

Становище на Европейския комитет на регионите — „Подобряване на изпълнението на Териториалната програма на Европейския съюз 2020“

(2015/C 195/05)

Докладчик: г-н Marek Woźniak (PL/ЕНП), председател на Великополския регион

I. ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

ЕВРОПЕЙСКИЯТ КОМИТЕТ НА РЕГИОНИТЕ

1. подчертава, че още отначало Териториалната програма на ЕС беше дефинирана като политическа рамка за мерки за насърчаване на полицентрично териториално развитие на ЕС, при което отговорността за политическите мерки е преди всичко на местните и регионалните власти, държавите членки, както и на институциите на ЕС;
2. отбелязва, че Териториалната програма има за цел да предостави стратегически насоки за териториалното развитие, да стимулира включването на териториалното измерение в отделните области на политиките на всички равнища на управление и да гарантира осъществяването на стратегията „Европа 2020“ в съответствие с принципите на териториалното сближаване ⁽¹⁾;
3. изразява съжаление, че Териториалната програма изчезна за няколко години от политическата сцена, но отбелязва със задоволство интереса по темата, заявен от настоящата тройка председателства Италия — Латвия — Люксембург;
4. подчертава, че (ориентираният към конкретни райони) териториален подход е единственият политически модел, с помощта на който ЕС може да отговори на очакванията на своите граждани ⁽²⁾. Поради тази причина ЕС трябва да играе по-важна роля, с активното участие на Комитета на регионите, както и на местните и регионалните власти и други заинтересовани страни, при разработването на ориентиран към конкретни територии подход, който би позволил по-ефективно прилагане на Териториалната програма;
5. отбелязва, че е необходимо общо стратегическо планиране за целия ЕС въз основа на цялостна концепция за бъдещето развитие, за да се гарантира по-добро координиране на политиките на ЕС и да се създадат синергии между отделните сектори, като се определи ясно кои институции отговарят за прилагането на Териториалната програма на европейско, национално, регионално и местно равнище;
6. смята, че с оглед на гарантирането на по-устойчиво и социално приобщаващо развитие, наред с механизмите за планиране и координиране са необходими повишаване на осведомеността и предоставяне на териториална информация и методологична подкрепа за местните и регионалните власти. В това отношение все още предстои да се свърши много работа с цел получаване на сравними данни на местно и по-ниско равнище навсякъде в ЕС;
7. затова призовава на равнището на ЕС да се изготви стратегия за интегрирано териториално развитие, като се гарантира, че се зачитат съществуващите правомощия по отношение на устройството на територията на местно и регионално равнище ⁽³⁾;
8. препоръчва, с оглед на ефективното осъществяване на стратегията „Европа 2020“ и на по-нататъшните мерки, да се укрепи териториалното измерение, при което да се вземе предвид териториалното въздействие на политиките на ЕС; за тази цел препоръчва да се проведе преглед на секторните политики по отношение на тяхното териториално въздействие и да се въведе като постоянен елемент в процеса на приемането на законодателни актове по отделните политики на ЕС, и по-специално при политиката на сближаване след 2020 г., извършването на оценки на териториалното въздействие, които да бъдат един от основните компоненти на оценката на въздействието на регламентирането;

⁽¹⁾ „Териториална програма на Европейския съюз 2020. Към приобщаваща, интелигентна и устойчива Европа на регионалното многообразие.“

⁽²⁾ Докладът Varca, стр. 108.

⁽³⁾ Making Europe Open and Polycentric („Как Европа да стане открита и полицентрична“), в: Scenarios and Vision for European Territory 2050, ESPON.

