



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 23.7.2014 г.
COM(2014) 473 final

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

**Шести доклад относно икономическото, социалното и териториалното
сближаване: инвестиции за работни места и икономически растеж**

{SWD(2014) 242 final}

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

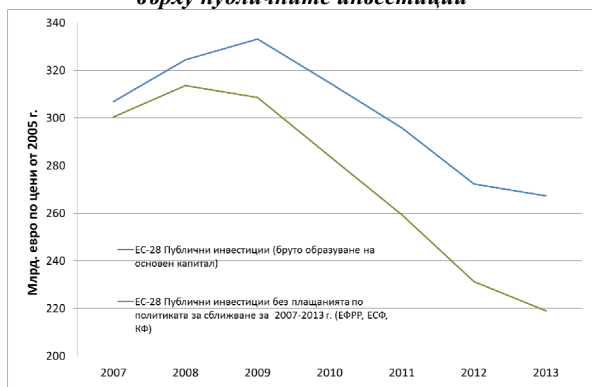
Шести доклад относно икономическото, социалното и териториалното сближаване: инвестиции за работни места и икономически растеж

1. ВЪВЕДЕНИЕ

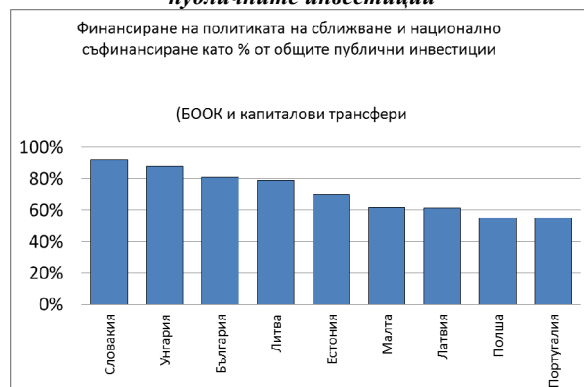
Независимо от това, че националните правителства през последните години трябваше да намалят разходите, за да балансират бюджетите си, независимо от намалените частни инвестиции поради финансовата и икономическа криза, политиката на сближаване продължава да финансира държавите членки и регионите в подкрепа на ключовите инвестиции за подобряване на икономическия растеж и заетостта.

Кризата оказва неблагоприятно влияние върху националните и регионалните бюджети, като ограничи възможностите за финансиране във всички инвестиционни области. Между 2008 г. и 2013 г. в ЕС като цяло публичните инвестиции са намалели с 20 % в реално изражение. В Гърция, Испания и Ирландия спадът бе с около 60 %. В страните от Централна и Източна Европа, където финансирането на политиката на сближаване е особено важно, публичните инвестиции (измерени като бруто образуване на основен капитал) са спаднали с една трета. Без политиката на сближаване инвестициите в държавите членки, които са най-силно засегнати от кризата, щяха да намалят с още 50 %. Финансирането по политиката за сближаване вече представлява над 60 % от инвестициите в тези страни.

Фигура 1: Въздействие на политиката на сближаване върху публичните инвестиции



Фигура 2: Дял на политиката на сближаване в публичните инвестиции



Икономическата криза доведе до обрат в дългосрочната тенденция на сближаване на БВП и равнищата на безработицата в рамките на ЕС, която засегна в най-голяма степен регионите в Южна Европа. Кризата доведе и до увеличаване на бедността и социалното изключване. Това от своя страна осуети постигането на някои от целите на стратегията „Европа 2020“.

Например, в 210 от 277-те региона на ЕС безработицата се е увеличила в периода между 2007 г. и 2012 г. В 50 от тези региони става въпрос за нарастване на безработицата с повече от два пъти. Положението е особено обезпокоително при младежите — през 2012 г. в около половината от регионите процентът на безработицата сред младите хора е бил над 20 %. В резултат на това много региони все

още не са в състояние да допринесат за постигане на водещата цел на „Европа 2020“ за 75 % заетост на населението на възраст 20—64 години до 2020 г.

Наред с продължаването на работата за преодоляване на дългосрочните структурни пречки пред развитието, Комисията и държавите членки реагираха на кризата чрез пренасочване на инвестициите за сближаване към области, в които въздействието върху икономическата активност и заетостта би било пряко и непосредствено. В резултат на това до 2013 г. бяха пренасочени над 45 млрд. евро – или 13 % от общите средства –. Това прехвърляне на средства подпомогна мерките за смекчаване на нарастващата безработица и социалното изключване. То оказва подкрепа и на инвестициите в иновации и научни изследвания и развитие, подпомогна бизнеса, устойчивата енергия, както и областта на социалната и образователната инфраструктура.

Комисията също така предложи мерки за подобряване на ликвидността в държавите членки, които са най-силно засегнати от кризата. Приемането на тези мерки от Европейския парламент и Съвета позволи намаляване на националните вноски и доведе до допълнителни авансови плащания от над 7 млрд. евро. Беше одобрено също така и допълнително намаляване на националното съфинансиране на стойност близо 2,1 млрд. евро.

