ РАСТЕЖ ОБИКНОВЕНО ДОПРИНАСЯТ ЗА ЗАСИЛВАНЕ НА СБЛИЖАВАНЕТО

През последните години инвестициите в инфраструктура, умения, иновации и управление продължиха да стимулират сближаването. Въпреки това различията остават и голям брой фактори за растежа продължават да са съсредоточени в по-силно развитите региони и в градските региони. От резултатите от последните изследвания е видно, че ефективността на тези инвестиции зависи от подходящия за региона набор от инвестиции и от добрата институционална и макроикономическа рамка.

През програмния период 2014—2020 г. почти половината от инвестициите в рамките на политиката на сближаване са били за подпомагане на инфраструктурата, което до голяма степен се дължи на нуждите в източната част на ЕС. Това спомогна за намаляване на разликата в ефективността на автомобилния транспорт в източната част на ЕС и **за нейното преодоляване в южната част на ЕС** (глава 4). Инвестициите също така подобриха ефективността на железопътния транспорт в южните и източните части на ЕС. Въпреки това в източната част на ЕС все още са необходими повече инвестиции, по-специално за подпомагане на прехода към неутрална по отношение на въглерода икономика.

Основният широколентов достъп е почти универсален в ЕС, но свръхвисокоскоростните връзки са достъпни само за двама от трима жители на градовете и за всеки шести жител на селските райони (глава 4). Инвестициите в транспортна и в ИТ инфраструктура сами по себе си не водят автоматично до по-високи темпове на растеж. Те трябва да бъдат придружени от политики, които създават благоприятна среда за растеж на предприятията и помагат на работниците да получат достъп до нови възможности за заетост във всички региони.

От съществено значение за осигуряване на дългосрочна устойчивост, конкурентоспособност и качество на живот са достатъчните инвестиции в опазването на околната среда, чистата енергия и предоставянето на свързаните с тях услуги. **Замърсяването на въздуха и водата е намалено, но все още продължава да е твърде високо в голям брой по-слабо развити региони.** Замърсяването на въздуха с фини прахови частици е високо в голям брой източни региони. В ЕС то води до около 400 000 случая на преждевременна смърт годишно. Озоновата концентрация продължава да е твърде висока в голям брой южни региони. Пречистването на отпадъчните води се е подобрило в целия ЕС, но в голям брой по-слабо развити региони и региони в преход все още са необходими повече инвестиции, за да се запази и подобри качеството на водата (глава 3).

Предоставянето на умения е неравномерно разпределено и е съсредоточено в по-силно развитите региони и особено в столичните региони. По-слабо развитите

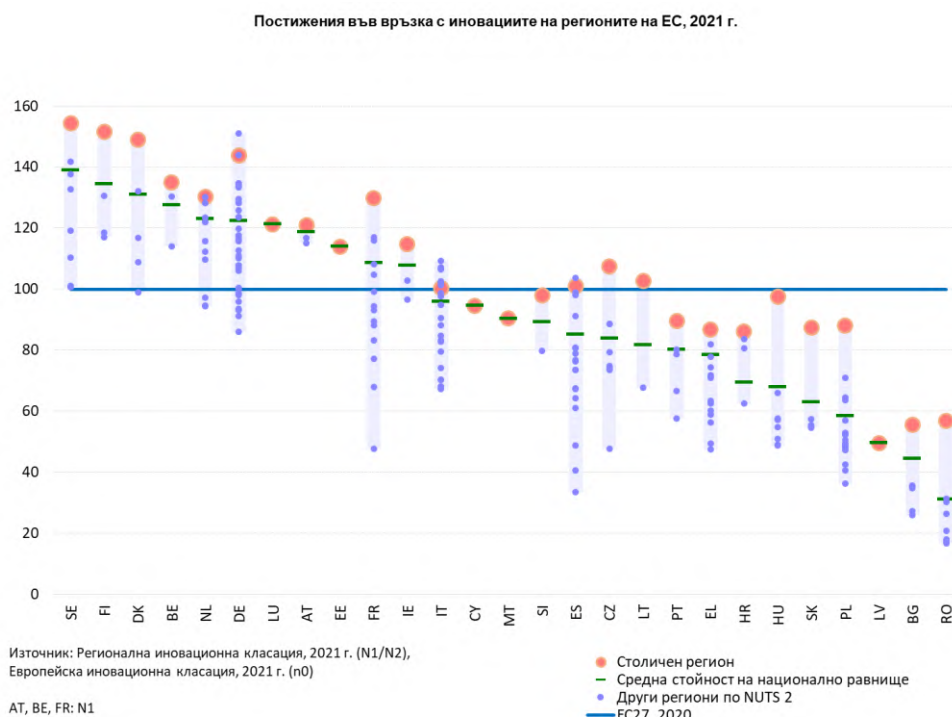
региони изостават значително от регионите в преход и по-силно развитите региони по отношение на висшето образование, ученето през целия живот и цифровите умения. Въпреки подобренията на равнището на ЕС, разликите между регионите продължават да са големи. Разликата в производителността на труда се преодолява по-трудно, когато голям брой работници нямат средно образование. Завършената образователна степен и уменията също показват голямо разделение между градските и селските райони. Вероятността жителите на градовете да имат висше образование, да участват в обучение и да притежават добри цифрови умения е по-голяма от тази на жителите на селата.

