

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 14.5.2008
СОМ(2008) 301 окончателен

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

**относно резултатите от преговорите във връзка със стратегиите и програмите на
политиката на сближаване за програмния период 2007—2013 г.**

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

относно резултатите от преговорите във връзка със стратегиите и програмите на политиката на сближаване за програмния период 2007—2013 г.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Новото поколение европейски отраслови и регионални програми на политиката на сближаване за периода 2007—2013 г. изисква финансова подкрепа за нови инвестиции от страна на Общността от порядъка на 347 млрд. EUR и така се нарежда като второ по размер перо в бюджета на Общността. Тези средства свидетелстват за неотклонната решимост на Съюза за намаляване на различията между държавите-членки, регионите и отделните хора по отношение на жизнения стандарт и нивото на възможности, и за насърчаване на икономическото, социалното и териториалното сближаване в контекста на глобалната икономика. Средствата са предназначени основно за държавите-членки и регионите, които попадат под обхвата на цел „Сближаване“¹ (която обхваща 35 % от населението на Съюза, с 81,5 % от наличните инвестиционни средства²) и, дори още по-категорично отколкото в миналото, за факторите на конкурентоспособността, в съответствие с основния приоритет на Съюза – Лисабонската програма за растеж и заетост. Политиката на сближаване представлява основният източник на финансова подкрепа от страна на Съюза в полза на стратегията за растеж и заетост, и с помощта на регионалните и местните заинтересовани лица осигурява разгръщането на тази стратегия по места.

Процесът на преговори между Комисията и националните и регионалните органи бе ръководен от стратегически подход, който гарантира съсредоточаване на вниманието на националните стратегии и оперативни програми върху основните приоритети на ЕС, като в същото време отчита и спецификата на националните и регионалните контексти. След година и половина интензивен диалог, всички 27 Национални стратегически референтни рамки (НССР) са вече налице, както и 429 от очакваните 455 оперативни програми.

¹ Региони с БВП под 75 % от средния за Общността, изчислен въз основа на покупателната способност.

² За повече подробности вж. приложение 1. За да се запознаете с размера на финансовата помощ по държави-членки, моля, посетете следния адрес:
http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche_index_en.htm

Ползата от преговорите далеч надхвърля предоставените финансови средства. Разговорите с държавите-членки, регионите, партньорите и местните участници показваха, че политиката е изиграла ролята на катализатор на промените. Тя е послужила за основа за разработването на ефективни регионални или отраслови стратегии за повишаване на растежа, създаване на повече и по-добри работни места и подобряване на финансовите и изпълнителните механизми, като по този начин е постигнала дълготрайно въздействие и по-ефективно оползотворяване на публичните фондове. В резултат на преговорния процес, качеството на програмите значително се подобри и тяхното съдържание се доближи до основните приоритети на Общността.

Настоящото съобщение представя в обобщен вид тези постижения³.

2. ПОЛИТИКАТА НА СБЛИЖАВАНЕ С ОГЛЕД НА ДНЕСНИТЕ ПРОБЛЕМИ И БЪДЕЩИТЕ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

Регионалните различия продължават да бъдат предизвикателство в контекста на един разширен Европейски съюз и на все по-голяма конкуренция в глобален мащаб. Поради тази причина е от съществено значение политиката на сближаване да помогне на по-слабо развитите страни и региони да наваксат закъснението си и да намалят регионалните различия. Всички държави-членки положиха усилия за определяне на териториалните потребности и за изготвяне на стратегии за намаляване на дисбаланса, наблюдаван на територията на конкретен регион, както и между отделни региони.

В контекста на заложените в Договора и политиката цели, новото поколение програми за сближаване за периода 2007—2013 г. допринася съществено за постигането на целите на ЕС в областта на растежа и заетостта. Ето защо то се вписва изцяло в основните икономически и политически приоритети на ЕС и подпомага устойчивото развитие чрез засилване на растежа, конкурентоспособността, заетостта и социалното включване и чрез опазване и подобряване качеството на околната среда⁴.

В същото време, посредством цялостен политически подход, политиката на сближаване подпомага отделните хора, бизнес средите, градовете, регионите и държавите-членки, както и страните-кандидатки да преодолеят световните предизвикателства, отличаващи се с невиджани досега характер и мащаб, като осигурява по-добро и по-сигурно бъдеще. Комисията посочи редица от тези предизвикателства в Четвъртия си доклад за сближаването⁵ и в публикуваното наскоро съобщение за прегледа на бюджета през 2008/2009 г.⁶ В следващите раздели е описан начинът, по който програмите вече посрещат тези предизвикателства.

³ Работен документ на службите на Комисията, който ще се публикува по-късно, ще направи по-задълбочен преглед на резултатите по държави-членки.

⁴ Приложения 2а и 2б правят подробен преглед на приноса на политиката на сближаване за осъществяване на основните приоритети на Общността.

⁵ Четвърти доклад за икономическото и социално сближаване, COM(2007) 273, 30.5.2007 г.