Фактите показват, че инвестициите в рамките на политиката на сближаване са оказали значително въздействие.

Между 2007 г. и 2012 г. Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР) създаде почти 600 000 работни места. Това е равностойно на почти 20 % от очакваните загуби на работни места през същия период от началото на финансовата криза. Бяха направени инвестиции в 200 000 проекта на малки и средни предприятия и 80 000 стартиращи предприятия, бяха финансирани 22 000 проекта за сътрудничество между научноизследователската сфера и бизнеса, беше подсигурен високоскоростен интернет достъп за 5 млн. души. Още 5,5 млн. души ще бъдат свързани с пречиствателни станции за отпадъчни води. Освен това с помощта на инвестициите на ЕС в рамките на политиката за сближаване бяха построени 3000 км транспортни мрежи (15 % от цялата мрежа TEN-T). Също така бе удвоен обемът на публичното финансиране в научноизследователска и развойна дейност в по-слабо развитите държави.

Между 2007 г. и 2012 г. Европейският социален фонд (ЕСФ) подкрепи проекти с 68 милиона индивидуални участници. С помощта на ЕСФ 5,7 млн. безработни или незаети лица се включиха на пазара на труда. По линия на същия фонд бяха придобити почти 8,6 милиона квалификации. Бяха отчетени повече от 400 000 нови стартиращи предприятия и самостоятелно заети лица. Всичко това допринесе или за ограничаване на спада в БВП на много държави, или за предотвратяване на по-нататъшното нарастване на безработицата.

Въздействието на тези инвестиции ще се увеличи през следващите години, тъй като държавите членки ще могат да използват средствата за програмите за периода 2007—2013 г. до края на 2015 г. Освен това има разлика във времето между момента, в който се прави инвестицията, и момента, в който може да бъде измерено нейното влияние.

С общ бюджет от над 450 млрд. евро (включително националното съфинансиране) за програмния период 2014—2020 г. политиката за сближаване ще бъде основният инвестиционен инструмент на ЕС. Тя ще има най-голям принос за подкрепата за МСП, научноизследователската дейност и иновациите, образованието, икономиката с ниско съдържание на въглеродни емисии, опазването на околната среда, борбата срещу

безработицата и социалното изключване, развитието на инфраструктурата за свързване на гражданите на ЕС, както и за модернизиранието на публичната администрация. Нейните инвестиции, съчетани със структурни реформи, ще играят ключова роля в подкрепата на растежа и създаването на работни места и за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

Предизвикателството е да се гарантира, че тези средства се използват по възможно най-ефективен и ефикасен начин, като се увеличи максимално тяхното въздействие и консолидирано възстановяване, както и да се помогне на ЕС да излезе от кризата по-силен и по-конкурентоспособен.

Новата политика на сближаване е в пълно съответствие със стратегията „Европа 2020“ и нейните водещи цели в областта на заетостта, научноизследователската и развойна дейност, климата и енергетиката, образованието и борбата срещу бедността и социалното изключване. Тя е съобразена също така с Европейския семестър и с процеса на икономическо управление на ЕС. Следователно инвестициите по политиката на сближаване ще се използват също така за подпомагане на политиките, провеждани от държавите членки в рамките на интегрираните насоки и националните програми за реформа, както и за отразяване на съответните специфични за всяка държава препоръки (СВДП) от Съвета. Комисията може да поиска от държавите членки да изменят своите споразумения за партньорство и оперативните програми, така че да отговорят на новите критични области, отбелязани в специфичните за всяка държава препоръки.

В настоящото съобщение се обобщават постиженията на финансирането по политиката на сближаване през предходния програмен период. В него са изложени основните елементи, въведени от реформата на политиката на сближаване за периода 2014—2020 г.¹, и тенденциите, очертани от текущите преговори за програми между Европейската комисия и държавите членки. То е придружено от работен документ на службите на Комисията, в който се анализират социално-икономическите и управленски предизвикателства, пред които са изправени държавите членки и регионите, и се прави оценка на въздействието на политиката на сближаване и публичните инвестиции върху различията в степените на икономическо и социално развитие.

2. ПОЛИТИКА В РАЗВИТИЕ: ИНВЕСТИЦИИ В КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТТА НА РЕГИОНИТЕ ЗА ПО-ДОБЪР ЖИВОТ НА ХОРАТА

Договора за създаване на ЕС определя като цел за политиката на сближаване намаляването на икономическите, социалните и териториалните различия, като се осигурява специална подкрепа за по-слабо развитите региони.

През годините политиката спомогна за повишаването на стандарта на живот и икономическите възможности в регионите на ЕС чрез подобряване на уменията и адекватността спрямо трудовия пазар; повишаване на достъпа до регионите; подобряване на изграждането на административен капацитет; създаване на връзки между изследователските институции, университетите и бизнес средите; предоставяне на услуги на малкия и средния бизнес. Чрез подкрепа на основните движещи сили на икономическия растеж политиката на сближаване помага за ускореното развитие на регионите на ЕС.