9. отбелязва необходимостта да се наблюдават стъпките, предприети на равнището на ЕС, които в контекста на неотдавнашната криза са необходими за борба с нарастващото в цяла Европа регионално неравенство, тъй като то представлява сериозна заплаха за териториалното сближаване;

Общи бележки

10. заявява, че ЕС има нужда от насочена към конкретни територии стратегия за развитие и че в рамките на новия законодателен пакет за политиката на сближаване трябва да се положат повече усилия в тази насока. С други думи политиката на сближаване трябва да съвместява принципа на обвързаност с условия и принципа на субсидиарност, обръщайки засилено внимание на последния;

11. отбелязва, че териториалната политика на ЕС трябва да отчита въздействието на различните политически стратегии върху регионите, градовете и градските зони и да осигурява възможност за комплексен отговор на настоящите предизвикателства, който да не включва само структурните и инвестиционните фондове, а да покрива околна среда, транспорт, вътрешен пазар, програмата в областта на цифровите технологии, които са само няколко примера за политики на ЕС с ясно териториално въздействие. При изготвянето на политиките следва да се взема предвид териториалното измерение, за да се постигнат максимални синергии, да се използват възможностите за развитие и да се избегне негативно въздействие на политиката;

12. отново препоръчва създаването на Съвет за политиката на сближаване, съставен от отговарящите за регионалното развитие министри на компетентното управленско равнище в държавите членки и представител на Комитета на регионите като координатор на сътрудничеството, с цел да се укрепи системата за контрол и да се постигне баланс. Комитетът би искал да участва активно в политическите консултации относно създаването на подобен орган, за да се гарантира, че гледната точка на местните и регионалните власти се отчита напълно;

13. подчертава, че партньорството е съществена предпоставка за повишаване на ефективността на политиката на сближаване и че само система на многостепенно управление може да осигури ефективна връзка между стратегическите насоки, определени от Европейския съюз, и местните и регионалните предизвикателства ⁽⁴⁾;

14. потвърждава своята подкрепа за новите механизми и инструменти за укрепване на териториалния подход посредством водено от общностите местно развитие (BOMP) и интегрирани териториални инвестиции, тъй като те предоставят отлични възможности пред местните власти, градовете и регионите да използват фондовете на ЕС за постигане на икономически растеж и благосъстояние, както и за завръщане на пътя към сближаването. Затова изразява съжаление, че въпреки че много държави членки са обмисляли прилагането им на практика, тяхното използване се възпрепятства от регулаторните бариери на разпоредбите на ЕС и от нежеланието на управляващите органи да допуснат фондовете на ЕС до регионалното и местното равнище;

15. с оглед на факта, че гореспоменатите инструменти в отделните държави членки бяха използвани в твърде различна степен, системата за управление, прилагане, наблюдение и контрол на инструментите за насърчаване на териториалното развитие трябва да бъде опростена и съгласувана, доколкото това е възможно;

16. въпреки това отбелязва, че подходът на териториално развитие далеч надхвърля тези инструменти и трябва да бъде вземан предвид във всички аспекти на политиката на сближаване;

17. призовава за по-добро спазване на член 174 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), отнасящ се до териториалното сближаване. В този член се посочва, че Съюзът се стреми към намаляване на неравенството между нивата на развитие на различните региони и на изостаналостта на най-неблагоприятелстваните региони, обръщайки специално внимание на селските райони, зоните в индустриален преход и регионите, засегнати от сериозни и постоянни неблагоприятни природни или демографски условия, като най-северните региони с много ниска гъстота на населението и островните, трансграничните и планинските региони; в действителност една от възможностите за краен успех на ТП 2020 е да се позволи на тези територии да преодолеят структурните проблеми, затрудняващи развитието им;

⁽⁴⁾ CoR 2012/1683.