⁶ Съобщение на Комисията: Да реформираме бюджета, да променим Европа. Документ за обществено допитване с оглед на прегледа на бюджета през 2008/2009 г. - SEC(2007) 1188, 12.9.2007 г.

2.1. Политиката на сближаване в центъра на Лисабонската програма

Новото поколение политика на сближаване за периода 2007—2013 г. е от първостепенно значение за Лисабонската програма, като резултат от редица ключови реформи, въведени за новия програмен период. **Ключово постижение от тези преговори е същественото увеличение, в сравнение с миналото, на инвестициите, отпуснати за програми, посветени на растежа и заетостта**, особено в областта на иновациите, изследванията, уменията и човешкия капитал. По цел „Сближаване“ **65 % от фондовете в по-слабо развитите страни от ЕС-27 са предназначени за покриване на разходите по Лисабонската програма**, докато по цел „Регионална конкурентоспособност и заетост“ по-развитите региони **планират да инвестират 82 % от фондовете за приоритети от Лисабонската програма**. По-конкретно, 74 % от инвестициите в регионите на държавите-членки от ЕС-15, които попадат в обхвата на цел „Сближаване“, и 83 % от инвестициите в регионите, които попадат в обхвата на цел „Регионална конкурентоспособност и заетост“, са насочени към покриване на разходите по Лисабонската програма. Въпреки това тези цифри варират за отделните региони и държави-членки. Най-горе в класацията са португалските и испанските региони в обхвата на цел „Сближаване“, със средна стойност на инвестициите 80 % от отпуснатите средства, и регионите в Австрия и тези в Дания и Швеция в обхвата на цел „Конкурентоспособност“ със съответно 92 % и 91 % от средствата, посветени на приоритетите на Лисабонската програма.

Резултатите за държавите-членки от ЕС-12 показват, че те са интегрирали в програмните си документи лисабонските приоритети, въпреки необходимостта от средства в много други сектори на икономиката и независимо от липсата на правно задължение за заделяне на необходимите разходи⁷. Средствата, отпуснати в тези държави по Лисабонската стратегия, възлизат средно на 59 % (например 64 % за Полша, 59 % за Словакия, 52 % за Румъния).

Стратегията за растеж и заетост има значително присъствие и в програмите по цел „Европейско териториално сътрудничество“. Почти половината от средствата в рамките на тази цел ще бъдат оползотворени за дейности по Лисабонската стратегия, със специфичен превес на изследователската дейност и иновациите (27 % от общия бюджет, отпуснат за този приоритет).

⁷

Член 9, параграф 3 и приложение IV от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 25) гласят, че 60 % от наличните фондове за цел „Сближаване“ и 75 % от фондовете по цел „Регионална конкурентоспособност и заетост“ в държавите-членки от ЕС-15 трябва да бъдат отпуснати за инвестициите, които заемат централно място в Лисабонската стратегия: научноизследователска дейност, иновации, информационно общество, човешки ресурси и бизнес развитие. По-подробен поглед на това как стратегиите и програмите на новата политика на сближаване ще допринесат за изпълнение на обновената Лисабонска стратегия за растеж и заетост е направен в съобщението „Изпълнение на Лисабонската стратегия за растеж и работни места посредством политиката за сближаване на ЕС от държавите-членки и регионите, 2007—2013 г.“, COM(2007) 798, 11.12.2007 г.

2.2. Отговор на глобализацията и на структурните промени

С нарастване на глобализацията и засилване на конкуренцията на световния пазар пред държавите-членки, регионите и градовете се разкриват нови възможности, но това налага, в същото време, и приспособяване към структурните промени и справяне със съответните социални последици, както и по-добро функциониране на вътрешния пазар.

Осигуряването на **достъп** до вътрешността на европейския пазар и улесняването на достъпа до нови пазари е предварително условие за насърчаване на частните инвестиции, заздравяване на единния пазар и стимулиране на икономическото развитие. Регионите в обхвата на цел „Сближаване“ и особено тези в ЕС-12 са със сериозен недостиг на транспортна инфраструктура и затова при тях основният финансов приоритет остават значителните инвестиции в транспорта (общо 82 млрд. EUR или 24 % от всички фондове). Предвид това, че става въпрос за нови инвестиции, страничната полза от тях е висока и очакваното повишаване на общата производителност на факторите е от същия порядък. Инвестициите в устойчив транспорт, като градски обществен транспорт, железопътен транспорт (в Полша се очаква дължината на модеризираната железопътна мрежа да се утрои и от 538 km да достигне 1 786 km), мултимодални и интелигентни транспортни системи, възлизат на близо 35 млрд. EUR⁸, което представлява 71 % ръст спрямо периода 2000—2006 г. Средствата за инвестиции в TEN-T приоритети възлизат на близо 38 млрд. EUR, т.е. с 13 млрд. EUR повече от тези за 2000—2006 (Румъния планира да използва 72 % от средствата, отпуснати за транспортна инфраструктура, за TEN-T проекти). Освен това инвестициите в транспортни връзки наред с други междуотраслови инвестиции благоприятстват сближаването във всички региони, но са от особено значение за области в особено неблагоприятно положение, като слабо населените региони и отвъдморските региони.