Оставайки вярна на първоначалната идея, политиката на сближаване се разви и обогати. В първите години политиката бе насочена изцяло към дейности на национално

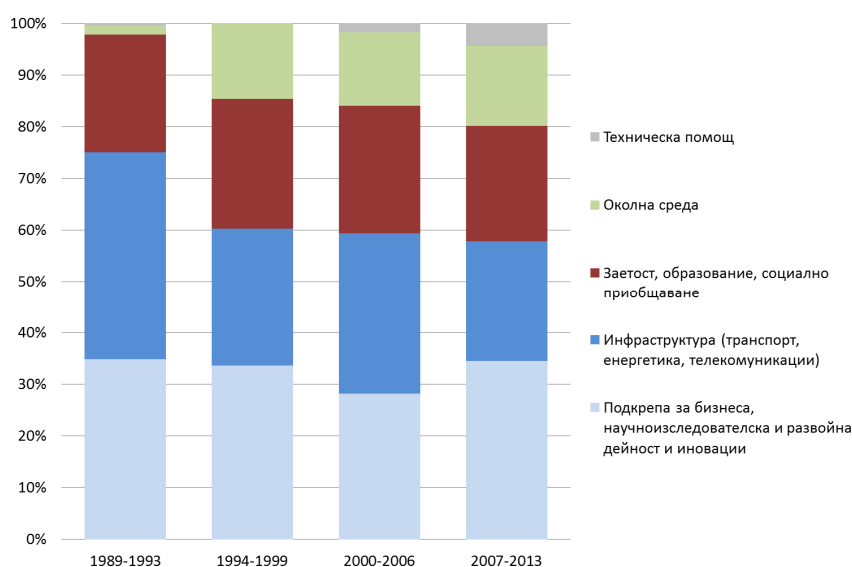
¹ Вж. ОВ L 347, 20 декември 2013 г.

равнище, финансиране на предварително определени проекти в държавите членки, със слабо европейско влияние. С течение на времето бяха въведени ключови принципи като многогодишно програмиране, стратегически инвестиции и по-голямо участие на регионалните и местните партньори.

По-голямата част от финансовата подкрепа по политиката е съсредоточена последователно върху по-слабо развитите региони и държави членки. Налице е обаче пренасочване на инвестициите от инфраструктура и за подкрепа на МСП, иновациите, по-новаторски социални политики и политики за заетостта. Това пренасочване стана възможно поради развитието на инфраструктурата в държавите членки (както на присъединилите се след 2004 г., така и на „старите“ държави членки), подпомагано по линия на политиката на сближаване през предходни периоди.

На фигура 3 е показано как се променя структурата на инвестициите от 1989 г. насам.

Фигура 3: Структура на инвестициите на политиката на сближаване в по-слабо развитите региони (1989—2013 г.)



Делът на инвестициите в тежка инфраструктура (особено в транспорт) бе висок при поставянето на началото на тази политика, а също и след разширяването от 2004 г., когато страни с очевидни проблеми в инфраструктурата се присъединиха към ЕС. Със създаването на Кохезионния фонд (КФ) през 1990-те години нарасна значението на инвестициите в околната среда, което помогна на държавите членки и регионите да се съобразят с директивите и регламентите на ЕС в тази област. Инвестициите в производствения сектор, особено в МСП, останаха относително стабилни.

Инвестициите в хората (заетост, образование и социално приобщаване) обаче леко са се понижали в относително изражение. Въпреки това ролята на ЕСФ като инструмент за инвестиране в човешки капитал е нараснала значително, в последно време и в резултат на тежкото въздействие на икономическата криза върху пазарите на труда на държавите членки. Като нова мярка за преодоляване на проблемите в регулаторната рамка за периода 2014—2020 г. за ЕСФ бе предвиден минимален дял (23,1 %) от бюджета на политиката за сближаване. Този минимален дял е важен, за да се гарантира определен размер на инвестициите в човешкия капитал, заетост, социално приобщаване, реформа на публичната администрация и изграждане на институционален капацитет — необходимо условие за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“.

За първи път политиката на сближаване – по-специално чрез ЕСФ– осигури подкрепа в периода 2007—2013 г. за модернизиране и реформиране на администрациите и съдебните системи на държавите, обхванати от цел сближаване. Тази подкрепа е насочена към подобряване на функционирането, достъпността и качеството на публичните услуги, към създаване на условия за управление, което е тясно обвързано с фактологичната информация, както и към съвместно управление със социалните партньори и гражданското общество.

И накрая, делът на ресурсите, предназначени за техническа помощ, се е увеличил значително след периода 2000—2006 г., отразявайки изключителното значение на добре функциониращите институции за ефективното управление на програмите по политиката на сближаване.

