



Брюксел, 14.5.2013
COM(2013) 278 final

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

Програмата „Марко Поло“ — резултати и перспективи

{SWD(2013) 174 final}

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

Програмата „Марко Поло“ — резултати и перспективи

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Съгласно член 14 от Регламент (ЕО) № 1692/2006¹ Комисията представя на Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и на Комитета на регионите съобщение относно резултатите, постигнати от програмите „Марко Поло“ през периода 2003—2010 г.

Изпълнението на програмите беше предмет на външна оценка². За целите на настоящото съобщение заключенията от оценката бяха актуализирани впоследствие с допълнителна информация, включително оперативни данни, получени до ноември 2012 г.

Освен това в съобщението се прави общ преглед на следващите стъпки и на подхода за подкрепа на новаторски и устойчиви товарни транспортни услуги през периода 2014—2020 г., обхванат от следващата многогодишна финансова рамка (МФР).

Накрая, в работния документ на службите на Комисията, придружаващ настоящото съобщение, се съдържат съответните статистически данни и анализ по конкретните въпроси, посочени в член 14, параграф 2а от Регламент (ЕО) № 1692/2006.

2. ПРОГРАМАТА „МАРКО ПОЛО“ КАТО ИНСТРУМЕНТ ЗА ПОДПОМАГАНЕ НА УСТОЙЧИВИТЕ ТОВАРНИ ТРАНСПОРТНИ УСЛУГИ НА РАВНИЩЕТО НА ЕС

Програмата беше създадена в резултат на Бялата книга за общата транспортна политика от септември 2001 година³. Бялата книга съдържа предложения за по-интензивно използване на морските превози на къси разстояния, железопътния и вътрешния воден транспорт, които следва да бъдат ключови елементи в развитието на интермодалността като практически и ефективни средства за постигане на балансирана транспортна система.

В Бялата книга се прогнозира, че ако не бъдат предприети действия, автомобилният товарен транспорт ще се увеличи с около 50 % до 2010 г., което ще доведе до допълнителни разходи за пътна инфраструктура, повече произшествия, увеличено натоварване на пътното движение и повишено замърсяване на местно и глобално равнище. Като пряка последица международният (в рамките на ЕС) автомобилен товарен транспорт би нараствал с около 12 милиарда тонкилометра⁴ годишно.

¹ Регламент (ЕО) № 1692/2006 на Европейския парламент и на Съвета за въвеждане на втората програма „Марко Поло“ за предоставяне на финансова помощ от Общността за подобряване на екологичните постижения в системата на товарния транспорт („Марко Поло II“) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1382/2003, изменен с Регламент (ЕО) № 923/2009, ОВ L 328/1, 24.10.2006 г.

² Evaluation of the Marco Polo Programme (Оценка на програмата „Марко Поло“), 2003—2010 г., Europe Economics, април 2011 г.

³ Бяла книга „Европейска транспортна политика до 2010 г.: време за вземане на решения“, COM (2001) 370 окончателен, 12.9.2001 г.

⁴ „тонкилометър“ (tkm) означава превозът на един тон товар или неговия обмен еквивалент на разстояние от един километър.

В този контекст беше създадена програмата „Марко Поло I“ (2003—2006 г.)⁵. Беше предоставен бюджет от 102 милиона евро в подкрепа на действия, насочени към прехвърляне на прогнозираното увеличение с 48 милиарда тонкилометра на товарните превози от автомобилния транспорт към морския транспорт на къси разстояния, железопътния и вътрешния воден транспорт или към съчетаване на различни видове транспорт, при което пътните отсечки да са възможно най-къси.

При разработването на втората програма „Марко Поло“⁶ (2007—2013 г.) бяха преизчислени прогнозните стойности за растежа на товарните превози⁷. В резултат на това се стигна до заключението, че ако не се предприемат никакви действия, международният (в рамките на ЕС) автомобилен товарен транспорт би нараствал с 20,5 милиарда тонкилометра годишно между 2007 и 2013 г. От „Марко Поло II“ с бюджет в размер на 450 милиона евро се очакваше значителна част от този растеж да се прехвърли към други видове транспорт.

3. ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПРОГРАМАТА

Програмата „Марко Поло“, създадена с цел да се намали натоварването на пътното движение и товарният транспорт да стане по-ефикасен и по-устойчив, е единственият инструмент за финансиране от ЕС, в чиято нормативна уредба е определено размерът на финансирането да зависи от резултата. Предоставяната субсидия обикновено се изчислява въз основа на постигнатото прехвърляне на товарни превози, изразени в милиони тонкилометри, към други видове транспорт⁸. Това прехвърляне към други видове транспорт може после да доведе до парично измерими ползи за околната среда, натоварването на пътното движение и други ползи от действията по програмата „Марко Поло“.

По „Марко Поло I“ се предвиждаха три вида действия:

- а) действия по прехвърляне на товари към други видове транспорт: прехвърляне на колкото е възможно повече товарни превози от автомобилния транспорт към морския транспорт на къси разстояния, железопътния и/или вътрешния воден транспорт;
- б) действия с катализиращ ефект: промяна на начина, по който функционира неавтомобилният товарен транспорт в ЕС, и преодоляване на структурните пазарни пречки в европейския товарен транспорт чрез пробив или радикална новаторска идея;
- в) дейности по обмяна на опит: повишаване на знанията в сектора на товарната логистика и насърчаване на съвременни методи и процедури за сътрудничество на пазара на товарни превози.

При „Марко Поло II“ бяха добавени още две действия:

- г) морски магистрали: всякакви новаторски, големи по обем и чести интермодални дейности, с които товарни превози пряко се прехвърлят от

⁵ Въз основа на Регламент (ЕО) № 1382/2003.

⁶ Въз основа на Регламент (ЕО) № 1692/2006.

⁷ Ex-ante Evaluation Marco Polo II („Предварителна оценка на „Марко Поло II“ (2007—2013 г.), Ecorys, 2004 г.; прогнози за растежа на товарните превози: модел PRIMES и статистически данни на Евростат.

⁸ Съгласно правилата на програмата субсидията възлиза на най-ниската стойност, изчислена въз основа на: (1) прехвърлените тонкилометри; (2) кумулативните загуби през периода на финансиране; и (3) 35 % от допустимите разходи (50 % за дейности по обмяна на опит). На практика за повечето действия по прехвърлянето на товари към други видове транспорт (с изключение на дейности по обмяна на опит и специфични цели на действия с катализиращ ефект) плащането се ограничава до постигнатия максимален брой тонкилометри.

автомобилния транспорт към морския транспорт на къси разстояния. Това включва комбинирането на морския транспорт на къси разстояния с други видове транспорт за прилежащите райони и интегрирани услуги „от врата до врата“, при които автомобилните превози са възможно най-кратки;

- д) действия за избягване на пътното движение: новаторски действия за интегриране на транспорта в производствената логистика, така че се избягва голяма част от автомобилния товарен транспорт, без това да окаже неблагоприятно въздействие върху обема на продукцията или работната ръка.

Освен това общият бюджет беше увеличен от 102 милиона евро на 450 милиона евро и продължителността на програмата беше удължена от 4 на 7 години. При „Марко Поло II“ бяха въведени и други промени: по-широк географски обхват, изменени правила за финансиране за някои видове действия, ново определение за кандидатите с право на участие и нов подход към помощната инфраструктура.

„Марко Поло II“ беше преразгледана през 2009 г.⁹ с цел да се улесни участието на малки и микропредприятия и да се опростят процедурите. Освен това беше удвоен размерът на финансирането от 1 EUR на 2 EUR за всеки 500 тонкилометра товарни превози, прехвърлени от автомобилния към други видове транспорт.

През 2008 г. изпълнението на програмата беше прехвърлено от Комисията към Изпълнителната агенция за конкурентоспособност и иновации (ИАКИ), което беше разумно от управленска гледна точка.

4. РЕЗУЛТАТИ, ПОСТИГНАТИ ПО ПРОГРАМИТЕ „МАРКО ПОЛО“

Между 2003 и 2012 г. бяха предоставени безвъзмездни средства в 172 случая, така че над 650 дружества получиха финансова помощ.

Благодарение на уникалната концепция на „Марко Поло“ за обвързване на субсидията с осигуреното от проектите действително прехвърляне на товари към други видове транспорт, резултатите от програмата могат да бъдат измерени количествено, което позволява да бъдат оценени реалните постижения по нея.

– Ефективност

Ефективността на програмата се измерва по отношение на осъщественото прехвърляне на товарни превози към други видове транспорт и избягване на пътното движение (в тонкилометри)¹⁰.

