

Про Регламент (ЄС) 2021/1058 Європейського парламенту та Ради від 24 червня 2021 року «ПРО ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ФОНД РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ТА ПРО ФОНД ЗГУРТОВАНOSTІ»

Вступний коментар:

Регламент 2021/1058 «Про Європейський фонд регіонального розвитку та про Фонд згуртованості» від 24 червня 2021 року (далі - Регламент 1058) є ключовим документом для розуміння змісту і суті європейських політик регіонального розвитку та політики згуртованості, а також нинішніх пріоритетів цих політик, зокрема, і розподілу коштів у межах політик. Також Регламент 1058 дає орієнтири, у який спосіб має бути врегульовано на національному рівні використання коштів двох основних дотичних фондів – *Європейського фонду регіонального розвитку (ЄФРР)* та *Європейського фонду згуртованості (ЄФЗ)*.

Оскільки Регламент 1058 є досить складним документом, який містить посилання й на інші дотичні регламенти, а саме – Регламент 1059 (Про особливі положення щодо мети «Європейське територіальне співробітництво» (Interreg), що підтримується Європейським фондом регіонального розвитку та інструментами зовнішнього фінансування) та Регламент 1060 (Про встановлення спільних положень щодо Європейського фонду регіонального розвитку, Європейського соціального фонду плюс, Фонду згуртованості, Фонду справедливого переходу та Європейського фонду морського судноплавства, рибальства та аквакультури та фінансові правила для них і для Фонду притулку, міграції та інтеграції, Фонду внутрішньої безпеки та Інструменту фінансової підтримки управління кордонами та візової політики), у цій записці зроблена спроба в дуже скороченому варіанті показати основні складові політик, які регулюються Регламентом 1058. Цей текст не замінює текст Регламенту 1058, а служить радше своєрідною «мапою» цього ключового документу ЄС у сфері регіональної політики.

Преамбула Регламенту:

Вступна частина регламенту важлива для розуміння філософії та причин ухвалення документу. Основою рішення про створення фондів є Договір про функціонування ЄС, який прямо передбачає *вирівнювання розвитку між регіонами та підтримку віддалених та відсталих у розвитку територій*.

Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР) призначений для допомоги у виправленні основних регіональних диспропорцій в ЄС. Згідно з цією статтею та другим і третім абзацами статті 174 Договору про функціонування ЄС, ЄФРР має сприяти зменшенню диспропорцій між рівнями розвитку різних регіонів і відсталості регіонів у несприятливих

умовах, серед яких слід приділяти особливу увагу регіонам, які страждають від серйозних і постійних природних або демографічних проблем, включаючи, зокрема, проблеми, спричинені демографічним спадом, наприклад, найпівнічніші регіони з дуже низькою щільністю населення, острови, а також транскордонні та гірські регіони.

Європейський Фонд згуртованості (ЄФЗ) був створений для того, щоб зробити внесок у загальну мету зміцнення економічної, соціальної та територіальної згуртованості Європейського Союзу шляхом надання фінансових внесків у сфері навколишнього середовища та транс'європейських мереж у сфері транспортної інфраструктури (TEN-T)

1. Ключові пункти преамбули Регламенту 1058, які безпосередньо розвиваються у його статтях і які є важливими для врахування при адаптації українського законодавства можна згрупувати таким чином:

ПІДТРИМКА УРАЗЛИВИХ ТЕРИТОРІЙ (п. 45):

Ключові втручання

- ✚ фокус на сільських, островних, прикордонних, гірських регіонах та територіях із демографічним спадом (густота населення < 12,5 осіб/км² або щорічне скорочення населення ≥ 1% у 2007–2017 роках).
- ✚ розвиток базових (зокрема цифрових) послуг, бізнес-інвестицій та зв'язку з великими ринками.

Коментар: Важливим для врахування на загальноукраїнському рівні є цифрові показники щодо демографії. Потрібно здійснити моделювання українських територій щодо відповідності таким показникам.

ТЕРИТОРІАЛЬНІ СТРАТЕГІЇ ТА СЕЛА (п. 46, 47):

- ✚ використання інтегрованих територіальних стратегій із залученням місцевої влади, громадськості та мультифондового підходу (ЄФРР, ЄСФ+, EMFAF, EAFRD).
- ✚ підтримка ініціативи «розумні» села для покращення умов у сільській місцевості (децентралізовані послуги, зелена енергетика, інновації).