18. подчертава също така специфичния случай на най-отдалечените региони (НОР), чиито особености и ограничения, посочени в чл. 349 от ДФЕС, следва да бъдат взети предвид, за да се даде възможност на тези територии да преодолеят структурните пречки пред развитието си, превръщайки се по този начин в един от ключовите елементи за успеха на Териториалната програма 2020;

19. освен това трябва да се вземат предвид и други демографски предизвикателства, които оказват голямо влияние върху регионите, като обезлюдяването, застаряването и голямата разпръснатост на населението; призовава Комисията да обърне особено внимание на най-необлагодетелстваните в географско и демографско отношение зони в процеса на прилагане на политиката на сближаване ⁽⁵⁾;

20. призовава за възобновяване на дебата относно измерването на стандарта на живот с помощта на показатели отвъд БВП („GDP and beyond“), като подчертава, че териториалното сближаване допълва икономическото и социалното сближаване и следователно не може да се отчита единствено с помощта на икономически показатели. Интелигентният, устойчив и приобщаващ растеж в ЕС включва много повече аспекти, а не само нарастването на БВП. Той обхваща и териториални, социални, културни и по-специално екологични аспекти, които имат особено значение в селските райони или в по-слабо населените региони. Във връзка с това проектирането на екологосъобразни инфраструктури в селските и градските райони подобрява качеството и намалява уязвимостта на територията. При избора на показатели следва да се взема под внимание, че наличността на статистически данни на регионално равнище е ограничена във всички държави членки;

21. призовава за въвеждането на набор от сравними и надеждни показатели и индекси за измерване, насърчаване и наблюдение на териториалното сближаване, комплексното териториално развитие, структурните проблеми, териториалните предизвикателства и възможности, както и на териториалните последици за отделните географски равнища и типове региони ⁽⁶⁾. Това ще позволи на вземащите решения лица да вземат осъзнати и съответстващи на принципа на пропорционалност решения относно териториалното устройство;

22. счита, че е от съществено значение да се вземат предвид рисковете, свързани с климата и околната среда, и териториалното им въздействие;

23. освен това отбелязва необходимостта да се започне дебат относно бъдещето на политиката на сближаване след 2020 г., в който по-специално да се обсъди дали нейните първоначални цели, сред които насърчаването на ориентиран към конкретни територии подход, са били постигнати, но също така и да се прецени дали настоящата методика за разпределение на средства за европейските структурни и инвестиционни фондове е напълно съобразена с целите на политиката и дали отразява в достатъчна степен териториалното многообразие;

Полицентрично териториално развитие

24. отбелязва, че полицентричното развитие на ЕС има ключово значение за постигането на териториално сближаване, тъй като допринася за подобряване на свързаността на мрежите от градове и на предоставянето на стоки и услуги за социално сближаване за цялата територия;

25. припомня, че ефективността и качеството на Европа зависят от създаването на мрежи от контакти между градове с различен размер — от местното до световното равнище, както и от засилването на ролята на гражданите и прилагането на действия на местно равнище за популяризиране на силните страни на даден район в Европа и по света;

26. изтъква, че откритостта спрямо съседните страни и останалата част от света е необходима предпоставка за всички европейски градове и региони, за да могат да бъдат използвани възможностите за развитие, които произтичат от световния растеж и техническия напредък. В това отношение подкрепата за трансграничното сътрудничество, особено по външните граници на ЕС, се утвърди като ефективен инструмент. Дългосрочното развитие на Европа зависи от авторитета ѝ на световната сцена и от използването на конкурентните предимства на отделните градове и региони в процеса на завършване на единния пазар и на изготвяне на ефективни общи стратегии за развитие, особено в контекста на Евро-средиземноморското и Източното партньорство, както и на трансатлантическото партньорство ⁽⁷⁾;

⁽⁵⁾ CoR 2014/4896.

⁽⁶⁾ Making Europe Open and Polycentric („Как Европа да стане открита и полицентрична“), в: Scenarios and Vision for European Territory 2050, ESPON.

⁽⁷⁾ Making Europe Open and Polycentric („Как Европа да стане открита и полицентрична“), в: Scenarios and Vision for European Territory 2050, ESPON.

