

Становище на Комитета на регионите – „Мобилност в регионите с географски и демографски проблеми“

(2014/С 415/05)

Докладчик г-н Gordon Keymer (UK/EKP), съветник в Областния съвет на Тандридж

I. ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

КОМИТЕТЪТ НА РЕГИОНИТЕ

Въведение

1. подчертава значението на регионите в ЕС с географски и демографски проблеми, включително посочените в членове 174 и 349 от ДФЕС, които понастоящем срещат все по-големи трудности при осигуряването на местен транспорт;
2. отбелязва, че тези региони, наречени в настоящото становище „региони с проблеми“, включват граничните, планинските, островните, слабо населените (включително най-северните) (член 174 от ДФЕС) и деветте най-отдалечени региона (член 349 от ДФЕС), както и всеки друг регион на ЕС, изправен пред сходни предизвикателства. Освен това съществуват и региони с голяма разпръснатост на населението;
3. смята, че сред предизвикателствата, свързани с обществения транспорт в такива региони, се нареждат по-големите разходи и нужди от финансиране за предоставянето на услуги, демографските промени — обезлюдяването, оставащото застаряващо население, разпръснатостта на населението — и колебанията в търсенето от страна на потребителите на обществени транспортни услуги. В някои от тези региони се наблюдава и икономически упадък. Освен това, когато става въпрос за най-отдалечените региони, трябва да бъдат упоменати отдалечеността, изолираността и изключителната зависимост от наличието на ефективна транспортна система;
4. счита, че мобилността, т.е. възможността за лесно преместване от едно място на друго, е преди всичко право, свързано със свободното движение на хора, признато от Договорите и предпоставка за качеството на живот на хората в тези региони, когато търсят достъп до основни обществени услуги (например образование, здравеопазване и социални услуги), пътуват до работното си място или търсят възможности за заетост, занимават се с развлекателни дейности, посещават роднини, купуват стоки и услуги или упражняват свободата си да пътуват по-далече;
5. подчертава, че морските, шосейните и железопътните обществени транспортни системи, които отговарят на тези основни потребности от мобилност, в много случаи са собственост или се управляват от местните, регионалните и националните власти. Също така значителен брой местни и регионални власти притежават изцяло или частично регионални летища;
6. отбелязва, че съгласно член 174 от ДФЕС трябва да се отдели „специално внимание“ на някои региони, а според член 349 от ДФЕС най-отдалечените региони трябва да са предмет на „специфични мерки“ при изготвянето на политиката на равнище ЕС и на национално равнище. Въпреки че регламентите за европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) за периода 2014-2020 г. до известна степен вземат под внимание регионите с проблеми, текущите разпоредби на политиките на ЕС в други области, засягащи транспорта, следва да се използват по-добре, за да отразят ангажиментите в съответствие с Договора;
7. счита, че една от възможните причини за това е, че в член 174 от ДФЕС не се посочва размерът на съответния „регион“. Според тълкуванията на някои правителства в този член се има предвид равнище NUTS2, докато според научните изследвания на Комисията и други заинтересовани страни подходящото равнище е NUTS3. КР смята, че в контекста на насърчаването на мобилността (а не за целите на европейските структурни и инвестиционни фондове — ЕСИФ) е уместно да се вземат под внимание регионите от всички размери, включително тези на равнище NUTS3 и под него;