Коментар: потрібно провести аналіз українського законодавства щодо підготовки стратегій розвитку територіальних громад, особливо в частині участі жителів громади, як безпосереднього суб'єкта планування. Концепт «розумні села» потребує окремого вивчення.

СТАЛИЙ МІСЬКИЙ РОЗВИТОК (п. 48, 49):

- ✚ виділення щонайменше 8% ресурсів ЄФРР на національному рівні для сталого міського розвитку та місько-сільських зв'язків.
- ✚ запуск Європейської міської ініціативи (заміна міських інноваційних дій) для підтримки Міського порядку денного ЄС, розбудови спроможності та обміну досвідом.

Коментар: міста визначені ключовим фундаментом економічного зростання, але особлива увага приділяється їх впливу на сусідні не міські території. Обов'язково потребує перегляд українських підходів щодо визначення функціональних типів територій.

МІЖРЕГІОНАЛЬНІ ІННОВАЦІЇ (п. 50):

- ✚ запуск нових міжрегіональних інноваційних інвестицій під управлінням Комісії для підтримки менш розвинених регіонів, смарт-спеціалізації та інтеграції у ланцюжки доданої вартості ЄС.

НАЙВІДДАЛЕНІШІ РЕГІОНИ (п. 51):

- ✚ надання спеціальних додаткових асигнувань для компенсації постійних обмежень (віддаленість, острівне положення, клімат тощо).
- ✚ можливість покриття інвестиційних та операційних витрат (транспорт, зберігання, людський капітал) без вимог тематичної концентрації, але з дотриманням правил державної допомоги ЄС.

Коментар: такі інструменти як регіональні полюси зростання та міжрегіональна кооперація потребують більш детального регулювання аби відповідати вимогам цього Регламенту.

2. Якими є пріоритети для фінансування з ЄФРР та ЄФЗ

Пріоритети для фінансування з фондів впливають із цілей політики ЄС, яких є 5.

	[ЄФРР]	[Фонд згуртованості]
Ціль 1: Розумніша Європа (PO1)	✓	
Ціль 2: Більш зелена Європа (PO2)	✓	✓
Ціль 3: Більш зв'язана Європа (PO3)	✓	✓
Ціль 4: Більш соціальна Європа (PO4)	✓	
Ціль 5: Європа, ближча до громадян (PO5)	✓	

3. Класифікація країн та регіонів

Регламент визначає категорії/групи країн та регіонів виходячи із ВВП на особу, причому із врахуванням індексу паритетної купівельної спроможності.

А	Б	В
Категорія А: Більш розвинуті регіони	Категорія Б: Перехідні регіони	Категорія В: Менш розвинуті регіони
Група 1	Група 2	Група 3

Коментар: оскільки у Регламенті групи країн/регіонів визначені у підпунктах а), б), с), можна зустріти різні підходи щодо позначення таких груп, як цифрами 1, 2, 3 так і буквами.

Залежно від групи, країни чи регіони повинні спрямовувати мінімальну частину своїх бюджетів на два ключові пріоритети (PO 1 та PO 2):

- **Група 1 / Більш розвинуті:** Не менше **85%** загалом на PO 1 та PO 2, з яких щонайменше **30%** має йти на PO 2.
- **Група 2 / Перехідні:** Не менше **40%** на PO 1 і щонайменше **30%** на PO 2.
- **Група 3 / Менш розвинуті:** Не менше **25%** на PO 1 і щонайменше **30%** на PO 2.

Коментар: в Регламенті є додаткові пояснення, щодо можливих перенесень коштів між цілями PO1 і PO2. Це потребує детального прочитання і не є предметом цієї записки.

4. Окремі статті регламенту, які потребують особливої уваги

Із усіх статей Регламенту тут обрані найбільш важливіші і складніші для розуміння і які потребують внесення необхідних уточнень в українську нормативно-правову базу, а особливо у політику на етапі її розробки, впровадження, фінансування. Інші інструменти європейської політики згуртованості, зокрема моніторинг та звітність будуть предметом іншої записки.

Статті 5-7

4.1. Що фінансує Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР)?