Поради различния характер на всяко от действията ефективността може да бъде пряко измерена за действията по прехвърляне на товарите, действията с катализиращ ефект, морските магистрали и действията за избягване на пътното движение. Действията с катализиращ ефект притежават допълнителни специфични характеристики, които ще бъдат разгледани отделно. С дейностите по обмяна на опит не се цели пряко прехвърляне на товари, така че не е възможно те да бъдат оценени въз основа на превозите, прехвърлени от автомобилния транспорт към други видове транспорт.

⁹
¹⁰

Регламент (ЕО) № 923/2009 на Европейския парламент и на Съвета, ОВ L 266/2, 9.10.2009 г.

За оценка на действията за избягване на пътното движение е по-уместно да се използва мерната единица автомобилкилометри, а не тонкилометри. Автомобилкилометрите (vkm) могат да бъдат превърнати в тонкилометри (tkm) по формулата 1 vkm = 20 tkm.

За „Марко Поло I“ от подбраните проекти се очакваше прехвърлянето на 47,7 милиарда тонкилометра (tkm) товарни превози към други видове транспорт, което е приблизително равно на общата цел, определена за програмата (48 милиарда tkm). В крайна сметка действително постигнатото чрез проектите прехвърляне на товарни превози възлезе на 21,9 милиарда tkm. Тази стойност отговаря на около 46 % от общата цел за прехвърлянето на товарни превози и се равнява на около 1 200 000 пътувания на тежкотоварен автомобил на разстояние 1000 km със среден товар 18 тона.

За „Марко Поло II“ обемът на прехвърляне на товарни превози, очакван от одобрените проекти по поканите за представяне на предложения между 2007 и 2011 г., възлиза на 87,7 милиарда tkm, т.е. по 17,54 милиарда tkm средно на година. Към ноември 2012 г. по тези проекти е осъществено действителното прехвърляне на 19,5 милиарда tkm товарни превози (т.е. досега около 5 милиарда tkm средногодишно за четирите години, за които се разполага с данни). Тъй като работата по „Марко Поло II“ все още продължава, тези стойности ще нарастват до приключването на програмата¹¹.

Понеже проектите по „Марко Поло“ са за бизнесуслуги, те се влияят от пазарните и икономическите условия. В резултат на това икономическият спад, наблюдаван от 2008 г. насам¹², оказва неблагоприятно въздействие върху изпълнението и ефективността на програмата, както и върху жизнеспособността на проектите¹³.

Дейностите с катализиращ ефект са насочени, в допълнение към целта за прехвърлянето на товарни превози към други видове транспорт, към идентифициране и преодоляване на пречките за новаторски подходи в неавтомобилния товарен транспорт. Тези пречки от техническо и — в някои случаи — „психологическо“ естество са специфични за всеки отделен проект. Поради това е трудно да се посочат преки обобщени резултати за всички ползи от дейностите с катализиращ ефект освен тези, които се дължат на прехвърлянето на товарни превози към други видове транспорт.

Ефективността на дейностите по обмяна на опит беше оценена поотделно за всеки проект (например по брой на действително изнесените доклади спрямо предвидения и дали е постигнат прогнозираният брой участници). Този подход се наложи от липсата на обща база за обобщаване на резултатите поради различията в целите на дейностите. Дейностите по обмяна на опит бяха относително успешни в постигането на своите обявени цели, като за редица проекти тези цели бяха изпълнени на 100 %. По-трудно е обаче да се оцени въздействието в дългосрочен план на дейностите по обмяна на опит върху практиките на дружествата за логистични услуги и върху разпределението между видовете транспорт.

– Ползи за околната среда

Подобряването на екологичните показатели на товарния транспорт е една от ключовите цели на програмата „Марко Поло“. Постигнатото прехвърляне на товарни превози към други видове транспорт, изразено в тонкилометри, води до ползи за околната среда, натоварването на пътното движение и други ползи, чието парично изражение се получава чрез изчисляване с „калкулатор“ на външните разходи¹⁴. Този калкулатор дава възможност за икономическа оценка за различни видове и подвидове транспорт

¹¹ Предвидено е работата по последните проекти от „Марко Поло II“ да продължи до 2020 г.

¹² Общият обем на товарните превози намаля: за подробности вж. работния документ на службите на Комисията, който придружава настоящото съобщение.

¹³ По „Марко Поло I“ не бяха започнати или завършени 11 проекта (по покани през периода 2003—2006 г.), а по „Марко Поло II“ — досега 30 проекта (по покани през периода 2007—2010 г.).