Транспорт и регионално развитие в регионите с проблеми

8. отбелязва, че регионите с проблеми изпълняват съществени задачи за балансираното развитие на ЕС, по-специално чрез достъпа до суровини, селското стопанство, рибарството, опазването на околната среда, туризма, трансграничните отношения и възможностите за развлечения. Подобряването на транспортните връзки както в рамките на тези региони, така и между тях и останалата част от ЕС, следва да бъде основен компонент на политиката на сближаване на ЕС и на политиките на ЕС в областта на мобилността, при това не само по отношение на мобилността на хората, а и на стоките. Насърчаването на по-голям икономически растеж в регионите с проблеми ще допринесе за ефективното функциониране на вътрешния пазар и за териториалното сближаване на Европейския съюз като цяло;
9. счита, че би било необходимо да се анализира въздействието, което неблагоприятните условия, от които страдат тези региони по отношение на мобилността, оказва върху промяната на моделите на икономическо и териториално развитие на въпросните региони, а оттам и върху сегашното и бъдещото равнище на заетостта. Поради отдалечеността и изолираността на тези региони пазарите им не са толкова значими и привлекателни и не са в състояние да създават достатъчно работни места. На свой ред, трудностите, свързани с професионалната мобилност на гражданите в тези региони, ги ограничават в рамките на географския им район, което води до увеличаване на процента на безработица;
10. поради това приветства включването в програмата на европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014-20 г. на конкретна тематична цел „устойчив транспорт“ и на няколко други тематични цели, които могат да бъдат използвани за насърчаване на мобилността;
11. също така приветства възможността за модулиране на процентите за съфинансиране от ЕСИФ, за да се вземат предвид районите със „сериозни и постоянни неблагоприятни природни или демографски условия“ (член 121 от Регламента за общоприложимите разпоредби) и възможността за предоставяне от ЕФРР на „допълнителни специално отпуснати средства“ за най-отдалечените и най-северните региони и за освобождаването им от необходимостта да спазват изискването за тематична концентрация (членове от 10 до 12 от регламента за ЕФРР);
12. подчертава значението на ЕСИФ за насърчаване на устойчивата мобилност във всички европейски региони. Изразява обаче съжаление поради факта, че въпреки че регламентите позволяват финансиране по тематична цел 7 „насърчаване на устойчивия транспорт и отстраняване на участъците с ограничен капацитет в ключовите мрежови инфраструктури“ във всички региони, в най-проспериращите региони то би могло да бъде затруднено поради рестриктивната визия на Европейската комисия по този въпрос при двустранните преговори по бъдещите оперативни програми;
13. поради това, за да се отговори на неотложните потребности от мобилност на всички региони с проблеми, призовава държавите членки и управителните органи на ЕСИФ да вземат тези потребности предвид при изготвянето на споразуменията за партньорство и оперативните програми за използване на средствата по ЕСИФ;
14. счита, че по-силна подкрепяща роля биха могли да изпълняват и други фондове на ЕС, финансирани от Европейската инвестиционна банка и финансирани от частния сектор. КР подчертава колко е важно да се извършва наблюдение на включването на териториалното измерение в ЕСИФ (и тяхното съгласуване посредством Общата стратегическа рамка), както и наблюдение на териториалното въздействие на тематични фондове като Механизма за свързване на Европа (MCE) и свързаната с него програма Трансевропейска транспортна мрежа (TEM-T), програмата „Хоризонт 2020“ и свързаната с нея програма CIVITAS. В програмите, финансирани от тези фондове, не се дава приоритет на мобилността в регионите с проблеми и следователно задачата да обединят по места тези различни фондове по координиран и новаторски начин пада върху всички равнища на управление;
15. отбелязва ангажимента на ЕС, например финансирането по TEM-T да се използва за осигуряване на „достъпност и свързаност на всички региони на Съюза, включително отдалечените, най-отдалечените, островните, периферните и планинските региони, както и рядко населените райони“ (член 4 от Регламент № 1315/2013);
16. отбелязва обаче, че 95 % от средствата на TEM-T, осигурявани от Механизма за свързване на Европа (MCE), се изразходват изключително за основната мрежа. Това укрепва ядрото на Европа и нейната гъста мрежа от големи градове. Следва да се предприемат и допълнителни конкретни действия, които да гарантират, че положителният ефект от подобренията на TEM-T облагодетелства и местните транспортни връзки в регионите с проблеми, осигурявайки по-добър достъп на тези региони до основните национални и европейски транспортни коридори;