Чрез адаптиране на инвестициите към равнищата на икономическо развитие политиката на сближаване отразява променящите се във времето потребности на всеки регион. Развитието на политиката обаче не е имало решаващото значение, както би могло да се очаква. Данните сочат например, че въвеждането през 2007—2013 г. на задължителното заделяне на част от финансирането за приоритетите на ЕС е стъпка напред. Резултатите обаче са нееднозначни и начинът на разпределяне на средствата не е оптимален.

Също така става ясно, че ефективността на политиката на сближаване зависи от добрите макроикономически политики, благоприятната бизнес среда и силните институции. В някои случаи неподходящи политики и административни и институционални слабости са ограничили ефективността на финансирането. Продължават да се наблюдават и пропуски при транспонирането на законодателството на ЕС в националното право в области, пряко свързани с политиката на сближаване. Въпреки че са правени опити да се определят стратегически, институционални и административни рамки, тяхното прилагане остава незадължително и непоследователно.

И накрая, прилагането на фондовете е съсредоточено предимно върху разходите и спазването на правилата за управление, отколкото върху постигането на целите. Програмните цели понякога са неясни, което прави трудно проследяването и оценката на изпълнението. Определянето на целите е сложно и някои държави членки са определили цели, които не са достатъчно амбициозни. Това ограничава капацитета за оценка на въздействието на интервенциите и възможността да се прецени кои мерки са най-ефективните и защо.

3. ПОСТИГАНЕТО НА РЕЗУЛТАТИ Е В ОСНОВАТА НА НОВАТА ПОЛИТИКА НА СБЛИЖАВАНЕ

Резултатите от преговорите относно реформата на политиката на сближаване, която приключи през декември 2013 г., са насочени към преодоляването на тези недостатъци.

Реформата е насочена към развитието на инвестиционна политика. Целите на политиката на сближаване са в съответствие със стратегията „Европа 2020“ и съответните препоръки за отделните държави следва систематично да се вземат под внимание при планирането на инвестиции. Въз основа на петте основни идеи бе променен и начинът, по който функционира политиката на сближаване.

3.1. Програмите по политиката на сближаване се нуждаят от благоприятна среда

Новата политика на сближаване е свързана с процеса на икономическо управление на ЕС, както и с „Европейския семестър“, тъй като инвестициите в рамките на политиката на сближаване не може да се разглеждат извън общия икономически контекст.

С цел избягване на неустойчиви фискални и икономически политики, които да подкопават ефективността на подкрепата на ЕС в периода 2014—2020 г., финансирането може да бъде преустановено, когато дадена държава членка не се съобразява с препоръките, получени в рамките на процеса на икономическо управление на ЕС.

Ефективността на инвестициите не трябва да се понижава под влияние на лоши политики или регулаторни, административни или институционални проблеми. Държавите членки и регионите трябва да отговарят на редица предварителни условия. Тези условия са разработени с цел да се гарантира, че инвестициите се използват в ясна стратегическа рамка за управление, която гарантира бързо транспониране на законодателството на ЕС, засягащо прилагането на финансирането на политиката на сближаване, както и да се осигури достатъчен административен капацитет и спазване на минималните изисквания, като например във връзка с борбата с дискриминацията, равенството между половете, отношението към хората с увреждания, обществените поръчки и държавните помощи.

По-специално, всяка област на инвестиции трябва да се основава на ясно определена стратегия. Например, не може да се правят никакви инвестиции в транспорта, докато не влезе в действие цялостна национална или регионална транспортна стратегия. Аналогично, инвестициите в областта на научните изследвания и развойната дейност трябва да бъдат поставени в рамките на „стратегията за интелигентна специализация“, която включва процеса на разработване на цялостна визия по въпроса, определяне на конкурентните предимства, определяне на стратегически приоритети и използване на интелигентни политики за максимално увеличаване на потенциала на всеки регион за основано на знанието развитие. Накратко, проектите трябва да следват стратегии, а не обратното.

3.2. Програмите на политиката на сближаване трябва да концентрират ресурсите върху малък брой приоритети и да увеличат максимално добавената им стойност

Държавите членки и регионите трябва да концентрират финансирането върху ограничен брой области, които са от значение за ЕС. Голяма част от ЕФРР ще бъде заделена за четири приоритета, които са в сърцевината на стратегията „Европа 2020“: иновации и изследвания, цифрови технологии, подкрепа за МСП и икономика с ниски въглеродни емисии.

Концентрацията на ЕСФ върху максимум пет инвестиционни приоритета ще подпомогне консолидирането на крайните продукти и резултатите на европейско равнище. Тя също така ще гарантира по-ясна връзка с Европейската стратегия за заетостта и Интегрираните насоки за заетостта. Най-малко 20 % от бюджета на ЕСФ ще бъде заделен за подкрепа на социалното приобщаване и борба с бедността и дискриминацията.

Като се има предвид спешната необходимост от справяне с младежката безработица, бе поставено началото на инициативата за младежка заетост (ИМЗ), за която са заделени 6 млрд. евро. Тя предоставя специално финансиране за подпомагане на прилагането на

гаранцията за младежта в целия ЕС. Това гарантира, че на всеки млад човек са предоставени подходящи условия на заетост или обучение в рамките на четири месеца след завършване на училище или след като е станал безработен. Финансирането по ИМЗ ще бъде насочено към региони с особено високи равнища на младежка безработица.