Предприемачеството е от решаващо значение за растежа, но то обикновено е съсредоточено в по-големите градски агломерации. Новите дружества са от особено значение за диверсификацията на икономическите дейности и създаването на работни места в регионите с нисък растеж. В Препоръката относно ефективна активна подкрепа за заетостта (ЕАПЗ)⁵ вследствие на кризата, свързана с COVID-19, се подчертава по какъв начин повишаването на квалификацията, преквалификацията и подкрепата за предприемачеството могат да насърчат приобщаващо преминаване от едно работно място на друго, като се отчита регионалният контекст.

Иновациите са ключов фактор, определящ дългосрочния регионален икономически растеж, но **регионалните разлики в областта на иновациите в Европа са се увеличили.** Въпреки че някои държави членки са постигнали значителен напредък в преодоляването на изоставането, голям брой региони, включително и в по-силно развитите държави членки, изостават (фигура 2). Това се дължи не само на липсата на инвестиции в научноизследователска и развойна дейност, но и на слабости в регионалните екосистеми за иновации. По-доброто разпространение на иновациите на национално и регионално равнище може да помогне на по-слабо развитите региони и регионите в преход да преодолеят изоставането. Стратегиите за интелигентна специализация, въведени в политиката на сближаване за периода 2014—2020 г., могат да спомогнат за преодоляване на тези разлики, но ще е необходимо да се съсредоточат в по-голяма степен върху регионалния потенциал.

⁵ Препоръка на Комисията относно ефективна активна подкрепа за заетостта вследствие на кризата с COVID-19 (ЕАПЗ) — C(2021) 1372, 4.3.2021 г.

Фигура 2: Регионалните разлики в областта на иновациите в Европа през 2021 г.