17. затова подчертава необходимостта да се финансира изграждането на връзки между основната и широкообхватната мрежа от ТЕМ-Т, както и между широкообхватната мрежа и местните транспортни връзки в регионите с проблеми. Освен това в рамките на средносрочния преглед на многогодишната финансова рамка следва да се увеличи бюджетът на МСЕ, за да се финансират трансграничните връзки и коригирането на слабите места в основната мрежа на ТЕМ-Т. Това ще спомогне за интегрирането на всички европейски региони в устойчива и ефективна европейска транспортна система за превоз на пътници и стоки. Като се има предвид, че справянето с различията в развитието е една от целите на програмата „Трансевропейска транспортна мрежа“, нуждите на регионите с проблеми във връзка с прилагането на техните модели на икономическо и териториално развитие също не бива да се забравят като част от прегледа на картите на ТЕМ-Т, предвиден за 2016-2017 г.;

18. отбелязва, че програма „Хоризонт 2020“ и свързаната с нея програма CIVITAS за чист транспорт се съсредоточават върху напреднали автомобилни технологии за постигане на по-ефективен от гледна точка на ресурсите транспорт. Тези цели са много смислени, тъй като допринасят и за подобряването на обществения транспорт в регионите с проблеми, където основната загриженост е за икономическата ефективност на превозните средства;

19. подчертава, че следователно са необходими нови подходи за финансиране на транспорта в регионите с проблеми. Такива нови подходи биха могли да бъдат предлагането на гражданите на лични транспортни бюджети, като например „чекове за мобилност“, каквито са разработени успешно в някои държави членки, данъчни облекчения за доставчиците на транспортни услуги или договорености за сътрудничество, позволяващи на различни транспортни оператори да използват съвместно превозни средства;

20. смята, че новите подходи към финансирането трябва да се подкрепят и от нови инструменти. Биха могли да бъдат използвани интелигентни транспортни системи (ИТС) и усъвършенствани ИКТ, за да се замени общественият транспорт по график и маршрут с обществен транспорт по заявка, като например автобуси „на разположение“, колективни таксите или съвместно ползване на автомобил. Използването на т.нар. транспорт по заявка позволява предоставянето на по-ефикасен, конкурентоспособен и евтин обществен пътен транспорт, тъй като услугите се предоставят в отговор на действителното търсене. В някои отдалечени региони работят добре системи за съвместно ползване на транспорт, в които се смесват например ученици и други пътници, както и насърчаването на ходенето пеша и използването на велосипеди. Тези системи спестяват средства, намаляват зависимостта от използването на автомобили и намаляват емисиите;

21. отбелязва, че такива решения биха могли да бъдат подкрепени, като се улеснява предприемането на мерки като интегрирани електронни билети или смарткарти за всички видове транспорт, взаимносъвместими стандарти за електронни плащания, интегрирана система за разписанията за отсечките от пътуването, които не са „при поискване“, или използване на приложения за смартфони за предоставяне на гражданите на нова информация и възможности за плащане;

22. отбелязва, че е важно да се гарантира, че има достатъчно информация за тези нови решения за мобилност, както и че те са икономически и физически достъпни и приемливи за ползвателите. Активното участие на ползвателите (действителни и потенциални) при определянето на потребностите им спомага за гарантирането на успех;

23. изтъква, че местните и регионалните власти ще бъдат основната движеща сила за много от тези нововъведения;

24. въпреки това подчертава, че подобни проекти за мобилност следва да ползват финансиране, само когато са част от една стабилна политика за мобилност, обхващаща съответната област, и могат да бъдат обосновани чрез разумни оценки на потенциалното търсене;

Пристанища и летища

25. желае да подчертае важната роля на пристанищата и летищата и на техните връзки с хинтерланда във вътрешността за насърчаване на развитието на регионите с проблеми и за свързване на гражданите с по-големите градски центрове. За островните общности и за най-отдалечените региони например, тези връзки са единственото възможно средство за транспорт и са от съществено значение за самото им оцеляване и за връзките им с техните собствени държави и с останалия ЕС. Пристанищата и летищата в регионите с проблеми заслужават специално внимание в правилата на ЕС — в правилата за обществените поръчки и концесиите (включително задълженията за използване на обществени услуги) и в правилата на ЕС за държавната помощ за пристанищата, въздухоплаването и за услугите от общ икономически интерес;