Регионите и държавите членки ще трябва да направят ясен избор за своите цели. Това ще позволи натрупването на критична маса ресурси, която да позволи постигането на рационални резултати и която ще гарантира, че инвестициите са в области, които имат пряко и непосредствено въздействие върху растежа и работните места.

3.3. В програмите на политиката на сближаване трябва да се определят ясни цели и резултати

Успехът на политиката на сближаване трябва да се измерва съобразно нейните резултати и въздействие. Следователно реформите са насочени към осигуряването на по-голям акцент върху резултатите чрез по-добри показатели за изпълнение, както и по-добро докладване и оценка.

При разработването на програми, държавите членки и регионите трябва да посочват резултатите, които възнамеряват да постигнат до края на програмния период. В програмите трябва да се посочва как предложените действия ще допринесат за постигането на тези цели и ще определят показатели за изпълнение с ясни изходни условия и цели за измерване на напредъка. Всяка програма ще има рамка на изпълнение с цел повишаване на прозрачността и отчетността.

За осигуряването на допълнителен стимул се заделят около 20 млрд. евро (или 6 % от бюджета на политиката на сближаване), които да бъдат разпределени през 2019 г. за програмите, които са на път да изпълнят своите цели.

3.4. В програмите на политиката на сближаване трябва да се обръща повече внимание на градовете

Градовете могат да играят ключова роля в политиката на сближаване и за постигане на целите на стратегията „Европа 2020“. Повече от две трети от европейците живеят в градове. В градовете е съсредоточен производственият и иновационният потенциал и те могат да играят водеща роля при постигането на интелигентен растеж. Те могат да използват ресурсите по-ефективно (например чрез свеждане до минимум на усвояването на земя, „запечатването“ на почвата и използването на енергия) и да участват в постигането на устойчив растеж, напр. чрез съобразена с околната среда инфраструктура. Като се имат предвид големите разлики в стандарта на живот на жителите на градовете, концентрацията на социално изключени хора, както и концентрацията на бедност в градовете, програмите за градските райони са от съществено значение за справяне с предизвикателствата на приобщаващия растеж.

По тези причини се очаква в периода 2014—2020 г. около половината от ЕФРР да бъдат изразходвани в градовете. Новата политика на сближаване има за цел също така да даде възможност на градовете да изготвят и прилагат политики, които допринасят за постигане на целите на стратегията „Европа 2020“, чрез определяне на минимална сума (5 % от ЕФРР) за интегрирани инвестиции в устойчивото градско развитие и чрез предоставяне на гарантираната възможност градовете да играят основна роля в избора на проекти.

Комисията ще отправи покани за представяне на проекти по новата програма „Иновативни дейности, свързани с градовете“, която ще окаже подкрепа на градовете, които желаят да приложат нови идеи в областта на градското развитие.

3.5. Необходимо е програмите на политиката на сближаване да осигурят по-голямо участие на партньорите на всички равнища

Политическа рамка за периода 2014—2020 г. се основава на предпоставката, че всички партньори на национално, регионално и местно равнище, при спазване на принципите на многостепенно управление и включването на социалните партньори и организациите на гражданското общество, ще бъдат включени на всички етапи на планиране. За първи път на равнище ЕС Европейският кодекс на поведение за партньорство² предвижда план за държавите членки за привличане и ангажиране на тези партньори при разработването на програми, през целия процес на прилагане на програмата, както и по време на мониторинга и оценката. Партньорствата могат да бъдат особено ефективни в изпълнението на стратегиите за водено от общностите местно развитие. В новите регламенти са включени и мерки за изграждане на капацитета на социалните партньори и партньорите от гражданското общество.

4. ОТ ТЕОРИЯ КЪМ ПРАКТИКА: НОВА ИНФОРМАЦИЯ ОТ ПРЕГОВОРИТЕ

Към момента на приемане на настоящото съобщение Комисията е получила всички 28 споразумения за партньорство (СП) и около 150 оперативни програми (ОП)³. В ход са преговори с държавите членки и регионите. Следователно информацията, която следва, е само показателна за степента, в която основните елементи на реформата са включени в новите стратегии и програми.

Наличната информация показва някои много обнадеждаващи тенденции, а също и някои трудности.