¹⁴ Marco Polo Calculator (за повече информация вж. на http://ec.europa.eu/transport/marcopolo/index_en.htm).

въз основа на коефициенти за външните разходи¹⁵, определени за въздействия върху околната среда (замърсяване на въздуха, шум, изменение на климата) и за социално-икономически въздействия (произшествия, натоварване на пътното движение).

Въз основа на данните, получени от проекти по „Марко Поло I“, относно прехвърлянето на товарни превози към други видове транспорт ползите за околната среда, са изчислени¹⁶ на 434 милиона евро. Сравняването на тази стойност с размера на финансирането на проекти, целящи прехвърлянето на товарни превози (32,6 милиона евро), означава, че всяко евро, инвестирано в тези действия е генерирало средно 13,3 EUR ползи за околната среда и други икономии на външни разходи. Тези ползи включват избягването на 1,5 милиона тона емисии на CO₂ от автомобилния транспорт.

Тъй като работата по „Марко Поло II“ продължава, все още липсват окончателни резултати. Междинните резултати (към ноември 2012 г.) показват обаче, че досега по програмата са осъществени ползи за околната среда на обща стойност 405 милиона евро.

В допълнение към ползите за околната среда, разгледани по-горе, могат да се отчетат и други важни непреки въздействия — например последиците от намаленото пътено движение за опазването на природата или за чувствителни зони като Алпите или Пиринеите, или разпространението на знания и ползите от работата в мрежи благодарение на сътрудничеството между организациите, участващи в програмата „Марко Поло“.

– Ефективност

Ефективността се измерва като съотношение на резултатите (тонкилометрите товарни превози, които са прехвърлени към други видове транспорт по проекти с такава цел) към вложените средства (за които е поето задължение в бюджета или са изплатени от него).

За проектите по „Марко Поло I“, целящи прехвърлянето на товарни превози към други видове транспорт (с изключение на дейности по обмяна на опит и действия с катализиращ ефект), като се отчетат извършените плащания за бенефициерите, всяко инвестирано евро е довело до прехвърлянето на 597 tkm. Тази стойност е съпоставима със средната ефективност от 743 tkm за евро субсидия¹⁷, очаквана за проектите, подбрани в рамките на годишните покани за представяне на предложения¹⁸.

За програмата „Марко Поло II“ очакваната ефективност¹⁹ на подбрани проекти²⁰, целящи прехвърлянето на товарни превози към други видове транспорт, възлизаше на 438 tkm за евро (към ноември 2012 г.). Понастоящем липсват данни за действително постигнатата ефективност, тъй като работата по програмата все още продължава.

Намаляването на ефективността при програмата „Марко Поло II“ може да се обясни с промените в правилата за проектите, и по-специално с удвояването на размера на

¹⁵ Коефициентите и използваната методика за изчисленията бяха коригирани с течение на времето. Последните версии на калкулатора се основават на Handbook on estimation of external costs in the transport sector („Наръчник за оценка на външните разходи в транспортния сектор“) (ИМРАСТ, 2008 г.).

¹⁶ Стойностите, получени от калкулатора, могат да се разглеждат само като ориентировъчни.

¹⁷ Очакваната ефективност на подбраните проекти се определя, преди да бъдат извършени плащания по проектите; следователно тя се основава на размера на поетите задължения за финансиране.

¹⁸ През 2003, 2004, 2005 и 2006 г.

¹⁹ Въз основа на размера на поетите задължения за финансиране.

²⁰ За проекти, подбрани по покани за представяне на предложения: 2007, 2008, 2009, 2010 и 2011 г.

финансирането от поканата от 2009 г. насам (от 1 EUR на 2 EUR за 500 tkm) и новото определение за товарен превоз²¹.

– Усвояване на финансирането

От отпуснатите за програмата „Марко Поло I“ 102 милиона евро бяха поети задължения за 73,8 милиона евро. Причината за това положение е сравнително малкият брой на предложенията за проекти, отговарящи на критериите и условията, поставени за тази програма (265 представени предложения и 55 подписани договора), което доведе до по-ниско от желаното усвояване на средствата по програмата.

От тези бюджетни кредити за поети задължени бяха изплатени 41,8 милиона евро. Фактът, че плащанията към бенефициерите зависят от действително постигнатите резултати, е важен аспект на програмата и е показателен за ефективното разпределяне на публичните средства. Това означава обаче, че когато действително постигнатите резултати по прехвърляне на товарни превози към други видове транспорт са по-ниски от първоначално изчислените от бенефициерите — например поради неблагоприятното въздействие на финансовата криза, наличният бюджет по програмата не се усвоява изцяло.