27. отбелязва, че сътрудничеството между градовете и регионите с най-високи нива на развитие носи добавена стойност и допринася за развитието на околните територии; затова подчертава, че ролята на местните и регионалните власти, както и техните възгледи и предложения, трябва да бъдат вземани предвид, когато политиките на ЕС имат непосредствено въздействие върху тези власти;

Ролята на средноголемите градове, малките и средните агломерации и селските райони

28. изтъква предимствата на полицентричния модел на регионално развитие и във връзка с това отбелязва значението на връзките между селските и градските райони;

29. призовава за приемането на политически подход, който да стимулира изграждането на функционални региони както във вътрешността на страната, така и на трансгранично равнище, като се има предвид, че функционалните райони обхващат както градски, така и селски райони, и че тяхната роля за запазването на критичната маса, която е от значение за развитието и намаляването на уязвимостта спрямо външни сътресения, многократно е изтъквана в различни икономически и пространствени анализи;

30. отбелязва, че пространствена концентрация на социална изолация се наблюдава в градски, крайградски и селски райони, които често са разположени в близост до други области, които предлагат подходящ стандарт на живот. С оглед на по-доброто прилагане на Териториалната програма трябва да се отчитат особеностите на подрегионалното равнище;

31. призовава ЕС да постави по-голям акцент в политиките си и да вложи повече финансови средства за създаването на ефективни и ефикасни връзки между градските региони, като се отчитат разрастването на градските зони и новите форми на земеползване, улесняването на достъпа до знания и образование, както и за ефективното създаване на мрежи от градове и функционални области ⁽⁸⁾, които да позволяват обмен на добри практики и ефективни политически решения и проекти;

32. отбелязва със задоволство, че в Териториалната програма 2020 се отправя призив към държавите членки, регионите и градовете (включително малките и средните градове) да допринесат за общите европейски териториални приоритети, но едновременно с това изразява съжаление, че местните и регионалните власти все още не са признати като равностойни партньори в процеса на вземане на решения по тези въпроси. Следователно трябва да се положат усилия, за да се даде възможност на местните и регионалните власти да реагират ефективно на най-важните териториални предизвикателства;

33. смята, че ефективното функциониране на малките и средните градове, както и диверсифицирането на селската икономика, са от основно значение за цялостното прилагане на Териториалната програма. Във връзка с това стратегиите би трябвало да бъдат насочени на първо място към предоставянето на справедлив достъп до услуги от общ икономически и социален интерес, към разширяването на функционалните области (като се използват за основа вече разработените инициативи за развитие на градските и селските райони) и към насърчаването на достъпността и изграждането на връзки между малките и средните градове ⁽⁹⁾;

34. отбелязва ролята на малките и средните градски агломерации, които са един от елементите на полицентричното териториално развитие. В този контекст приветства факта, че тройката председателства е взела под внимание тази обща тема от сферата на малките и средноголемите градове, която включва проучването на връзките между градските и селските райони, представянето на механизми за сътрудничество между различните области и постигането на по-балансирано териториално развитие. Изключително важно е да се работи за укрепване на ценностите, които определят идентичността на територията (ландшафт, културно и екологично наследство), като активи, предлагащи конкурентоспособност и диференциация на световния пазар;

35. малките и средноголемите градски райони играят активна роля за гарантиране на благосъстоянието и просперитета на жителите на околните селски райони; те са центрове за предоставяне на заетост и услуги, местни транспортни възли и насочват нарастващото търсене на мобилност. Поради това те са важни за намаляване на обезлюдяването на градските и селските райони. Освен това могат да имат принос и за развитието на градските агломерации чрез участие в обща полицентрична мрежа. Те спомагат за решаването на проблеми, свързани с опазването на околната среда и качеството на живот, които възникват поради прекомерната концентрация на населението в големите градове;

⁽⁸⁾ „Как да се укрепят териториалното измерение на „Европа 2020“ и политиката на сближаване на ЕС“.

⁽⁹⁾ „Как да се укрепят териториалното измерение на „Европа 2020“ и политиката на сближаване на ЕС“.