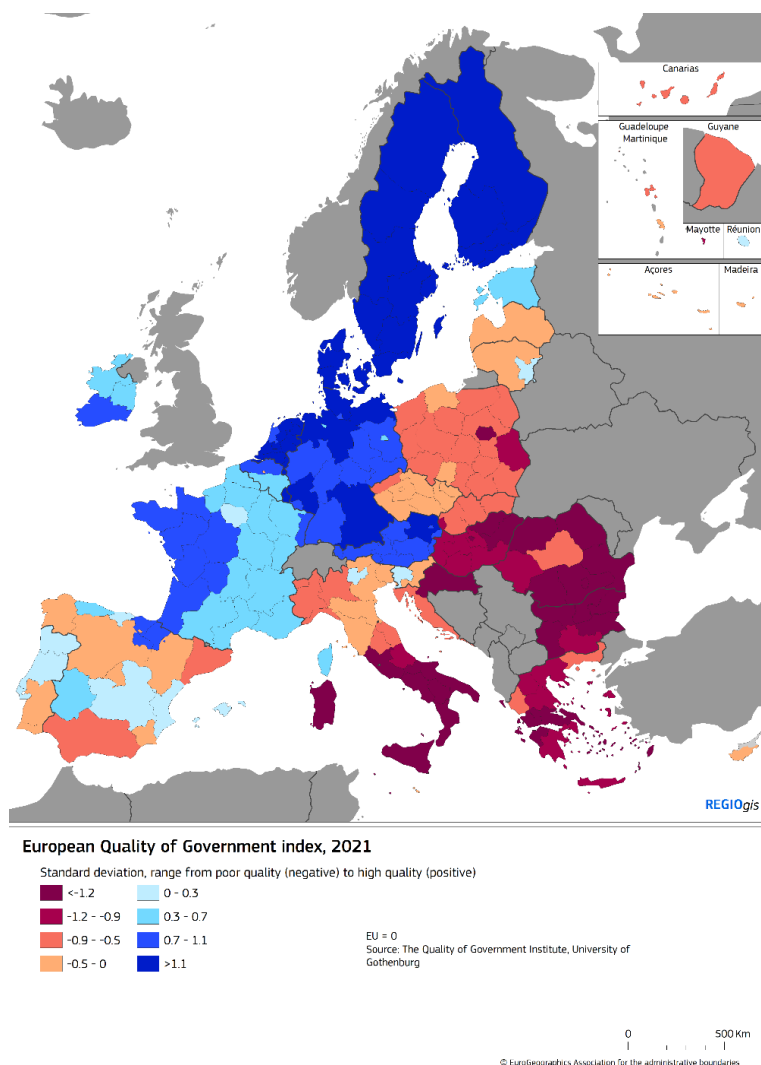


Разликите в областта на иновациите се задълбочават от **незначителните иновации и ограничените ефекти на разпространение на човешкия капитал, изразени като връзки на международната търговия и веригите за създаване на стойност** в голям брой по-слабо развити региони и региони в преход. Въпреки че преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ) и износът често са значителни, голям брой региони не успяват да извлекат ползи за местните дружества и работниците. Поради недостатъчното въвеждане на цифровите технологии, управленските практики и технологиите на Индустрия 4.0 в стопанската дейност и публичния сектор голям брой региони нямат готовност да се възползват от новите възможности и са уязвими за евентуално връщане на работните места от производствения сектор при развитието на веригите за създаване на стойност.

Управлението в ЕС като цяло се подобрява, но между държавите членки и вътре в тях остават различия (карта 5⁶) (глава 7). Подобряването на институциите може да допринесе за по-ефективни инвестиции и по-високи равнища на иновации и предприемачество, които са от решаващо значение за дългосрочния икономически растеж. Всички държави членки са подобрили средата си за стопанска дейност, но все още има значителни различия. Ефективността на съдебната система също се различава в държавите членки, а с течение на времето върховенството на закона се е влошило в няколко държави членки.

⁶ Индексът се основава на регионално проучване, което измерва качеството на местната полиция, образованието и здравеопазването, корупцията, непотизма и дискриминацията при предоставянето на тези услуги.