Подобна тенденция е очаквана за текущата програма „Марко Поло II“.

Освен това като общо правило сумите, изплатени по даден проект не могат да надвишават общия размер на дефицита, натрупан през периода на финансиране (вж. бележка 8 под линия). Следователно, ако даден проект води до печалба или достигне точката на рентабилност по-рано от предвиденото в заявлението, субсидията съответно може да бъде отнета или ограничена. Такъв беше случаят с няколко проекта по „Марко Поло“, което също допринесе за по-ниската степен на усвояване на отпуснатите средства.

– Устойчивост

Критерият за устойчивост се отнася за това дали работата в някаква форма по даден проект продължава или не след края на периода на финансиране. Съгласно направените оценки²² на програмите се очаква предоставянето на по-голямата част от услугите да продължи след края на споразумението за отпускане на безвъзмездни средства. Това показва, че дори при сегашните променящи се пазарни условия краткосрочното финансиране може да е довело до промяна в дългосрочен план. В резултат на това има вероятност програмите да донесат допълнителни ползи от прехвърляне на товарни превози към други видове транспорт, избягването на пътно движение и икономии на външни разходи след изтичането на договорния срок, но тези ползи не могат да бъдат отчетени при количественото определяне на въздействието на програмите поради липсата на съответни данни.

– Конкуренция

По програмата „Марко Поло“ на транспортните предприятия се отпускат безвъзмездни средства с цел да се финансира започването на действия за прехвърлянето на товарни превози от автомобилния транспорт към други видове транспорт. Съсредоточаването върху нови транспортни услуги (или върху модернизацията на съществуващи такива) и известно насищане на интермодални маршрути могат да доведат в някои случаи до опасения за конкуренцията, дори ако са въведени предпазни мерки, за да се избегне

²¹

Включително теглото на празните интермодални транспортни единици и пътни превозни средства.

²²

Evaluation of the Marco Polo Programme (Оценка на програмата „Марко Поло“) (2003—2006 г.), Ecorys, 2007 г.; Evaluation of the Marco Polo Programme (Оценка на програмата „Марко Поло“), 2003—2010 г., Europe Economics, 2011 г.

степен на нарушаване, която е в противоречие с общия интерес (напр. оценка на конкуренцията в процеса на оценяване на предложенията и възможност за прекратяване на договори или намаляване на техния обхват в случай на доказано нарушаване на конкуренцията).

На практика, въпреки че през жизнения цикъл и на двете програми „Марко Поло“ конкуренти на бенефициери на „Марко Поло“ подадоха редица жалби относно нарушаване на конкуренцията, липсват категорични доказателства за неблагоприятно въздействие върху конкуренцията²³.

– Управление

Изпълнителната агенция за конкурентоспособност и иновации доказа, че благодарение на своя капацитет за ангажиране на повече човешки ресурси тя създава добавена стойност на процеса на изпълнение на „Марко Поло“. Използването на външни изпълнители позволи да се подобрят комуникациите, да се увеличи популярността на програмата, да се засили оперативният контрол и да се оказва по-голяма помощ на заявителите.

– Процедури

Процедурите на програмата се основават на принципа на добро финансово управление и бяха разработени с цел да се гарантират равнопоставени условия на конкуренция и постигане на подходящ баланс между необходимите административни проверки на използването на публични средства и нуждите на предприятията. Въпреки това, поради силно оперативния характер на програмата, в някои случаи тези процедури могат да изглеждат сложни и е възможно да не са напълно съвместими с ежедневната практика на частните дружества, особено в средата на постоянно променящи се финансови рискове.