Оказването на подкрепа на европейските региони, за да могат те да извлекат полза от променящия се свят, изисква инвестиции за подобряване на конкурентоспособността, посредством развитие на познанието и на иновациите и насърчаване на научния и технологичен прогрес в Европа, за да могат тези региони да доразвият собствените си предимства. Като инвестира в човешки и физически капитал, политиката на сближаване подпомага насърчаването на заетостта в Европа и стимулира общата производителност на факторите, нещо от изключителна важност за запазване конкурентното предимство на Европа.

⁸ Към тази сума се прибавят още 6,5 млрд. EUR, ако се вземат предвид инвестициите в пристанища, летища и интелигентни транспортни системи, повечето от които също са част от мрежата TEN-T.

Окуражителен е фактът, че държавите-членки дадоха приоритет на инвестициите в **изследователската и развойна дейност и иновациите**, като си поставиха амбициозни цели, които им позволяват да се доближат още повече до целта от Лисабонската стратегия за инвестиции в сектора от 3 % от БВП до 2010 г. Политиката на сближаване ще подпомогне изследователската и развойна дейност и иновациите с над 86 млрд. EUR или 25 % от отпуснатите в рамките на политиката на сближаване средства. Случаят с Испания е красноречив: въпреки че финансовата подкрепа за тази държава намалю с приблизително 42 %, в сравнение със средствата, получени за периода 2000—2006 г., разходите за изследователска и развойна дейност в абсолютен размер са нараснали повече от двойно до 8 млрд. EUR или 23 % от общия финансов пакет. В някои от държавите от ЕС-15 делът на средствата за изследователска и развойна дейност и иновации, отпуснати в рамките на политиката на сближаване, е подчертано висок (70 % в Дания и около 50 % във Финландия и Австрия). В държавите-членки от ЕС-12 приблизително 20 % от общия бюджет, отпуснат в рамките на политиката на сближаване, е насочен за изследователска и развойна дейност и иновации. Всички тези данни свидетелстват за усилията, положени по време на преговорите, за ориентирание на приоритетите към изследователската и развойна дейност и иновациите, чрез извличане на полза от съществуващия изследователски капацитет и потенциал (Словакия), търсене на нови възможности (Обединеното кралство), оказване на подкрепа на изследователите и на магистратурите в различни области на науката (Словения, Латвия, Естония, Унгария, Литва) и – по-общо – чрез насърчаване трансфера на технологии и знания, иновационни групи и изследователско-развойни бизнес партньорства.

Тясно свързани с програмата за иновации са усилията, положени в рамките на програмите за развитие на **основани на знанието икономики в областта на услугите**, посредством инвестиране в образование и обучение в сферата на информационните и комуникационните технологии (ИКТ), осигуряване на онлайн услуги за бизнес средите и гражданите и устойчива широколентова инфраструктура. Достъпът до широколентов Интернет и стратегическото използване на ИКТ бяха широко признати за важни фактори за икономическото развитие и растежа и за двигатели на социалното, икономическото и териториалното сближаване. Регионите, които сполучливо използват ИКТ, са по-добре подготвени да обърнат тенденциите за намаляване на населението и делокализация на икономическата дейност, както и да подобрят включването и възможностите за отделните хора. Очаква се съвкупният размер на инвестициите в услуги и в ИКТ услуги и инфраструктура, отпуснати в рамките на политиката на сближаване, да се увеличи повече от двойно, в сравнение с предходния програмен период, и да достигне 15,3 млрд. EUR, като най-много средства за това се отделят от Полша, Италия, Гърция, Словакия и Испания (над 1 млрд. EUR).

Превръщането на инвестициите в иновации, а знанието и технологиите в нови работни места, иска усилия за насърчаване бизнес развитието в области като **предприемаческите услуги и услугите в подкрепа на бизнеса** (главно МСП), за повишаване на конкурентоспособността им и за по-засиленото им присъствие на международния пазар. Подкрепата в тези области възлиза на приблизително 27 млрд. EUR (8 % от средствата, предоставени в рамките на политиката на сближаване). Така например Финландия ще отдели 343 млн. EUR в подкрепа на стартиращи предприятия, докато инвестициите в рамките на политиката на сближаване в Полша са насочени към подпомагане на планираното намаляване на броя на дните, необходими за създаване на предприятие, от 60 на 7. 2,8 млрд. EUR от средствата ще подпомогнат частните лица да започнат нов бизнес и да станат самостоятелно заети; тази помощ ще обхване и хората със специфични нужди. Освен това голяма част от държавите-членки изразиха готовността си да дооползотворят средствата, отпуснати в рамките на политиката на сближаване, като реализират инициативата JEREMIE⁹.