Карта 5

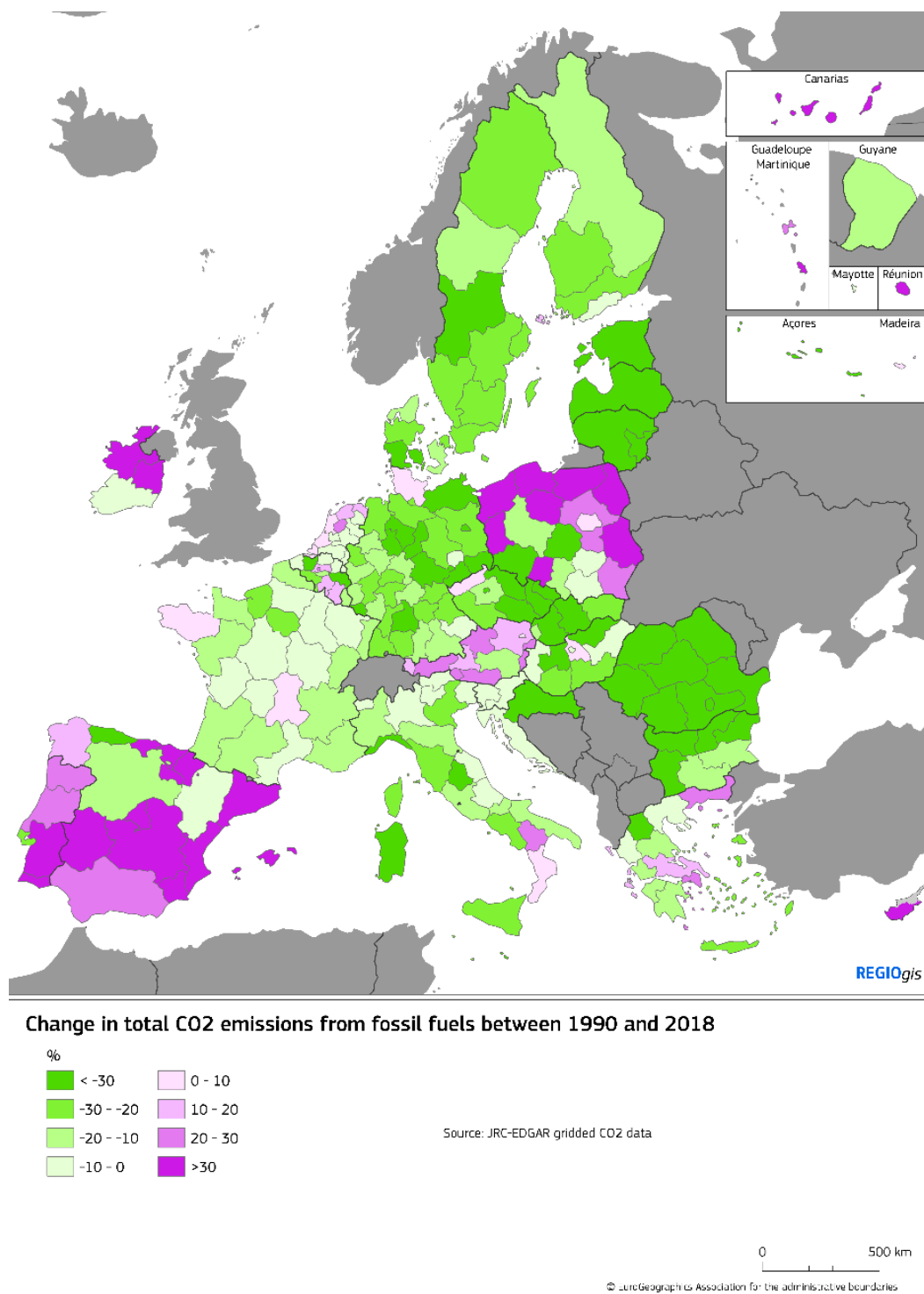


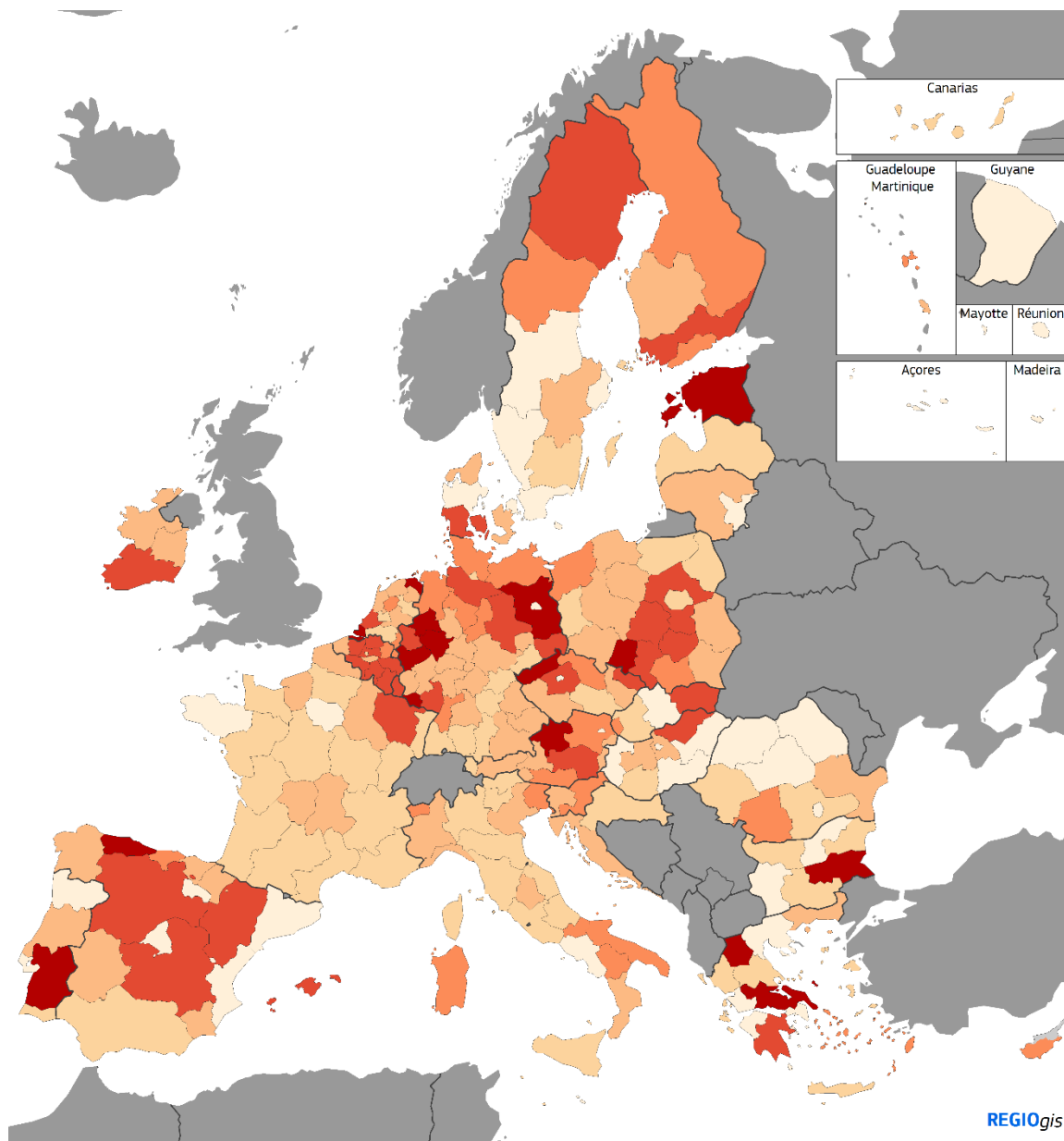
Ролята и капацитетът на органите на управление на поднационално равнище в икономическото развитие остават неравномерни, въпреки че те извършват повечето публични инвестиции, особено във връзка с енергийния преход и адаптирането към изменението на климата (глава 8). Политиките, ориентирани към местните условия, са особено важни в държави със значителни вътрешни икономически различия. През последните десетилетия местната и регионалната автономия в държавите — бенефициери на Кохезионния фонд, нараства бавно, но остава по-ниска в сравнение с останалите държави от ЕС. Тъй като управлението на програмите на политиката на сближаване е предизвикателство за регионите с малка автономия и по-малък опит в осъществяването на публични инвестиции, политиката на сближаване спомогна за укрепване на административния капацитет и изпълнението на стратегиите за регионално развитие, по-специално чрез териториални инструменти и сътрудничество в рамките на функционалните области.