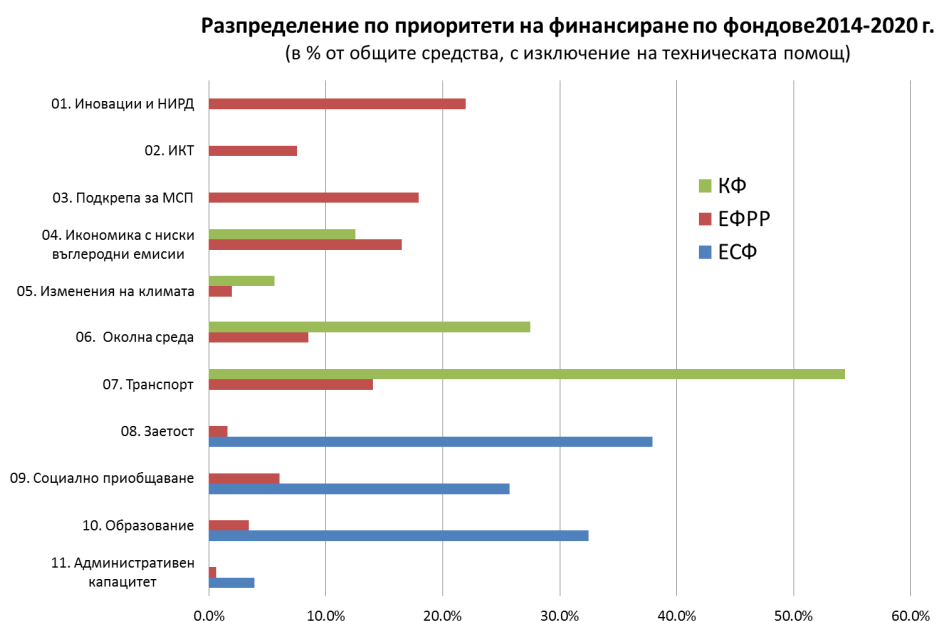
Като цяло, около 336 млрд. евро са заделени за национални и регионални програми по цел „Инвестиции за растеж и работни места“. Средствата са разпределени по следния начин: 187,5 млрд. евро за ЕФРР, 63 млрд. евро за Кохезионния фонд и 85 млрд. за ЕСФ, което е по-високо от законово изискваната минимална разпределена сума за ЕСФ в размер на 80 млрд. евро.⁴

² Вж. Делегиран регламент на Комисията от 7.1.2014 г., С (2013) 9651 final.

³ Комисията вече прие четири програми за партньорство.

⁴ Финансовите ресурси за цел „Инвестиции за растеж и работни места“ включват ЕФРР (без помощите за европейско териториално сътрудничество), ЕСФ и Кохезионния фонд. Стойностите отразяват положението към 1 юни и още може да се променят в контекста на преговорите по програмата.

Фигура 4: Разпределение по приоритетите за финансиране по фондове за периода 2014—2020 г. като процент от общото финансиране



Около 124 млрд. евро са предвидени за научноизследователска и развойна дейност и иновации, ИКТ, МСП, икономика с ниски въглеродни емисии. Това представлява увеличение от почти 22 % в сравнение с периода 2007—2013 г. По-голямата част от тази сума се финансира от ЕФРР (116,5 милиарда евро), а останалата част — от Кохезионния фонд.

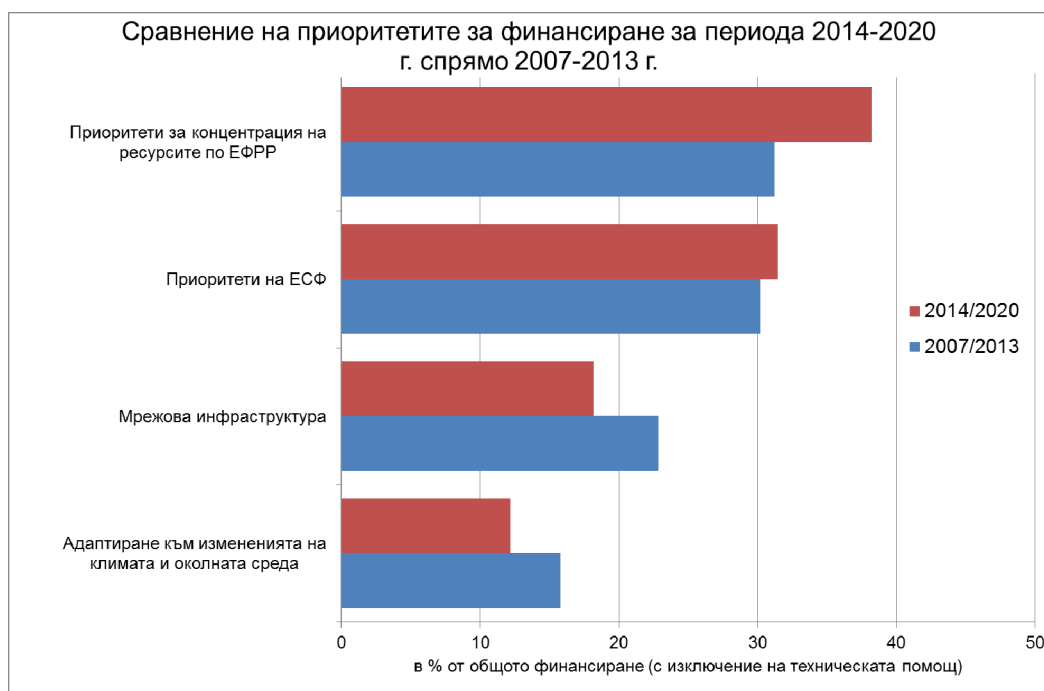
98 млрд. евро ще бъдат инвестирани в мерки за заетост, социално приобщаване и образование. По-голяма част от финансирането се подsigурява от ЕСФ: заетост (30,7 млрд. евро), социално приобщаване (20,9 млрд. евро) и образование (26,3 млрд. евро).