Предизвикателството, което представлява нарастващата глобална конкуренция, изисква от отделните лица и бизнес средите да се приспособят към новите условия. В един все по-глобален свят¹⁰ успехът на Европа зависи преди всичко от осигуряването на висококачествено образование и от по-задълбоченото инвестиране (в количествено и качествено отношение) в човешки капитал. В рамките на новите програми приблизително 14 млрд. EUR бяха отпуснати за подобряване **способността на дружествата и работниците** да предвидят промените и съответно да се приспособят. От тях, близо 9,4 млрд. EUR са насочени към подпомагане на дружествата, за да могат те да въведат ефективна политика за човешко развитие, а оттам и да инвестират повече в основния си капитал: хората. Този подход ще се основава, например, на сътрудничеството между различните институции и групови формирания (например в Дания), на ангажираността на социалните партньори (например в Нидерландия), в комбинация с поощряването на отделните лица да инвестират в нови умения през целия си живот. 2,5 млрд. EUR бяха отпуснати в помощ на дружества и отрасли, изправени пред глобализация и реструктуриране; пропорционално погледнато най-съществени усилия бяха положени в Швеция, Финландия, Словакия, Ирландия и Полша.

⁹ JEREMIE (Съвместни европейски ресурси за микро- и средни предприятия) е финансов инженерингов инструмент, разработен в сътрудничество с Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), насочен към улесняване на достъпа на МСП до финансиране чрез предоставяне на заеми, акции, рисков капитал и гаранции. Междувременно двадесет държави-членки възнамеряват да се възползват от възможностите, които предоставя инициатива JEREMIE.

¹⁰ Вж. Заключение на Председателството от Европейския съвет в Брюксел, 13—14 март 2008 г.

Инвестициите в изследователската и развойна дейност, в ИКТ или в инфраструктурата на основана на познанието икономика в областта на услугите изискват високо компетентен и **квалифициран човешки потенциал**. Осъзнаването на значимостта на човешкия капитал доведе до отпускане на близо 26 млрд. EUR за повишаване качеството и възможностите за образование и обучение¹¹, със съсредоточаване на вниманието върху разработването на всеобхватни системи за обучение през целия живот, борба с ранното напускане на училището (Португалия, Гърция, Италия) и осигуряване на висококачествено образование за всички. Основната част от тази сума (76 %) се отпуска в региони в обхвата на цел „Сближаване“, в които на реформата в сферата на образованието и обучението се гледа като на задължително условие за по-нататъшно развитие. Тази инвестиция е от ключово значение за помагане на хората да направят плавен преход от едно работно място на друго, а и оттам и за подобряване на гъвкавостта и сигурността на пазара на труда, както и за постигане на целите по Лисабонската програма в сферата на образованието. Освен това инвестирането в човешки умения е от ключово значение за стимулиране на производителността, а оттам и за поддържане конкурентоспособността на Европа.

2.3. Демографски промени и трудови пазари, общества и икономики, които в по-голяма степен благоприятстват включването

В това време на демографска криза **засилването на участието на работниците и подобряването на техните умения** са жизненоважни за поддържане на богатството, производителността, конкурентоспособността и единението в обществото. С оглед постигането на целта на Лисабонската програма за 70-процентно ниво на заетост, новите програми отпускат приблизително 19 млрд. EUR за подпомагане премахването на бариерите пред заетостта, по-специално за жените, младите хора, по-възрастните и нискоквалифицираните работници. По двете цели са отпуснати солидни суми, но по-голяма част от бюджета е отреден за регионите в обхвата на цел „Конкурентоспособност“ (средно 30,4 % за ЕСФ). Така например Швеция отпуска 67 % от получените по ЕСФ средства за повишаване предлагането на работна ръка. Ето защо политиката на сближаване може да окаже неоченима подкрепа при прилагането на индивидуални мерки, съобразени с отделни групи, представляващи неизползвани източници на работна ръка, дори и за пазарите на труда със сравнително високо ниво на заетост.

¹¹ Обръщането на сериозно внимание на образованието и обучението в повечето ОП е в съответствие с приоритетите, заложи в Работната програма за образование и обучение през 2010 г. (отворен метод на координация).

Широкият спектър от бенефициенти по подобни проекти показва как програмите се адаптират към нуждите на отделните държави-членки и региони и допълват националните политики. Подкрепата за **мигрантите** е далеч по-засилена, отколкото през програмния период 2000—2006 г. Всички държави-членки от ЕС-15, както и значителна част от ЕС-12 планират директни действия в подкрепа на мигрантите, в общ размер от 1,2 млрд. EUR, съчетани, да речем, с по-системни действия в сферата на образователната система и обучението (например в Белгия). Програмите за сближаване също дават своя принос, като ускоряват социалното включване на новопристигналите членове на техните нови общности (пример за това е Испания с интеграцията на мигрантите в селските, крайбрежните и градските общности, развитието на информационни центрове за сезонни работници мигранти и т.н.).