4. НОВИ ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА РАСТЕЖ, НО И РИСК ОТ НОВИ РАЗЛИЧИЯ

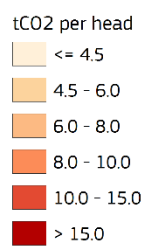
През следващите 30 години растежът на ЕС ще се определя от екологичния и цифровия преход. Това ще създаде нови възможности, но ще бъдат необходими значителни структурни промени, които вероятно ще доведат до нови регионални различия. Ако не бъде взет под внимание, демографският преход може да подкопае както сближаването, така и растежа. От начина, по който се управляват тези преходи, зависи дали всички региони и граждани, независимо къде живеят, ще могат да се възползват от тях. Без ясна териториална визия за управлението на тези процеси и без амбициозно изпълнение на Европейския стълб на социалните права все по-голям брой хора може да имат усещането, че в тях не се вслушват и че не се отчита въздействието върху техните общности, което може да подхрани отрицателни нагласи към демокрацията. За да бъде Европа подготвена да посрещне тези предизвикателства, е от първостепенно значение да се насърчи професионалното преориентиране към работни места в зеления и в цифровия сектор и преодоляването на свързания с това недостиг на умения, в съответствие с предложеното в Препоръката за ефективна активна подкрепа на заетостта (EASE).

Зеленият преход и особено целите за неутрална по отношение на въглерода и кръгова икономика ще преобразят нашите икономики. Те ще стимулират заетостта в сектори като възобновяемата енергия, рециклирането, проектирането, обновяването и екосистемните услуги, но може да окажат неблагоприятно въздействие върху секторите, които трябва да намалят емисиите си, и върху регионите, в които се намират тези сектори (карти 6 и 7). Природният капитал в селските райони може да насърчи създаването на работни места в областта на управлението на екосистемните услуги и възобновяемата енергия. По този начин социалното въздействие на целта на ЕС да бъде неутрален по отношение на климата до 2050 г. ще е различно в отделните региони и може да бъде по-силно в регионите с висока степен на бедност. Това ще изисква подкрепата на инструменти на политиката като Фонда за справедлив преход.





CO2 emissions from fossil fuels per head, 2018



EU-27 = 7.2
Source: Crippa e.a. (2019)

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Цифровият преход напредва с различна скорост в цяла Европа. За неговото завършване ще е необходимо да се разшири достъпът до свръхвисокоскоростен интернет, да се повишат цифровите умения и да се инвестира в ИТ оборудване. Това ще бъде от полза за селските райони, тъй като интернет връзките в тях обикновено са бавни, а цифровите умения — под средното ниво. По-бързият достъп до интернет ще позволи на повече хора да работят от дома си, ще подобри достъпа до онлайн услуги, включително обучение, здравеопазване и електронна търговия, и може да стимулира изнасянето на все повече услуги извън големите градски центрове. По-слабо развитите държави членки ще се възползват в по-голяма степен от този преход, тъй като техните дружества изостават в използването на цифрови технологии, електронна търговия и практики за електронен бизнес.

Демографските промени, и по-специално остаряването на населението, ще засегнат всички региони, но на първо място — селските. През следващото десетилетие се очаква населението на възраст 65 и повече години да нарасне с повече от 25 % във всеки пети регион. Населението в трудоспособна възраст се очаква да намалее с повече от 10 % във всеки четвърти регион. Населението на възраст под 20 години се очаква да намалее с повече от 10 % във всеки трети регион. Като цяло делът на населението, живеещо в свиващи се региони, се очаква да се увеличи от 34 % на 51 % между 2020 г. и 2040 г. (глава 6). Селските райони са особено засегнати, тъй като те вече са свиващи се (фигура 3). Тези тенденции могат да засегнат потенциала за растеж, развитието на умения и достъпа до услуги.