Други важни фактори

- а) Изпълнението на програмата „Марко Поло“ не се счита за напълно задоволително. Удвояването през 2009 г. на размера на финансирането само отчасти реши този проблем. Това положение може да се обясни с външни причини, като например ограничена целева група, променящите се пазарни условия и неблагоприятната икономическа обстановка от 2008 г. насам, но също така и с вътрешни фактори, като например концепцията на програмата основните оперативни рискове да се прехвърлят върху бенефициерите, за да се защитят публичните средства.
- б) Въвеждането на допълнителни одиторски заверки от 2010 г. насам улесни проверката на количествата товари, превозвани по проекти по програмата „Марко Поло“, и намали риска от погрешно изчисляване и предполагаема измама, но допълнително увеличи административната тежест за бенефициерите.
- в) Насочеността на програмата към прехвърлянето на товарни превози към други видове транспорт (позволяваща плащания почти изключително въз основа на осъществяването на прехвърляне на товарни превози и избягване на пътно движение²⁴) е една от причините, поради които бенефициерите са изправени пред трудности при финансирането на помощна

²³ Тези жалби бяха надлежно разгледани от Комисията или от Изпълнителната агенция за конкурентоспособност и иновации (ЕАСИ). Впоследствие беше задълбочена вътрешната процедура за оценяване по отношение на въпроса за конкуренцията: това беше въведено от поканата през 2011 г. за представяне на предложения.

²⁴ Вж. бележка 8 под линия.

инфраструктура²⁵, въпреки че направените разходи за този вид инфраструктура също могат да бъдат допустими за финансова помощ²⁶.

- г) Сега прилаганият подход за прехвърляне на товарни превози към други видове транспорт не е привлекателен за някои островни държави членки. Това се дължи на обстоятелството, че транспортните връзки за товарни превози между островите и континента, както и между самите острови са предимно по море. В резултат на това има ограничени възможности за прехвърляне на товарни превози и избягване на пътно движение на равнината, изисквани от програмата.
- д) Според някои от бенефициерите, сред които е проведено проучване относно „Марко Поло“²⁷, не може да се изключи наличието на известно излишество в програмата, в смисъл че част от подпомаганите проекти би била осъществена дори без финансиране по линия на „Марко Поло“. От друга страна, първоначалните помощи, предоставени под формата на безвъзмездни средства от ЕС, е възможно да са ограничили стопанския риск за започването на тези интермодални операции и да са спомогнали някои проекти да достигнат точката на рентабилност по-рано, отколкото това би било възможно без финансиране. Освен това някои проекти от по-голям мащаб вероятно са станали възможни благодарение на предоставената субсидия. Пълният обхват на това явление на излишество обаче трудно може да бъде определен количествено.
- е) Макар участието на малки и средни предприятия да не е пряка цел на програмата, според изчисленията те представляват около 24 %²⁸ от общия брой на бенефициерите.

Подробни данни за изпълнението на програмата „Марко Поло“ се съдържат в работния документ на службите на Комисията, придружаващ настоящото съобщение.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ ОТНОСНО ПОСТИГНАТИТЕ РЕЗУЛТАТИ

Програмите „Марко Поло“ бяха създадени като инструменти за финансиране, за да се намали натоварването на пътното движение и да се подобрят екологичните характеристики на системата на товарния транспорт. Уникални и важни характеристики на програмата са прозрачността, точността, с която могат да бъдат измерени резултатите, и пряката връзка между финансирането от ЕС и получените резултати.

Вече приключената програма „Марко Поло I“ доведе до ползи на обща стойност около 434 милиона евро за околната среда, както и до избягването на товарни превози в размер на 21,9 милиарда тонкилометра по европейските пътища. Допълнително значително прехвърляне на товарни превози към други видове транспорт и произтичащи от това ползи се очакват от текущата програма „Марко Поло II“.

²⁵ Необходимата и достатъчна инфраструктура за постигане на целите на действията, включително смесени инсталации товар — пътник.

²⁶ Само частта от амортизацията на инфраструктурата, съответстваща на срока на действието и размера на действителното използване за целите на действието, може да бъде отчетена като допустим разход. Допустимите разходи за помощна инфраструктура не трябва да превишават 20 % от общите допустими разходи за действието.

²⁷ Вж. бележка 22 под линия.

²⁸ Тази стойност се отнася само за автономни МСП (които не са свързани с други предприятия); източник: Изпълнителна агенция за конкурентоспособност и иновации.

При все това, определените от законодателя амбициозни цели за прехвърлянето на товарни превози към други видове транспорт не са постигнати напълно (изпълнението е 46 % от планираното за „Марко Поло I“ прехвърляне на товарни превози). Освен това програмите се считат за доста сложни, а в някои случаи — трудно използвани от европейските дружества.