Дори и на места, където икономическите резултати са много добри, все още има общности, които живеят в условия на **бедност и социално изключване**. Това предизвикателство се отнася с особена голяма сила за голям брой градски агломерации в повечето държави-членки. Приблизително 10 млрд. EUR бяха отпуснати, за да се помогне на хората, които изпитват най-големи затруднения при намирането на работа, да се върнат на пазара на труда, като им се оказва подкрепа на всички етапи от процеса на намиране на работата и като се полагат усилия за борба с дискриминацията на работното място. Особено високи по размер помощи в тази област са предвидени в програмите по цел „Конкуренетоспособност“ (18,2 %, в сравнение с 10,8 % за програмите по цел „Сближаване“). И на последно място, политиката на сближаване оказва голяма подкрепа на етническите малцинства, в това число ромското, което е и най-голямото малцинство в ЕС. В повечето държави с ромско малцинство този въпрос ще бъде обект на интегрирани проекти.

2.4. Отговор на предизвикателствата на устойчивото развитие, климатичните промени и енергетиката

Устойчивото развитие, в това число и необходимостта от неутрализиране на последиците от климатичните промени, заема централно място в политическия дневен ред на Европа¹². Подобряване качеството на **околната среда** е общ приоритет за всички държави-членки; отпуснатите в тази връзка средства възлизат на приблизително една-трета от общия бюджет, предоставен в рамките на политиката на сближаване (105 млрд. EUR). В много от държавите-членки от ЕС-12 политиката инвестира големи суми в подобряване на екологичната инфраструктура и в оказване на подкрепа на държавите-членки в работата им по привеждане в съответствие със законодателството на ЕС в тази сфера. Тези средства са съчетани с действия, насочени към подобряване на обучението и на уменията за управление на околната среда. Така например Румъния взе решение да инвестира в околната среда 80 % от средствата, отпуснати в рамките на политиката на сближаване, за да реализира достиженията на ЕС в областта на околната среда. Латвия планира да увеличи процента на жителите, които се ползват от услугите за управление на отпадъчните води, от 9 % на 62 %.

¹² Заключение на председателството от Европейския съвет в Брюксел от март 2007 г.: (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/93135.pdf)

Политиката на сближаване ще се включи със сума от 48 млрд. EUR (14 % от общия бюджет) в изпълнението на дейности в различни области, насочени към посрещане на предизвикателствата, които поставят **климатичните промени**, включително чрез мерки на неутрализиране и адаптиране. Това ще бъде постигнато на базата на преки инвестиционни мерки, включително и насърчаване на **енергийната ефективност и на възобновяемите енергийни източници** (9 млрд. EUR, разделени поравно между двете категории) и на непреки мерки, в това число и проекти за устойчив градски транспорт (6,2 млрд. EUR). Засилено внимание ще бъде обърнато и на енергийната инфраструктура (1,8 млрд. EUR) и на подобряване управлението на енергийните ресурси, което ще доведе до ефективна и цялостна енергийна политика на ЕС и до осъществяване на връзка между отделните енергийни мрежи, включително и TEN-E. На това особено много залагат Полша, Румъния и Гърция. Делът на средствата, които Италия ще задели в подкрепа на енергийната ефективност и на възобновяемите енергийни източници, ще бъде повече от четири пъти по-голям от дела за предходния програмен период. Люксембург си поставя за цел да намали емисиите на CO₂ с 10 % посредством инвестициите, отпуснати в рамките на политиката на сближаване, докато Словакия има за цел да намали енергоемкостта на производителността с над 20 %. Много програми включват разпоредби за разработване на специфични системи за оценка на въздействието на въглерода, с цел наблюдение на постигнатия ефект след поставянето на целите от Киото за емисиите на CO₂ (например Италия, Франция, Чешката република, Малта, Англия и Уелс). Политиката на сближаване следователно може да допринесе значително за постигане на амбициозните цели, състоящи се в намаляване на потреблението на електроенергия и на емисиите на парникови газове с 20 % и повишаване до 20 % на дела на възобновяемите енергийни източници в енергийния микс до 2020 г.¹³

3. ПОЛИТИКАТА НА СБЛИЖАВАНЕ УКРЕПВА УПРАВЛЕНИЕТО, УВЕЛИЧАВА УСЕЩАНИЕТО ЗА АНГАЖИРАНост И УКРЕПВА ИНСТИТУЦИОНАЛНИЯ КАПАЦИТЕТ

3.1. Засилване на многостепенната система на управление и партньорство

Новата политика оказва значително влияние на националния процес на изработване на политика, като продължава да укрепва многостепенната система на управление. Благодарение на диалога, започнат по време на подготовката на програмата, по-разширен кръг заинтересовани страни можаха да вземат участие в процеса на разработване на ефикасни стратегии за регионално и отраслово развитие, който бе подкрепен и от реформата в политиката на държавни помощи, която направи възможно по-доброто насочване на националните и общностни средства¹⁴. Чрез този по-стратегически подход политиката разширява обхвата на Лисабонската програма и на свързаните с нея политики до регионалните и местните равнища, като в същото време следи за това действията да са адаптирани към контекста на отделните места и да е налице истинска воля за реформи.