- **Інфраструктура та технології:** інвестиції в інфраструктуру, доступ до послуг, обладнання, програмне забезпечення та нематеріальні активи.
- **Інновації та наука:** підтримка прикладних досліджень, експериментальних розробок, створення мереж співпраці та інноваційних кластерів.
- **Бізнес:** розвиток малого та середнього бізнесу (МСП), створення робочих місць, а також тимчасова підтримка оборотного капіталу в кризових умовах.
- **Соціальна сфера:** освіта, перекваліфікація працівників та закупівля матеріалів для посилення стійкості систем охорони здоров'я.
- Більше детально це виглядає так, як показано на малюнку.

8 базових напрямків підтримки ЄФРР



4.2. Що фінансує Фонд згуртованості(ЄФЗ)?

- **Екологія та енергетика:** екологічні проєкти, сталий розвиток із фокусом на відновлювані джерела енергії.
- **Транспорт:** розвиток європейської транспортної мережі (TEN-T).
- **Адміністративна підтримка:** технічна допомога, інформаційні кампанії та навчання.

Варто наголосити, що екологія та транспорт основні пріоритети для ЄФЗ. Хоча це не означає, що в межах цих пріоритетів не може бути складових, які стосуються різних економічних та соціальних аспектів.



4.3. Головні заборони та виключення

Регламент визначає сфери та умови, коли не можна витратити кошти фондів:

- **Атомна енергетика та тютюн:** будівництво чи закриття АЕС, а також виробництво і продаж тютюнових виробів.
- **Викопне паливо:** проєкти, пов'язані з вугіллям, нафтою чи газом (існують мінімальні винятки для переходу на відновлювані джерела або екологічний газ, але вони суворо лімітовані).
- **Сумнівний бізнес та інфраструктура:** компанії у кризовому стані, розвиток непотрібних звалищ відходів та більшість інвестицій в аеропорти чи звичайне житло.

Коментар: попри загальну заборону щодо фінансування окремих напрямів чи сфер, регламент містить специфічні умови та винятки, які дозволяють в окремих випадках таке фінансування.

Це важливо і для України, оскільки після війни ми матимемо багато фізичних обмежень щодо розвитку зелених технологій на етапі швидкої відбудови за відновлення промисловості.

Винятки що містяться у статтях регламенту:

Стаття 5:

Підтримка великого бізнесу: Зазвичай ЄФРР фінансує лише МСП, але великі компанії також можуть отримати допомогу, якщо вони:

- співпрацюють з МСП у сфері досліджень та інновацій;
- реалізують заходи з енергоефективності або відновлюваної енергетики;
- є малими компаніями із середньою капіталізацією (small mid-caps), які отримують фінансування через спеціальні фінансові інструменти.

Кризове фінансування: Фонд може напряму фінансувати оборотний капітал МСП у вигляді грантів, але лише як тимчасовий захід у разі надзвичайних чи виняткових обставин (за рішенням Єврокомісії).

Спеціальні програми (Interreg): У межах цієї ініціативи дозволено спільно використовувати обладнання та персонал, а також підтримувати «м'які» інвестиції спільно з Європейським соціальним фондом плюс.

Стаття 7:

Хоча низка галузей (наприклад, викопне паливо чи аеропорти) заблокована для фінансування, стаття передбачає низку винятків:

Аеропорти: Інвестиції в інфраструктуру аеропортів дозволені лише у найвіддаленіших регіонах або для існуючих регіональних аеропортів, але виключно для:

- екологічного пом'якшення наслідків;
- систем безпеки та організації повітряного руху (Single European Sky).

Полігони та відходи: Інвестиції у звалища чи збільшення потужностей переробки залишків відходів заборонені, **окрім:**

- найвіддаленіших регіонів (ухвали мають бути суворо обґрунтовані);
- технологій відновлення матеріалів із відходів для цілей циркулярної економіки.

Перехід від викопного палива до газу (важливі ліміти):

- дозволено замінювати застаріле опалення на твердому паливі (вугілля, торф) на газові системи, але лише якщо це модернізація централізованого опалення до статусу «ефективного» або когенераційних установок високої ефективності.

- дозволено модернізувати газові мережі, якщо вони розраховані на подальший перехід на відновлювані чи низьковуглецеві газы (водень, біометан).
- також фінансуються чисті транспортні засоби для громадських потреб та спецтранспорт для цивільного захисту й пожежних служб.

Ліміти на газові проєкти: Підтримка таких проєктів суворо обмежена у відсотках від загального бюджету програми залежно від рівня розвитку країни (наприклад, 1,55% для країн із ВНД на душу населення нижче 60% від середнього по ЄС, 1% для бідніших країн із високою часткою вугілля, і лише 0,2% для багатих країн). Крім того, такі проєкти мали бути обрані керівними органами до **31 грудня 2025 року** і не переносяться на наступні періоди.