59 млрд. евро са заделени за транспортна и енергийна мрежова инфраструктура, което представлява спад от 21 % спрямо периода 2007—2013 г.

Почти 4,3 млрд. евро ще бъдат инвестирани в изграждането на институционалния капацитет на публичните органи и в ефикасността на публичните администрации и услуги („добро управление“). Това представлява увеличение от 72 % в сравнение с предходния период.

Следователно новият период на програмиране осигурява ясна промяна от гледна точка на приоритетите за финансиране в сравнение с периода 2007—2013 г. Държавите членки и регионите ще инвестират повече в приоритетите на ЕФРР (научноизследователска и развойна дейност и иновации, ИКТ, МСП, икономика с ниски въглеродни емисии) и в приоритетите на ЕСФ (заетост, социално приобщаване, образование и управление). От друга страна по-малко пари ще бъдат инвестирани в мрежова инфраструктура и в инфраструктура в областта на околната среда. Спадът на инвестициите в инфраструктурата е особено ясно изразен в по-силно развитите държави членки.

Фигура 5: Разпределяне на приоритетите за финансиране за периода 2014—2020 г. спрямо периода 2007—2013 г. като процент от общото финансиране



Специалният акцент, който Комисията поставя върху икономиката с ниски въглеродни емисии, доведе до осезаемо увеличение в този тип инвестиции: повече от 38 млрд. евро ще бъдат използвани в подкрепа на прехода към икономика с ниски въглеродни емисии и устойчивост спрямо изменението на климата. Няколко държави поставят особен акцент върху енергийната ефективност и развитието на възобновяемите енергийни източници. В някои случаи обаче връзката между инвестициите и очакваните резултати във връзка с целите по отношение на изменението на климата трябва да бъдат по-ясни.

Предвид предизвикателствата, свързани с високата безработица и нарастващата бедност, съсредоточаването върху приобщаващия растеж може да бъде по-ясно изразено в някои програми за партньорство. Комисията също така споделя виждането, че финансирането, заделено за образование, за момента не е достатъчно за изпълнението на определените приоритети. В някои споразумения за партньорство активните мерки за социално приобщаване не са приоритетни. За осигуряването на по-добри социални резултати и инвестиции, които да отговарят по-добре на социалните промени, реформата на социалната политика трябва да бъде по-добре застъпена в програмирането.

Освен това по отношение на ИМЗ информацията в някои споразумения за партньорство и оперативни програми е твърде обща и не посочва как тази нова инициатива ще бъде приложена и дали и как ще бъде насърчено прилагането на схемите „Гаранция за младежта“. При някои програми действията, подкрепяни от ИМЗ, трябва да се съсредоточат в по-голяма степен върху подпомагането на създаването на работни места.

Независимо от наличието на СДП при интегрирането на ромското малцинство, някои държави членки не предвиждат специален приоритет за маргинализираните общности, поради което е по-трудно да се оцени каква част ще бъде отпусната за тази област на политиката. Някои държави членки не отговарят достатъчно на нуждите на тази целева група или трябва допълнително да усъвършенстват своята стратегия и логика на интервенцията.

Модернизацията на администрацията и на качеството на правосъдието са признати като ключови фактори за конкурентоспособността и приобщаващия растеж. Много държави членки планират мерки за укрепване на своите публични институции и за подобряване на капацитета за постигане на по-ефективни политики, по-добри административни услуги, за ускоряване на съдебните производства, за увеличаване на прозрачността и почтеността на публичните институции, както и за засилено участие на обществеността в различните етапи от процеса на провеждането на политиката. При все това, в редица държави членки, в които се срещат трудности с реформата на публичната администрация, липсва ясна стратегия, а целите са непълни и неясни. Тази реформа обаче е наложителна, за да бъде оказана подкрепа на заетостта, икономическия растеж и конкурентоспособността. Освен това, в някои от тези държави членки липсва подобен ясен политически ангажимент за реформи.

Ясно е, че е взета под сериозно внимание необходимостта от подготовка за инвестициите чрез изпълнение на определени условия преди изпълнението на програмата. Процесът не е лесен и в много случаи Комисията ще трябва да договаря за планове за действие, за да се подsigури пълно съответствие с изискванията в точно определени срокове. Условията, които държавите членки намират за особено трудни за изпълнение, са свързани с области, в които е необходимо директивите на ЕС да бъдат транспонирани или в които трябва ефективно да бъдат прилагани регламентите на ЕС.