¹³ Съобщение на Комисията: 20 20 до 2020 г.: Възможностите на Европа пред климатичните промени; COM(2008) 30, 23.1.2008 г.

¹⁴ План за действие в областта на държавната помощ (7.6.2005 г.) - COM(2005) 107.

Най-добрата илюстрация на ползата от многостепенната система на управление са три набора от инструменти, които доведоха до включването на Лисабонската програма за растеж и заетост в новата политика на сближаване. За начало, на общностно равнище Стратегическите насоки на Общността¹⁵ от октомври 2006 г. начертаха основните приоритетни линии за новия програмен период. На второ място, договарянето на НССР, подготвени от държавите-членки, доведе до по-тясното им обвързване с основната Лисабонска стратегия, и по-конкретно с националните програми за реформа. Планираното ниво на разходите, свързани с Лисабонската програма, бе уточнено и определено в количествено отношение – „записано“ – във всички НССР. И накрая, преговорите по оперативните програми позволиха националните стратегии да бъдат транспонирани в един специфичен регионален и местен контекст.

Вследствие на това, обхватът на Лисабонската програма бе разширен до регионалните и местните равнища и до по-широк спектър от заинтересовани страни, с което се преодоля един основен недостатък на първия цикъл от Лисабонската политика (2000—2005 г.)¹⁶. Така например, във Франция Комисията, националните и регионалните власти и международните експерти работиха ръка за ръка при разработването на регионални иновационни стратегии. В Германия по-голямата част от новите мерки в областта на заетостта бяха планирани на регионално равнище. Тази повишена ангажираност бе придружена от повишено внимание към предприетите в рамките на Лисабонската програма мерки за подобряване на уменията и за обучение през целия живот.

Принципът на партньорство е от основно значение за успешното прилагане на политиката на сближаване. Още по време на преговорите Комисията обърна особено внимание на прилагането на този принцип, вследствие на което се стигна до привличането на различни партньори (включително НПО, университети или регионални агенции за развитие, както и социални партньори). Централизираното управление на фондовете позволява по-широко участие на заинтересованите страни в прилагането на програмата (както е предвидено в Испания, Ирландия и Швеция, например). По този начин принципът на партньорство активизира местните познания и дава своя принос за стратегиите за растеж, като ориентира по-ефикасно местните средства. Той насърчава и сътрудничеството между публичния и частния сектор, често под формата на публично-частни партньорства, с което се постига по-голям ефект и се засилва въздействието на инвестициите.

3.2. Изграждане на институционалния капацитет

Ефикасната обществена политика изисква компетентна и ефикасна административна система. Укрепването на институционалния и административния капацитет следователно е от ключово значение за насърчаване на структурните промени, растежа, заетостта, както и на икономическото развитие. Политиката на сближаване може по различен начин да допринесе за разработването на ефективна обществена политика.

¹⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/index_en.htm

¹⁶ Доклад на Групата на високо равнище, председателствана от Wim Kok: „Да се справим с предизвикателството: Лисабонската стратегия за растеж и заетост; ноември 2004 г. http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html

На първо място, новият приоритет на политиката на сближаване за „институционалния капацитет“ ще допринесе за укрепване на капацитета на публичната администрация и на обществените услуги на всички равнища в онези региони в обхвата на цел „Сближаване“, в които продължават да се наблюдават институционални слабости, въпреки съществения напредък, постигнат през последните години. Във всички държави-членки от ЕС-12, както и в региони в Гърция, Обединеното кралство (Уелс), Италия и Франция в обхвата на цел „Сближаване“, са планирани мерки, много от които мащабни, с общ бюджет от повече от 2 млрд. EUR. Тези мерки подпомагат реформите в рамките на Лисабонската стратегия, насочени към подобряване на правната уредба, улесняване създаването на фирми, повишаване ефективността на публичните политики и подобряване качеството на услугите, предоставяни на гражданите и фирмите, както и засилване ролята на съдебната власт (например в България, Словения, Полша). Политиката на сближаване ще подпомогне тези мерки, като инвестира в мерки в подкрепа на електронното правителство повече от 1 млрд. EUR.

На второ място, тези действия ще допринесат съответно и за по-добро управление на фондовете и на другите обществени политики. В много държави-членки е налице доказателство, че националните политики са възприели, в рамките на планирането на обществени политики, подхода на политиката на сближаване, а именно стратегическото многогодишно планиране. Във Франция „*Contrats de Plan Etat-Régions*“ избраха същия период и сходни политически инструменти. В Италия обхватът на насърчените от Комисията „териториални пактове“ бе разширен до всички области и те се използват като политически инструмент за реализиране на инициативи на местно равнище. В Германия „*Gemeinschaftsaufgabe*“ бе постепенно адаптиран към подхода на структурните фондове. В други държави местните регионални политики възприеха цялостен многоотраслов подход, например Финландия и Швеция („Споразумения за регионален растеж“) и Англия („Регионални икономически стратегии“).