Фигура 3: Естествен прираст на населението, нетна миграция и общ прираст на населението по регионална типология на градските и селските райони и по тип метрополен регион, в периода 2010—2019 г.

Годишна средна промяна на 1000 жители	Естествен прираст на населението	Нетна миграция	Общо демографско изменение		Годишна средна промяна на 1000 жители	Естествен прираст на населението	Нетна миграция	Общо демографско изменение
Северозападен					Северозападен			
Градски	2.5	4.1	6.6		столичен метрополен	5.1	3.3	8.4
Междинен	0.1	3.8	3.9		друг метрополен	0.5	4.5	5.0
Селски	-1.3	2.5	1.2		неметрополен	-0.8	2.7	1.8
Южен					Южен			
Градски	0.0	2.5	2.6		столичен метрополен	1.0	2.7	3.7
Междинен	-1.7	1.9	0.2		друг метрополен	-0.5	2.5	2.0
Селски	-4.7	1.0	-3.7		неметрополен	-2.5	1.5	-1.0
Източен					Източен			
Градски	-0.5	2.7	2.2		столичен метрополен	-0.3	4.7	4.5
Междинен	-1.9	-0.4	-2.3		друг метрополен	-1.0	0.2	-0.7
Селски	-1.9	-2.3	-4.2		неметрополен	-2.4	-2.3	-4.7
ЕС					ЕС			
Градски	1.2	3.3	4.5		столичен метрополен	2.7	3.5	6.2
Междинен	-0.9	2.1	1.2		друг метрополен	0.0	3.2	3.2
Селски	-2.0	0.4	-1.6		неметрополен	-1.8	0.8	-1.0

През последните години икономическите възможности, социалната мобилност и качеството на живот в някои места в Европа намаляват или се влошават. Дългосрочният икономически спад засилва все повече недоволството на гражданите. Проучванията на Евробарометър показват, че жителите на селските райони са по-склонни да смятат, че тяхното мнение не се зачита, и да изпитват недоверие към ЕС. Гражданите обаче имат по-голямо доверие в регионалните и местните власти, отколкото в органите на национално равнище или на равнището на ЕС. С оглед на тези опасения осъществяването на екологичния и цифровия преход следва да е справедливо и честно, да се управлява по приобщаващ начин и да се развива в партньорство с регионалните и местните власти.

5. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ПОЛИТИКАТА НА СБЛИЖАВАНЕ

В Доклада за стратегическо прогнозиране⁷ като основни тенденции се посочват климатът и други предизвикателства, свързани с околната среда, цифровата хиперсвързаност и технологичната трансформация, натискът върху демокрацията, промените в световния ред и демографията. През последните две десетилетия политиката на сближаване намали икономическите, социалните и териториалните различия. Въпреки това с осъществяването на голям екологичен, цифров и демографски преход може да се създадат нови различия, да се увеличат изискванията към националните и местните власти, да се засили недоволството на населението и да се окаже натиск върху нашите демокрации. Тези предизвикателства ще засегнат и други развити държави. Обменът в областта на политиките с други заинтересовани страни би могъл допълнително да обогати нашия ориентационен дебат.

По какъв начин може политиката на сближаване, заедно с други политики на ЕС, да се справи с тези нови предизвикателства? Гражданите на Европа трябва да имат увереност в своето бъдеще, независимо от мястото, където живеят. Политиката на сближаване може да даде увереност на европейците по три начина: първо, като им предложи положителна икономическа перспектива за техния регион; второ, като отговори на техните опасения относно качеството на живот, възможностите за заетост и социалното приобщаване, и трето, като гарантира, че разходите и ползите от справянето с новите предизвикателства се разпределят справедливо. Това може да се осъществи чрез определяне на най-добрите ответни действия спрямо тези нови фактори за различия, засилване на ролята на регионите и отчитане на териториалното въздействие на хоризонталните политики на ЕС. В съответствие с целта за положително социално сближаване на Европейския стълб на социалните права следва да се започне широк политически дебат по тези теми, който да допринесе за развитието на политиката след 2027 г.