Стратегиите за интелигентно специализиране са разработени на национално и регионално равнище с цел ускоряване на икономическото преустройство и преодоляване на различията в знанията. Повече трябва да се наблегне върху „меките“ форми на подкрепа, подкрепата за пазарно ориентирани научни изследвания и сътрудничеството с предприятията. Що се отнася до МСП, съществува риск да се приложи сценарият „бизнес както обикновено“ — вместо подкрепата да бъде адаптирана към техните нужди и потенциал за растеж, за да се гарантира силен ефект на лоста и бързо усвояване.

Някои държави членки също така са разработили програми, които определят ясни връзки между цифровата икономика и иновациите. Това е важно, тъй като инвестициите във високоскоростен широколентов интернет и ИКТ са необходими за преодоляване на конкретни проблеми и за насърчаване на пазарно ориентирани решения. Така например е необходимо да се постави акцент върху инвестициите в широколентови мрежи от следващо поколение, за да се гарантира, че по-слабо развитите региони не изостават допълнително. Синергията между политиката на сближаване, „Хоризонт 2020“ и други програми на ЕС също са важни в контекста на стратегиите за интелигентно специализиране на национално и регионално равнище.

В периода 2014—2020 г. около 88 програми в 16 държави ще бъдат финансирани с програми по няколко фонда, които съчетават ресурси от ЕФРР, КФ и ЕСФ. Очаква се това да насърчи интегрирания подход, обединяващ различни политики, фондове и приоритети.

За да бъде политиката по-ефективна, ориентирана към изпълнението и постигането на резултати, държавите членки и регионите ще трябва да определят подробни цели и задачи. От съществено значение в програмите да не бъдат залагани твърде общи цели, включващи голям брой възможни действия, които да поддържат максимална гъвкавост при избора на проекти на по-късен етап. Това е от критично значение — ако целите и задачите не са достатъчно амбициозни и достатъчно подробни, ще бъде много трудно да се направи оценка на политиката и да се организира смислен обществен дебат по нея. Комисията ще се съсредоточи върху тези рискове в хода на преговорния процес.

Споразуменията за партньорство до голяма степен са изготвени чрез разумен диалог с партньори, въпреки че има индикации, че в някои случаи този диалог е недостатъчен, че важни заинтересовани страни не са участвали или че коментарите не са били отразени в по-късните версии на документите. Комисията ще разгледа много внимателно начина, по който държавите членки са приложили Кодекса на поведението за партньорство, за да се осигури реално участие от страна на заинтересованите страни.

На последно място, но не и по значение — новият срок изисква силно управление и механизми за координация на национално и регионално равнище, за да се осигури съгласуваност между програмите, подкрепа за стратегията „Европа 2020“ и специфичните за всяка държава препоръки, както и за да се избегнат дублирания и пропуски. Това е особено важно с оглед на общото увеличение на броя на регионалните програми (за програмите по ЕСФ е почти 60 % в сравнение с периода 2007—2013 г.).

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

През периода 2014—2020 г. политиката на сближаване ще насочва инвестициите на една трета от бюджета на ЕС, за да допринесе за постигането на целите на Съюза за растеж и работни места, както и за намаляване на икономическите и социалните различия. Тя също така е и най-големият инвестиционен инструмент на равнище ЕС за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“. Тя има съществен принос в редица области, включително подкрепата за МСП, научните изследвания и иновациите, инвестициите в квалифицирана и конкурентоспособна работна сила, борбата срещу безработицата и социалното изключване, адаптирането към изменението на климата и околната среда.

Икономическите модели дават представа за макроикономическото въздействие. Например, може да се очаква, че в основните държави бенефициери благодарение на политиката на сближаване БВП ще бъде средно с 2 % по-голям, а заетостта — с около 1 % по-висока през периода на изпълнение.

Но благотворното въздействие на политиката на сближаване, изразяващо се в увеличаване на производителността, продължава и след приключването на програмите. Очаква се, че до 2030 г. БВП в тези страни ще бъде с повече от 3 % над нивото, което би могло да се постигне без политиката на сближаване. Това означава, че в периода 2014—2030 г. за всяко евро, похарчено в основните държави бенефициери, БВП се очаква да нарасне с повече от три евро.

За постигането на този ефект обаче от съществено значение е държавите членки и регионите да направят необходимите реформи и да използват рационално политиката на сближаване като инвестиционен инструмент. Ето защо от решаващо значение ще бъдат резултатите от продължаващите преговори за разработване на устойчиви стратегии, определянето на малко на брой ключови инвестиционни приоритети, поставянето на амбициозни цели. Също така важно е и да се гарантира, че микро- и макроикономическите условия максимизират въздействието на инвестициите, съфинансирани в рамките на политиката на сближаване.

През 2017 г. Комисията ще представи на Европейския парламент и Съвета първоначален доклад за напредъка по програмите. С него ще бъде направен преглед на напредъка на държавите членки и регионите към целите, заложи в техните програми, и ще бъде посочено дали те са постигнали желаните резултати.