Освен това всички държави-членки от ЕС-12 ще използват механизма за техническа помощ JASPERS¹⁷, с помощта на който ще развият умения за подготовка на качествени проекти и ще подобрят управлението на политиката на сближаване.

Налице е необходимост от сериозна подкрепа, за да може да се осигури ефикасност на политиката на развитие и нейното успешно прилагане с помощта на реформи; това се вижда и от политиката на сближаване, която затвърждава мястото на социалните партньори в процеса на прилагане на политиката. В регионите в обхвата на цел „Сближаване“ бяха отпуснати приблизително 1,2 млрд. EUR, с оглед подобряване ролята на социалните партньори, като най-голяма част от тази сума бе предоставена на Испания. Планира се и насърчаване развитието на умения на НПО предвид ключовия им принос в предоставянето на услуги в различни области, като социалното

¹⁷

JASPERS („Съвместна помощ за подкрепа на проекти в европейските региони“) е механизъм за техническа помощ, чиято цел е да подпомага държавите-членки в подготовката на качествени проекти, предвидени от Комисията, в сътрудничество с ЕИБ и Европейската банка за възстановяване и развитие. Понастоящем 261 големи проекта са подложени на оценка в рамките на инициатива JASPERS, в нейните офиси във Варшава, Букурещ и Виена.

включване, здравеопазването, политиката за защита на потребителите. Допълнителна сума от 1 млрд. EUR ще насърчи сключването на трудови договори и разработването на инициативи за създаване на мрежи, което ще окуражи провеждането на реформи в областите на заетостта и социалното включване.

Политиката на сближаване играе важна роля в подготовката на държавите-кандидатки за членство в ЕС, като осъществява инвестиции и развива умения и методи за ефективно политическо планиране и изпълнение. Новият предприсъединителен инструмент **IPA** бе тясно съгласуван със структурата на политиката на сближаване и следователно се отличава с цялостна стратегия, многогодишно планиране и делегиране на повече отговорности на националните власти. Повишената децентрализация на отговорностите доведе до поемане на част от тези отговорности от съответните министерства и подобри стратегическото планиране на инвестициите. С помощта на подхода, основан на „усвояването на знания чрез практика“, тези особености следва да гарантират, че държавите-членки са по-подготвени за членство в ЕС и за бъдещо ефективно управление на средствата, отпуснати в рамките на политиката на сближаване.

4. ОТЧИТАНЕ НА УСПЕШНИТЕ ПОЛИТИКИ, ПОВИШАВАНЕ НА ЗНАНИЯТА И РАЗПРОСТРАНЯВАНЕ НА ДОБРИ ПРАКТИКИ

Държавите-членки и регионите разработиха новите програми въз основа на най-успешните практики от предходни поколения на политиката на сближаване, сред които инициативите на Общността **URBAN** и **EQUAL** и **ИНОВАЦИОННИ ДЕЙНОСТИ**. Това доведе до повече възможности за по-широкомащабни действия и значително повече инвестиции. Така например, транснационалното сътрудничество в рамките на програма EQUAL ще получи помощ в размер на 3 млрд. EUR, докато иновацията, в това число и социалната иновация, е област, която ще се развива през целия процес на прилагане на програмата. Вземането под внимание на инициатива **URBAN** предоставя възможност за разрешаване на градските проблеми с помощта на интегриран подход, особено в държави (като Латвия, Литва, Чешката република, Малта, Кипър и Естония), които още не са се възползвали от тази инициатива, от придобития от нея опит, от изградените от нея мрежи, от пилотните ѝ проекти. Предвид факта, че цялостният подход за подобряване на градските условия и управлението на свързаните с него мерки на местно равнище са нови практики, е налице необходимост от продължаване на мониторинга, и по-специално от използване възможностите, които предлага новата инициатива **JESSICA**¹⁸.

¹⁸ **JESSICA** (Съвместна европейска подкрепа за устойчиви инвестиции в градските зони) е механизъм за отпускане на заеми, разработен в сътрудничество с ЕИБ, с цел финансирането на проекти за обновяване и развитие на градските райони. Повече от 80 оперативни програми включват разпоредби във връзка с дейности от тип **JESSICA**.

Третата цел на политиката на сближаване — „Териториално сътрудничество“ придоби по-голяма значимост в сравнение с инициативата на Общността **INTERREG**, което доведе до по-голяма осезаемост и до повече налични средства (от 5,8 млрд. на 7,8 млрд. EUR). Комисията успя да убеди държавите-членки и регионите да използват европейските програми за териториално сътрудничество като основа за разработването на нови идеи и на планове за съвместни действия. Транснационалното сътрудничество може да послужи например за основа за разработването на стратегически подходи за развитие в рамките на един по-обширен регион, като региона на Балтийско море, Алпите, Средиземно море или Дунав.