Преодоляване на новите фактори за различия чрез:

⁷ https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2021-strategic-foresight-report_bg

- **Осигуряване на справедлив преход.** Преминаването към неутрална по отношение на климата кръгова икономика, опазването на околната среда, възстановяването на природата и намаляването на замърсяването ще донесат много ползи, но разходите за това трябва да бъдат справедливо разпределени. Механизмът за справедлив преход може да бъде разширен, за да се обърне внимание на социалните разходи за смекчаване на изменението на климата и адаптирането към него, както и на другите предизвикателства, свързани с околната среда, включително чрез по-добро предвиждане на структурните промени, борба с бедността, инвестиране в умения и тясно сътрудничество със социалните партньори и участниците в гражданското общество на всички териториални равнища.
- **Укрепване на устойчивостта и способност за реагиране на асиметрични сътресения.** Пандемията подчертава необходимостта политиката на сближаване да бъде в състояние да реагира на неочаквани сътресения, особено свързаните с глобализацията и технологичните промени. Особено уязвими са регионите, които са силно зависими от няколко тесни търгуеми сектора на производството или услугите. Диверсификацията на икономическата дейност, особено във връзка с прехода към цифрови технологии, в съчетание с ориентирани към местните условия политики, като например стратегии за интелигентна специализация, може да помогне на регионите да станат по-продуктивни и по-малко уязвими към сътресения.
- **Оказване на помощ на регионите за справяне с демографските промени.** Дружествата ще трябва да се адаптират към намаляването на работната сила, като наемат повече служители от групите с по-ниски равнища на заетост, като например младежи, жени и мигранти от държави извън ЕС, и като инвестират повече в иновации, технологии за пестене и увеличаване на работната сила, както и в учене за възрастни, по-специално на по-възрастните и нискоквалифицираните работници, което би спомогнало за постигането на целите от срещата на върха в Порто⁸. Началните и средните училища ще трябва да се приспособят към по-ниския брой ученици, а другите обществени услуги и здравеопазването ще трябва да обслужват все по-голям брой по-възрастни жители.
- **Преодоляване на натиска върху демокрацията и нейните ценности.** Териториалните инструменти за приобщаване на местни участници в градските агломерации, малките градове, селските райони, крайбрежните зони и островите и принципът на партньорство в политиката на сближаване могат да спомогнат за преодоляване на натиска върху демокрацията чрез увеличаване на ангажираността с европейските политики. Териториалното сътрудничество

⁸ Включително целта всяка година поне 60 % от възрастните лица да участват в обучение. <https://www.2021portugal.eu/media/icfksbgy/porto-social-commitment.pdf>

създава нови общности от общ интерес и подпомага видимото предоставяне на обществени блага на различни териториални равнища.

Укрепване на ролята на регионите в изграждането на бъдещето на Европа посредством:

- **Създаване на нови икономически перспективи за по-слабо развитите региони и периферните райони.** По-слабо развитите региони и периферните райони може да се нуждаят от нова парадигма за развитие. При това следва да се отчитат нововъзникващите възможности, международните връзки, териториалното разпределение на специфичните нужди и средства, както и осигуряването на обществени блага, като например стратегически ресурси, биологично разнообразие, възобновяеми енергийни източници и удобства.
- **Внедряване на иновации във всички региони.** Преодоляването на слабостите в разпространението и приемането на нови идеи и технологии, както и насърчаването на иновации на широка основа ще гарантира, че всички региони ще могат да се възползват от предимствата на една икономика, която все повече се основава на знания.
- **Укрепване на трансграничното и междурегионалното сътрудничество.** Пандемията откри трудностите, свързани с необходимостта от преминаване на национална граница за работа, образование, здравеопазване и други услуги. Ефективността на автомобилния и железопътния транспорт е по-ниска в граничните региони. За разрешаването на тези проблеми са необходими по-добро управление на функционалните гранични зони, по-добра координация на услугите, инфраструктурата и инвестициите, както и обмен на опит, подкрепен от общоевропейски изследвания.
- **Укрепване на връзките между градските и селските райони и роля на по-малките градски агломерации и малките градове при подпомагането на селските райони.** Големите градове и техните метрополни региони често са двигател на икономическото развитие. Някои по-малки градски агломерации, малки градове и села предоставят достъп до широк набор от обществени и частни услуги. Тяхната роля на регионални центрове означава, че те предоставят опорна точка в рамките на целия регион. Укрепването на тяхната роля може да стимулира икономическото развитие и да подобри качеството на живот. Въпреки че градските райони са изправени пред специфични предизвикателства, допълнителното укрепване на връзките в рамките на функционалните зони може да бъде от полза както за жителите на градовете, така и за жителите на селата. Дългосрочната визия за селските райони⁹ предоставя рамка за справяне с предизвикателствата, пред които са изправени селските райони.

⁹ COM(2021) 345 final, 30.6.2021 г.