36. във връзка с това призовава за по-нататъшно изграждане на градското измерение на политиката на сближаване и за по-добра координация с другите политики, имащи отношение към градските райони, в рамките на интегрирана програма за градовете, както и засилване на официалното сътрудничество между градските райони в ЕС и прилежащите селски райони ⁽¹⁰⁾; призовава отново за изготвянето на Бяла книга за интегрирана програма за градовете;

Свързването в мрежа на регионите на Европа от териториална перспектива

37. застъпва виждането, че европейското териториално сътрудничество, което се осъществява с подкрепата на инициативи на трансгранично, междурегионално или междудържавно равнище (напр. ЕГТС), и изготвянето на макрорегионални стратегии са инструменти от основно значение, които позволяват по-доброто прилагане на Териториалната програма. Поради това приветства плана на тройката председателства да се анализира необходимостта от правни разпоредби за създаването на интегрирани трансгранични зони, както и създаването на работна група в Съвета, която да следи за напредъка на макрорегионалните стратегии. Отбелязва, че участието на поднационалните органи в изготвянето и управлението на тези инструменти, както и във въпросната група, трябва да остане ключов елемент за изпълнението на техните цели;

38. смята, че трябва да се насърчава полицентричен и равномерно разпределен между различните региони растеж, включително посредством решителни мерки за премахване на цифровото разделение, сътрудничество в областта на енергетиката, климата и околната среда, научните изследвания и иновациите, достъпността и привлекателността на териториите и устойчива транспортна политика въз основа на стратегия, съобразена с местните особености;

39. изтъква ролята, която изпълнява транспортната инфраструктура като инструмент на териториалното сближаване. В това отношение регионите с географски и демографски проблеми се нуждаят от специално внимание ⁽¹¹⁾. Във връзка с това Комитетът отбелязва възможността да се използват европейските групи за териториално сътрудничество като инструмент за насърчаване на трансграничните връзки (включително с трети страни), както и различни други финансови инструменти като Механизма за свързване на Европа;

40. призовава Комисията да продължи и да увеличи усилията си за окончателното изграждане на основната мрежа на TEN-T, по-специално що се отнася до отстраняването на проблемните участъци и улесняването на трансграничните връзки, и да укрепи участието на местните и регионалните власти в платформите, посветени на коридорите;

41. подчертава, както е посочено в Шестия доклад за сближаването, че в насоките за развитие на трансевропейската транспортна мрежа се поставя за цел изграждането на истинска мултимодална мрежа на територията на ЕС, която трябва да включва железопътните линии, чрез изграждане на нова инфраструктура и подобряване на съществуващата. Комитетът счита, че за тази цел е необходимо да има транспортни средства, които да са устойчиви, конкурентни, ефективни от енергийна гледна точка и по-екологични; необходимо е също така да се насърчава интермодалността и допълващата употреба на различни транспортни средства, както и да се осъществят инфраструктурни проекти в по-слабо развитите региони, трансграничните региони, регионите, които се сблъскват с физически пречки пред достъпа си до вътрешния пазар, и регионите, които имат проблеми с териториалното сближаване;

Териториалната програма и стратегията „Европа 2020“

42. обръща внимание, че в Териториалната програма на Европейския съюз 2020 се потвърждава значението на териториалния подход за осъществяването на стратегията „Европа 2020“. Трябва да се използва преразглеждането на стратегията, за да се включи по-силно териториално измерение в нея. Очертаните в тази стратегия цели на ЕС могат да бъдат реализирани само ако се вземе предвид нейното териториално измерение, тъй като различните региони имат различни възможности за развитие ⁽¹²⁾;

⁽¹⁰⁾ „Полицентрично териториално развитие на европейско, национално и регионално равнище“ — кръгла маса в рамките на заседанието на COTER на 10 юли 2014 г. във Фабриано.