Въпреки това следва да се подчертае, че „Марко Поло“ се основава на количествено измерими резултати и плащанията се извършват почти изключително за действително осъществено прехвърляне на товарни превози към други видове транспорт. Нещо повече, пазарните условия и икономическата обстановка са важни фактори за успеха на проектите. Тъй като интермодалните транспортни решения са по-сложни и по-трудно осъществими отколкото система само за автомобилен транспорт, програмата се влияеше особено силно от последиците от икономическата криза. Следователно „Марко Поло“ представлява добър пример за ефективно използване на средства на ЕС, въпреки че целите на програмата не бяха изцяло изпълнени и отпуснатият бюджет не беше напълно усвоен.

Предоставянето на публично финансиране пряко на пазара порооди и някои опасения за конкуренцията през жизнения цикъл на програмата. От друга страна, липсват категорични доказателства за някакви значителни отрицателни последици за конкуренцията от финансираните проекти.

Понастоящем „Марко Поло“ е единственият инструмент за финансиране от Европейския съюз, насочен към подобряването на ефективността на товарния транспорт. Поради това се смята за полезно и уместно подкрепата да продължи. При все това, всяка нова схема за подпомагане на устойчивите товарни транспортни услуги ще трябва да бъде съобразена с поуките от предходните програми.

6. СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

– В контекста на транспортната политика

През март 2011 г. Комисията публикува стратегия за конкурентоспособна транспортна система, която да повиши мобилността и достъпността, да премахне главните пречки в ключови области и да допринесе за увеличаване на растежа и заетостта²⁹. Сред основните цели на транспортната политика на ЕС са: въвеждане на екологично чисти горива, оптимизиране на работата на мултимодални логистични вериги и използване на видове транспорт с по-висока енергийна ефективност, повишаване на ефективността на използването на транспорта и инфраструктурата и разработване на информационни системи и пазарни стимули. Новите насоки за трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T)³⁰, приети от Комисията през октомври 2011 г., предоставят основната рамка за постигане на целите на транспортната политика, посочени в Бялата книга.

За многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2014—2020 г. Комисията предложи два стълба за предоставянето на финансова помощ по транспортната политика на ЕС.

Един от стълбовете — за инфраструктурата, ще бъде в рамките на Механизма за свързване на Европа (МСЕ)³¹. По транспортната съставка на МСЕ се предвижда

²⁹ Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство — към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите, COM(2011) 0144.

³⁰ Предложение за Регламент относно насоките на Съюза за развитието на трансевропейската транспортна мрежа, COM(2011) 650/2.

³¹ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Механизъм за свързване на Европа, COM(2011) 665/3.

модернизирани на европейската транспортна инфраструктура, изграждане на липсващи връзки и премахване на пречки за движението. Тъй като финансирането ще се съсредоточи върху тези видове транспорт, които замърсяват по-малко околната среда, както и върху по-широкото прилагане на телематиката и използването на новаторски технологии, то ще спомогне европейската транспортна система да стане по-устойчива.

Другият стълб — за иновации, ще се реализира чрез съответните части от новата програма за научни изследвания и иновации („Хоризонт 2020“)³².

– Подкрепа за новаторски и устойчиви товарни транспортни услуги — подход на политиката

С цел да се повиши ефективността и устойчивостта на европейския товарен транспорт и логистика, Комисията предлага нов подход да подпомагане на товарните транспортни услуги през периода 2014—2020 г.

Въз основа на постигнатите резултати и като се има предвид променящият се политически контекст, програмата „Марко Поло II“ няма да бъде продължена в сегашната си форма. Вместо това в рамките на преработената програма за трансевропейска транспортна мрежа ще бъде включен наследник на „Марко Поло“, за чието осъществяване ще се използват инструментите за финансиране, предоставяни от МСЕ.

Този подход ще доведе до съгласувано и координирано осъществяване на европейската транспортна политика. В този контекст, наследникът на „Марко Поло“ ще допринесе по-специално за ефикасното управление и използване на транспортната инфраструктура, като ще спомогне за внедряването на новаторски и устойчиви товарни транспортни услуги по мултимодалната основна мрежа, от която се очаква да поеме най-важните европейски транспортни потоци.

Тези услуги следва да отговарят на нуждите на техните ползватели, да са икономически ефективни, да допринасят за постигане на целите за нисковъглероден и екологично чист транспорт, за сигурност по отношение на горивата и за опазване на околната среда, да са безопасни и сигурни и да спазват високи стандарти за качество. Те трябва да способстват за внедряването на авангардни технологични и експлоатационни концепции и да допринасят за подобряване на достъпността в рамките на Съюза. Те също така следва да играят важна роля за напредък на европейската икономика към устойчив растеж, за превръщане на сектора на товарния транспорт и логистиката в един от двигателите на растежа в Европа, за увеличаване на търговията и на мобилността на гражданите, за създаване на благосъстояние и на работни места и за запазване на конкурентоспособността на европейските предприятия.