- **Отговаряне на потребностите на изоставените места.** Някои региони са изправени пред резултатите от структурните промени, които са намалили традиционните източници на заетост, което води до несъответствие между уменията и изискванията на пазара на труда, както и до увреждане на околната среда, създавайки капани на развитието. Такива райони често се намират в държави или региони със средни доходи. Те се нуждаят от целеви политики за интегриране на тези общности в рамките на цялата регионална и национална икономика в съответствие с принципите на Европейския стълб на социалните права.

Разработване на инструменти за постигане на сближаване до 2050 г. посредством:

- **Повишаване на ефективността на ориентираните към местните условия политики.** Все повече се признава необходимостта от допълване на структурните политики на национално равнище с ориентираните към местните условия политики. Интелигентната специализация показва как да се използват местните активи за укрепване на конкурентоспособността и екосистемата за иновации. Целевите териториални планове за справедлив преход на местно равнище насочват европейската подкрепа към дружествата, работниците и общностите, които са най-засегнати от структурните промени, предизвикани от климата. Този подход следва да бъде засилен по отношение на други ключови цели на политиката на сближаване, по-специално по отношение на екологичния и цифровия преход. Освен това следва да се използват пълноценно подходът за интегрирано териториално развитие и специалната цел на политиката „Европа по-близо до гражданите“.
- **По-нататъшно рационализиране на изпълнението на политиката на сближаване за бенефициерите.** Въз основа на опростяването и гъвкавостта, въведени през програмния период 2021—2027 г. както в рамките на политиката на сближаване, така и в рамките на други свързани с инвестициите фондове, би било целесъобразно да бъдат проучени допълнителни благоприятни за бенефициерите подобрения в изпълнението на политиката. В същото време следва да бъдат укрепени основните принципи на ориентираното към местните условия и основано на участието изпълнение, като например многостепенното управление и принципът на партньорство.
- **Укрепване на ролята на политиката на сближаване за мобилизиране на публични и частни инвестиции в екологичния, цифровия и демографския преход.** Политиката на сближаване може да играе по-голяма роля за насърчаване на инвестициите на регионално, градско и местно равнище, като мобилизира ресурсите на частния сектор и подкрепя необходимите институционални промени. Това означава да се гарантира, че публичните и частните участници на съответното равнище разполагат с необходимия капацитет за осигуряване на устойчивост на тези инвестиции чрез данъчни

приходи, потребителски такси, такси и други източници на приходи в дългосрочен план. Тези усилия следва да бъдат свързани с подкрепата на Комисията за укрепване на рамковите условия за финансиране за устойчиво развитие.

- **Увеличаване на инвестициите в хората през целия им живот.** За да бъде Европа конкурентоспособна и сближена в бъдеще, ще е необходимо да се инвестира повече и по-добре в образованието и обучението на хората, включително в техните умения, творчески способности и потенциал за създаване на предприятия и иновации. Това ще бъде от съществено значение за успешното преминаване през предстоящия технологичен, екологичен и цифров преход. За да укрепи социалното си сближаване и да отговори на нуждите на изоставените групи, Европа трябва да инвестира в целеви мерки за активиране и социално приобщаване, като същевременно продължи да подкрепя политическите реформи, насочени към приобщаващо развитие.
- **Укрепване на взаимното допълване в рамките на други политики на ЕС.** Съществуващият подход към полезните взаимодействия в рамките на бюджета на ЕС, който се концентрира върху входящите ресурси и финансовите потоци, трябва да бъде насочен в по-голяма степен към реалното взаимно допълване на политиките. Необходимо е да се обърне специално внимание на регионално равнище на нови области на политиката като стратегическите взаимозависимости, социалната политика в областта на климата и европейските промишлени алианси. В тези нови области политиката на сближаване би могла да бъде от особено значение. Следва да бъдат засилени оценките на териториалното въздействие и проверката на въздействието върху селските райони, така че нуждите и особеностите на различните територии на ЕС да бъдат отчетени в по-голяма степен. Принципът „да не се вреди на сближаването“, който означава, че нито едно действие не трябва да възпрепятства процеса на сближаване или да допринася за регионалните различия, следва да продължи да се развива и да се интегрира в изготвянето на политики.
- По линия на Механизма за възстановяване и устойчивост на ЕС на държавите членки ще бъдат предоставени до 724 млрд. евро. 37 % от това финансиране са за подпомагане на действията в областта на климата, а 20 % — на цифровия преход. Ключово предизвикателство ще бъде да се гарантира, че тези средства координирано допринасят за сближаването.

Форумът за сближаване през 2022 г. ще постави началото на дебат между заинтересованите страни относно поуките, които трябва да се извлекат от неотдавнашната криза, и на разглеждане на бъдещите предизвикателства пред политиката на сближаване, като се гарантира, че нито една територия няма да бъде изоставена.