⁽¹¹⁾ За конкретните препоръки вж. становището на Комитета на регионите относно „Мобилност в регионите с географски и демографски проблеми“ (CdR 1691/2014).

⁽¹²⁾ „Териториална програма на Европейския съюз 2020. Към приобщаваща, интелигентна и устойчива Европа на регионалното многообразие.“

43. припомня искането си да бъде изготвена Бяла книга за териториалното сближаване, която да се основава на анализ на връзката между Териториалната програма на Европейския съюз 2020 и стратегията „Европа 2020“, за да се окаже противодействие на нарастващите регионални различия в ЕС ⁽¹³⁾;

44. препоръчва политиката на ЕС на сближаване, благодарение на своите цели за икономическо, социално и териториално сближаване, да продължи и за в бъдеще да оказва значителен принос за изпълнението на целите на стратегията „Европа 2020“. Посредством засилената връзка между целите за растеж и сближаване политиката на сближаване ще подпомогне намаляването на различията в Европейския съюз с оглед на осъществяването на водещите цели на стратегията и по този начин ще спомогне за повишаване на благоденствието в цяла Европа. Този потенциал трябва да се използва последователно, като спрямо политиката на сближаване се прилага партньорският подход, в рамките на стратегия, основана на спецификите на даден регион и предприемането на конкретни действия, насочени към местните условия и потенциал;

45. с оглед на това подкрепя идеята да бъде предложен кодекс за поведение във връзка със стратегията „Европа 2020“ ⁽¹⁴⁾, който да се основава на Европейския кодекс на поведение за партньорство и да гарантира, че местните и регионалните власти и други заинтересовани страни са включени в изготвянето и прилагането на свързаните с териториалното развитие дългосрочни стратегически документи;

Визия за Европа

46. изтъква дейностите на ESPON за разработване на набор от показатели и индекси във връзка с териториалното развитие на Европа, които биха могли да бъдат използвани като помощни средства за вземащите решения лица при измерването и наблюдението на териториалното сближаване; призовава изрично за разработването на показатели, които да отразяват в каква степен териториалните и демографските предизвикателства (като например разпръснатост, ниска гъстота на населението, обезлюдяване и застаряване на населението) влияят върху устойчивия, интелигентен и приобщаващ растеж;

47. счита за крайно наложително да се разработят съпоставими статистически данни относно местното и по-ниско равнище, както и да се преведе съществуващата класификация на градските и селските райони, използвана от ОИСР и Комисията, в използвани от Евростат категории, които, черпейки достоверна информация по места, могат да съдействат за оценката и изготвянето на политиките на ЕС;

48. освен това отбелязва, че създаването на открита и полицентрична Европа е най-сближаващата териториална стратегия в подкрепа на икономическия растеж, конкурентоспособността и социалното сближаване, както и за насърчаване на осъществяването на целите в областта на устойчивото развитие, формулирани в стратегията „Европа 2020“ и Териториалната програма за следващите десетилетия ⁽¹⁵⁾; изразява своята подкрепа за стратегия, която да обединява развитието със сближаването и да създава подходяща жизнена среда;

49. смята, че е необходимо общо стратегическо планиране на европейската територия въз основа на цялостна концепция за бъдещето развитие, за да се гарантира по-добро координиране на европейските политики за регионално развитие ⁽¹⁶⁾.

Брюксел, 17 април 2015 г.

Председател
на Европейския комитет на регионите
Markku MARKKULA

⁽¹³⁾ CoR 2014/2333.

⁽¹⁴⁾ Проект за преработване на стратегията „Европа 2020“.

⁽¹⁵⁾ Making Europe Open and Polycentric („Как Европа да стане открита и полицентрична“), в: Scenarios and Vision for European Territory 2050, ESPON.

⁽¹⁶⁾ Making Europe Open and Polycentric („Как Европа да стане открита и полицентрична“), в: Scenarios and Vision for European Territory 2050, ESPON.