26. припомня, че съгласно Договорите (Протокол 26) държавите членки разполагат с голяма свобода при определяне на задълженията за обществени услуги и за услугите от общ икономически интерес, така че те да отговарят в максимална степен на потребностите на ползвателите, както и че Европейската комисия може да се намесва единствено в случай на „явна грешка“;

27. посочва също така, че липсва един-единствен източник на информация за задълженията за обществена услуга, които са вменени на доставчиците на транспортни услуги в целия ЕС. По-голямата прозрачност по този въпрос би могла да допринесе за преодоляване на недостатъците на пазара и за увеличаване на конкуренцията между операторите в регионите с проблеми;

28. приветства факта, че Европейската комисия публикува наскоро насоки за държавните помощи за въздухоплаването, в които се предвижда известна гъвкавост при отпускането на помощ за инвестициите в летища и експлоатацията им, както и на първоначални помощи за авиолинии в отдалечени и трудно достъпни региони. В много случаи такива летища трябва да могат да се справят с голямо сезонно търсене, дори ако по време на други периоди на годината имат свободен капацитет;

29. изразява обаче съжаление за наложеното ограничение от Фонда за регионално развитие за финансовия период 2014-2020 г., с което в повечето случаи на практика се забранява финансирането на летищна инфраструктура;

30. подчертава колко е важно да има стабилен, прозрачен и изцяло прилаган режим за правата на пътниците, който обхваща всички видове обществен транспорт, но и пътуванията с различни видове транспорт. Следва допълнително да се насърчава сключването на споразумения за съвместно тарифиране на комбинирани билети в случай на пътуване по въздух или с влак с няколко местоназначения. Те са от полза за пътниците на авиокомпаниите от отдалечени региони, както по отношение на улесненото ползване, така и на цената. Разходите за компенсация, които регионалните свързващи авиокомпани или доставчиците на местни железопътни линии правят за пропуснати връзки по маршрута в основни летища или възлови железопътни гари, обаче не трябва да са толкова непропорционални, за да не пречат на повишеното използване на такива споразумения;

Управление

31. смята, че може да се направи повече, за да се гарантира, че отговарящите за създаването на политиките прилагат един всеобхватен, мултимодален, устойчив и съгласуван подход към предизвикателствата на мобилността в тези региони. В съответствие с принципа на субсидиарност трябва да се намерят решения преди всичко на местно и регионално равнище, а ЕС да предприема действия за подкрепа само тогава, когато те имат добавена стойност;

32. подчертава, че при всяко ново действие, предлагано от Европейската комисия, бюрокрацията трябва да бъде сведена до абсолютния минимум;

33. отбелязва, че в редица държави членки се оказаха ефективни децентрализираните модели на управление, при които на поднационалното равнище се делегират правомощия в областта на транспорта и свързаното с тях финансиране;

34. освен това признава, че мобилността в регионите с проблеми не бива да се свежда само до развитието на транспортната инфраструктура и услуги. Проектите за мобилност трябва да бъдат неразделна част от планирането на цялостното развитие на регионите с проблеми. За всички нови търговски, промишлени или жилищни обекти, които са лошо свързани, може да се изисква, например, участие на инвеститора в разходите за нови услуги на обществения транспорт;

35. подчертава важната роля на местното планиране на мобилността и изтъква, че местните планове за мобилност не следва да се ограничават до градските райони, а да обхващат или поне да бъдат разработени съвместно със съседните райони, включително селските, като част от една по-широка стратегия за местно развитие. Това ще гарантира, че транспортните системи в по-гъсто населените райони работят в полза и на отдалечените райони. В такива транспортни планове следва да се отчитат не само кратките маршрути, необходими за задоволяване на непосредствените нужди на местно равнище, но и по-дългите маршрути, която биха свързали регионите с проблеми с по-големите градски центрове;