Поради това, както беше предложено от Комисията в член 38 от новите насоки за TEN-T, новият подход включва следните елементи³³:

- а) подобряване на устойчивото използване на транспортната инфраструктура, включително нейното ефикасно управление;
- б) поощряване на въвеждането на новаторски транспортни услуги или на нови съчетания от доказани съществуващи транспортни услуги, включително чрез прилагането на интелигентни транспортни системи (ИТС) и създаването на съответни структури на управление;

³² „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на „Хоризонт 2020“ — рамкова програма за научни изследвания и иновации (2014—2020 г.)“, COM(2011) 809.

³³ Понастоящем текстът на насоките за TEN-T и посоченият член са предмет на законодателна процедура и по тази причина е възможно да бъдат изменени.

- в) улесняване на операциите за мултимодални транспортни услуги и подобряване на сътрудничеството между доставчиците на транспортни услуги;
- г) стимулиране за повишаване на ефективността по отношение на ресурсите и въглеродните емисии особено в областта на тяговата система, системите за управление/задвижване на превозните средства, планирането на системи и операции, споделянето на ресурси и сътрудничеството;
- д) анализиране и предоставяне на информация за пазарите и наблюдението им, характеристиките и показателите на автомобилния парк, административните изисквания и човешките ресурси.

В тази рамка ще бъде обърнато внимание и на мерки за подпомагане на взаимосвързаността и оперативната съвместимост на информацията за товарни превози с различни видове транспорт и за улесняване на услуги въз основа на морски магистрали.

Това следва да доведе накрая до целенасочено финансиране, присъстващо винаги в насоките за политиката и инфраструктурата, и насърчаване на търговските предприятия да преминат към по-новаторски и устойчиви решения, като им се помогне за намаляване на свързаните с това рискове и решаване на основните проблеми, срещани в сектора на товарния транспорт, като например: липса на готовност за внедряване на иновации, проблеми с взаимосвързаността между различните видове транспорт, труден достъп до финансиране, недостатъчна интернализация на външни разходи, неефективно използване на ресурсите и липса на сътрудничество на пазара.

Новият подход се очаква да подобри ефективността и ефикасността на финансовата помощ от ЕС. Поради това форматът на сегашния инструмент ще бъде преработен по отношение на вида на подкрепяните действия, управленската структура и процесите на изпълнение. Също така ще трябва да се осигури с подходящи средства съгласуваността с оперативните структури на МСЕ.

Това вероятно ще означава отказ от чистата първоначална помощ за прехвърляне на товарни превози към други видове транспорт, която е ключов елемент на текущата програма „Марко Поло“.

– Мерки и изпълнение

По МСЕ се предвижда, че финансирането за устойчиви товарни транспортни услуги може да се предоставя под формата на финансови инструменти или на безвъзмездни средства, като размерът на финансовата помощ от Съюза не превишава 20 % от общия размер на допустимите разходи. Тази максимална ставка за финансиране ще бъде адекватно адаптирана с оглед да се предизвика интерес на пазара и да се осигури подходящ ефект на лоста от публичните средства, отпуснати за програмата³⁴.

Що се отнася до безвъзмездните средства, предложенията следва да се подбират посредством покани за представяне на предложения с условия за финансиране, критерии за допустимост, подбор и възлагане в съответствие с целите и приоритетите, заложи в МСЕ и в насоките за TEN-T.

³⁴

Както е обяснено в бележка 8 под линия, за текущата програма „Марко Поло II“ субсидията се изчислява въз основа на: (1) товарните превози в тонкилометри, прехвърлени към други видове транспорт; (2) общите загуби, понесени през периода на финансиране; и (3) допустимите разходи. Въз основа на данни от подпомагани проекти действителната средна ставка за финансиране по програмата не надвишава 10 % от общия размер на допустимите разходи.

Оперативните цели, съответните показатели и механизми за предоставяне на помощ от ЕС ще бъдат, когато е целесъобразно, надлежно съобразени с резултатите от одита на изпълнението на програмата „Марко Поло“, който се извършва понастоящем от Европейската сметна палата (ЕСП).