И на последно място, новата рамка на **Региони за икономическа промяна** ще допринесе за идентифицирането на добри практики и за обмена между отделните региони. Тя ще подпомогне трансевропейските мрежи да улеснят трансфера на високи постижения към проекти, финансирани от политиката на сближаване.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ: ПОЛЗА ОТ ПРЕГОВОРИТЕ

- Политиката на сближаване е ключова политика на Общността, която поставя на преден план програмата за растеж и заетост на цялата територия на ЕС. Тя се занимава със сериозните социално-икономически предизвикателства, пред които е изправена Европа, в допълнение и сътрудничество с други политики на Общността, в контекста на глобални промени. Започналият наскоро диалог с държавите-членки и с регионите доведе до приемането на стратегически ориентирани програми, чиито основни средства са насочени към създаването на условия за успешна конкуренция в световен план.
- Един от ключовите елементи в преговорите бе насочването на вниманието към целите от Лисабонската стратегия за повишаване на разходите за изследователска и развойна дейност на 3 % от БВП и повишаване на нивото на заетост на ниво от 70 % чрез подпомагане на инвестициите в основната инфраструктура, като транспорт, образование и обучение, придобиване на умения, приспособимост на работната ръка, предприемачество, създаване на нови познания или ноу-хау. Друг важен елемент е повишаването на енергийната ефективност и увеличаването на 20 % на дела на възобновяемите енергийни източници в енергийния микс. Вследствие на това, голяма част от средствата, отпуснати в рамките на политиката на сближаване (65 % в регионите в обхвата на цел „Сближаване“ и 82 % от регионите в обхвата на цел „Регионална конкурентоспособност и заетост“) ще бъде ориентирана към приоритетите на Лисабонската стратегия.
- Диалогът между Комисията, държавите-членки и регионите доведе също и до значително подобряване на качеството на програмите, както и до съсредоточаване на вниманието върху оценката, показателите и мониторинга. Той промени и дебата в самите държави-членки и региони по отношение на разработването и развитието на по-иновативни, всеобхватни и насочени към бъдещето обществено-политически стратегии и програми, в това число засилена употреба на нови иновативни финансови инженерингови инструменти като JEREMIE и JESSICA, по начин, който да се вписва в контекста на различните държави-членки. Освен това относително бързо сключените споразумения с държавите-членки по новите

програми бяха постигнати благодарение на започването на неофициален диалог още по време на последния етап от подготовката на съответното законодателство на Общността.

- Многостепенната система на управление на политиката на сближаване, основана на децентрализиране на отговорностите и на засилване на ролята на заинтересованите страни по места, също засили усещането за ангажираност с Лисабонската програма, какъвто призив бе отправен на Европейския съвет през декември 2007 г.¹⁹ И нещо много важно — този подход подобрява също така икономическата ефективност, тъй като все по-често представителите на местно и регионално равнище са тези, които са в състояние най-добре да посрещнат глобалните промени и да извлекат полза от тях. Това намери отражение и в плавния преход към един по-регионален подход на програмиране, в сравнение с периода 2000—2006 г., особено в новите държави-членки.
- Инвестициите в институционалния капацитет би следвало да доведат до подобряване на качеството на участието на националните институции, ангажирани с прилагането на политиката. Това е от особена важност в контекста на съвместно управление на средствата, отпуснати в рамките на политиката на сближаване, което изисква от държавите-членки при изпълнение на програмите да се съобразяват със строги правила на финансово управление и практики за контрол. В условията на многостепенната система на управление на политиката на сближаване, капацитетът на националните и регионалните администрации е от решаващо значение в това отношение.
- Новите изисквания относно публичността, според които държавите-членки трябва да изготвят планове за публично оповестяване на мерките, предприети в рамките на политиката на сближаване, наред с изискването за публикуване на списък с всички бенефициенти, ще доведат до по-голяма прозрачност, законосъобразност и осезаемост на действията, ползващи се с подкрепата на политиката на сближаване.
- Основите за едно ефективно оползотворяване на фондовете, отпуснати в рамките на политиката на сближаване между 2007 и 2013 г. вече са поставени. Едно навременно и ефикасно изпълнение ще бъде от решаващо значение за постигането на желаните резултати. Занапред от изключителна важност ще бъде държавите-членки и регионите да изпълнят поетите ангажименти и да осигурят енергично изпълнение на проектите си на базата на синергийното взаимно допълване на всички налични инструменти. Това изисква силна воля на национално и регионално равнище. Комисията, заедно с държавите-членки, ще наблюдава постигнатия през периода напредък, за да гарантира, че програмите продължават да са *съсредоточени* върху инвестиции за повишаване на растежа и за създаване на нови работни места, *съобразени с други важни приоритети на Общността и приспособими* за справяне с идните предизвикателства, пред които Европа и нейните региони ще се изправят в средносрочен план.

¹⁹ Съвет на Европейския съюз, Заключение на португалското председателство от 14 декември 2007 г., Брюксел, 16616/07, заключение 3.