36. поставя специален акцент върху трансграничния обществен транспорт в Европа, който често е изправен пред специфични предизвикателства. Те се дължат на различията между държавите членки по отношение на екологичните изисквания, електрозахранването, стандартите за безопасност, обучението на персонала и законовите различия или липсата на съгласие за финансирането от страна на компетентните органи. За преодоляване на тези предизвикателства биха могли да допринесат нови модели на управление, използването на обща правна рамка, като например Европейската група за териториално сътрудничество (ЕГТС), споразумения за сътрудничество или създаване на съвместен трансграничен транспортен орган, например посредством предоставяне на концесии, които да улесняват мобилността между трансграничните райони, стига те да могат да бъдат осъществени с възможно най-малко административни затруднения;

Оценки на законодателното и териториалното въздействие

37. призовава Европейската комисия при изготвянето на оценки за въздействието на законодателството в областта на мобилността да обръща специално внимание на въздействието на политиките и програмите на ЕС за мобилност върху регионите с проблеми;

38. също така призовава Европейската комисия да възприеме изготвянето на оценки на териториалното въздействие, както предлага Комитетът на регионите, тъй като те ще позволят да се отчете териториалното въздействие на политиките на ЕС за мобилност в регионите с проблеми. Следва да се вземат предвид и демографските проблеми, като например застаряването на населението, обезлюдяването, разпръснатостта на населението и „изтичането на мозъци“;

Зелена книга на ЕС относно мобилността в регионите с проблеми

39. счита, че предоставянето на транспортни услуги в региони, изложени на риск, все още не се възприема като европейско предизвикателство. При регулирането от страна на ЕС се поставя акцент върху това да се гарантира, че изкривяването на пазара е минимално, а не да се създаде правна уредба, която активно да подкрепя разработването на решения за мобилност в регионите с проблеми;

40. поради това призовава новата Европейска комисия да публикува зелена книга по този въпрос, за да може темата да бъде обсъдена цялостно от заинтересованите страни и институциите на ЕС, и да бъдат разработени подходящите решения. Целта следва да бъде въпросите на мобилността в регионите с проблеми да бъдат признати в по-пълна степен и разглеждани в целия спектър от политики и програми на ЕС, като по този начин се увеличи достъпът до мобилност и се намали рискът от обезлюдяване;

41. счита, че със Зелената книга би трябвало да се постигне по-конкретно следното: да започне дебат; да се направи оценка на напредъка към днешна дата, като се опишат съществуващата правна уредба и съответните политически инициативи; да се анализират конкретните силни и слаби страни на регионите с географски и демографски проблеми по отношение на мобилността и техния принос за териториалното сближаване като цяло; да се анализира несъответствието между договорните ангажменти и практиките на ЕС при развитието на транспортните политики за превоза на пътници и стоки, засягащи регионите с проблеми; да се определи въздействието на тези различни аспекти върху икономиката и заетостта в тези региони, както и да се насърчи по-добрата координация между източниците на финансиране, програмите и политиките за мобилност; да се насърчат научните изследвания и иновациите и да се разработят пилотни проекти; както и да се проучат бъдещите възможности, включително какви мерки или стимули биха били подходящи и на какво равнище на управление;

42. подчертава, че при разработването на зелена книга трябва да се обърне особено внимание на това как чрез незаконодателните действия като стратегии, планове за действие, препоръки, насоки или споделяне на най-добри практики би могло да се добави стойност към националните и поднационалните инициативи;

43. призовава Комисията да повиши осведомеността относно мобилността в регионите с проблеми, посредством конкретна проява като годишната Седмица на мобилността.

Брюксел, 8 октомври 2014 г.

*Председател
на Комитета на регионите*

Michel LEBRUN