Житло: Фонд згуртованості **не може** інвестувати в житловий фонд, якщо це не пов'язано з підвищенням енергоефективності або використанням відновлюваної енергії.

5. Підтримка окремих типів територій та міські ініціативи

Статті 10-14 Регламенту регулюють питання щодо підтримки окремих територій, міст і регіонів з Європейського фонду регіонального розвитку (ЄФРР) та Фонду згуртованості:

Регіони у несприятливих умовах (Стаття 10):

ЄФРР приділяє особливу увагу сільським територіям та регіонам із постійними природними чи демографічними проблемами. Держави-члени повинні розробляти для них спеціальні інтегровані підходи, які за потреби можуть включати цільове фінансування.

Міські території - сталий розвиток міст (Стаття 11):

Встановлюється що не менше **8%** від загальних ресурсів ЄФРР на національному рівні має обов'язково спрямовуватися на сталий розвиток міст (вирішення екологічних, кліматичних, демографічних і соціальних викликів).

Європейська міська ініціатива (Стаття 12):

Спеціальна ініціатива ЄС для підтримки міст, яка допомагає впроваджувати інноваційні дії, розвивати потенціал, знання та міжурядову співпрацю з питань міського розвитку.

Міжрегіональне інноваційне інвестування (Стаття 13):

Інструмент для комерціалізації та розширення міжрегіональних інноваційних проєктів. Він допомагає розвивати європейські ланцюжки доданої вартості, підтримувати спільні сфери досліджень та розбудовувати спроможності в менш розвинутих регіонах. До роботи залучається

спеціальна експертна група (представники влади, бізнесу, науки та суспільства).

Найвіддаленіші регіони (Стаття 14):

Для таких регіонів передбачені спеціальні додаткові кошти, які можуть використовуватися не лише на стандартні інвестиції, а й на **компенсацію поточних експлуатаційних витрат**, спричинених географічними чи природними обмеженнями (ізолюваність тощо). Крім того, у найвіддаленіших регіонах ЄФРР може підтримувати продуктивні інвестиції у **підприємства будь-якого розміру** (не лише малий та середній бізнес).

Ілюстративно підсумувати зміст Регламенту 1058 щодо підтримки розвитку територій можна таким чином, як зазначено у таблиці

Сектор / Діяльність	ЄФРР	Фонд згуртованості
Сприяння МСП та інноваціям	✓	✗
Екологія та відновлювані джерела	✓	✓
Транспортна мережа (TEN-T)	⚠ (як інфраструктура)	✓
Великий бізнес (не-МСП)	⚠ (тільки R&D/Еко)	✗
Житлові об'єкти	✓ (як інфраструктура)	⚠ (лише енергоефективність)
Викопне паливо (перехід на газ)	⚠ (лімітовано до 2025)	⚠ (лімітовано до 2025)
АЕС, Тютюн, Парникові гази	✗	✗

Замість підсумку:

1. Регламент 1058 є вкрай важливим документом для впровадження політик регіонального розвитку та згуртованості для країн ЄС.
2. Загалом цей документ ЄС надає національним державам досить значну свободу дій у реалізації власних політик, але за умови, що ці політики мають бути формалізованими, правила стабільними і такими, що відповідають основним вимогам Регламенту.
3. Україна значною мірою створила своє власне законодавство для регіонального розвитку, загальна рамка якого подібна до європейського, *але не враховує цілу низку обов'язкових принципів європейських політик* – довкілля, зелений перехід, громадська участь, інноваційність, орієнтування на МСП, освіту та зв'язність.
4. Окремою проблемою для українського законодавства є відповідність підходів до фінансування проєктів у рамках політик, визначених цим Регламентом.

5. Українські державні службовці та експерти, які залучаються до адаптації українського законодавства з європейським мають пройти серйозне вивчення вказаного та дотичних регламентів ЄС.

Цей матеріал створено у рамках реалізації проєкту «Політика згуртованості в Україні: крок на зустріч з Європейським Союзом» який здійснюється ГО «Інститут громадянського суспільства» за підтримки Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження» в рамках спільної ініціативи «Вступаємо в ЄС разом». Зміст цього матеріалу представляє позицію авторів і не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження».