

## MIŠLJENJA

## ODBOR REGIJA

140. PLENARNO ZASEDANJE OR-a (HIBRIDNO, INTERACTIO), 12.10.2020.–14.10.2020.

**Mišljenje Europskog odbora regija – Jednaki životni uvjeti kao zajednički izazov za sve razine vlasti u Europi**

(2020/C 440/02)

**Izvjestitelj:** Bernd LANGE (DE/EPP), član Okružnog vijeća Okruga Görlitz

**PREPORUKE O POLITIKAMA**

EUROPSKI ODBOR REGIJA

1. izražava zabrinutost zbog rastućih gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika unutar i između država članica EU-a. Nedavni događaji u Europi pokazali su da se razlike među mjestima i među ljudima u pogledu gospodarskog razvoja, zapošljavanja i dobrobiti povećavaju. Te su razlike prisutne na svim razinama, od podlokalne do europske, i dosegnule su kritičnu razinu. Aktualna rasprava o zapostavljenim ili „zaboravljenim” mjestima jasno pokazuje da je za suočavanje s razvojnim izazovima tih mjesta potreban pristup koji je usmjereniji na konkretna područja;
2. napominje da su zbog pandemije bolesti COVID-19 u većini regija država članica dodatno povećani već postojeći problemi, što je posljedica krize. Gospodarske i društvene posljedice te preduvjeti za oporavak koji iz njih proizlaze jako se razlikuju u različitim područjima;
3. stoga ponovno ističe da cilj teritorijalne, ekonomske i socijalne kohezije iz članka 174. UFEU-a i dalje mora biti glavni prioritet Europske unije. Osim europske regionalne politike i zajedničke poljoprivredne politike, i sve ostale politike Unije (npr. prometna politika, politika zaštite okoliša, socijalna i energetska politika) moraju pridonijeti tom horizontalnom cilju. To osobito vrijedi i za mjere EU-a u okviru europskog zelenog plana i daljnje digitalizacije;
4. podsjeća na posebne okolnosti u najudaljenijim regijama prepoznate u članku 349. UFEU-a te naglašava obvezu EU-a u pogledu razvoja tih regija uz pomoć posebnih mjera koje bi donosile korist tim regijama i EU-u u cjelini;
5. ističe da je 2017. trećina stanovništva EU-a živjela u velikim gradovima s više od 100 000 stanovnika, trećina u gradovima s od 10 000 do 100 000 stanovnika, a trećina u malim gradovima i ruralnim zajednicama s manje od 10 000 stanovnika. <sup>(1)</sup> Predsjednica Europske komisije u svojim je Smjernicama <sup>(2)</sup> skrenula pozornost na to da u ruralnim područjima živi više od 50 % Europljana;

<sup>(1)</sup> *Die Unterschiede bestimmen die Vielfalt in Europa – Ein Atlas ausgewählter Aspekte der räumlichen Strukturen und Entwicklungen* (Razlike određuju raznolikost u Europi – Pregled odabranih aspekata prostornog uređenja i razvoja), njemački Savezni institut za istraživanja o gradnji, urbanizmu i prostornom razvoju.

<sup>(2)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_hr.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_hr.pdf)

6. napominje da se europska strukturna politika u prošlosti prvenstveno bavila kohezijom među jedinicama regionalne samouprave (NUTS-1 ili NUTS-2), ali da učinci mjera na nižim lokalnim razinama nisu uvijek dovoljno ispitani i uzeti u obzir;
7. napominje da se posljednjih godina u raznim državama članicama i regijama primjećuje pojačani tok migracija iz ruralnih u urbana područja <sup>(3)</sup> te smatra da bi politike EU-a trebale doprinijeti rješavanju izazova i mogućnostima koji iz toga proizlaze;
8. izražava zabrinutost jer u brojnim mjestima daljnji nastavak iseljavanja u velike gradove dovodi do znatnih izazova za ta gradska središta, kao što su, na primjer, manjak prostora za stanovanje, povećanje najamnina, preopterećenje javne infrastrukture i socijalni problemi. Zbog depopulacije se mali i srednje veliki gradovi i općine te poduzeća u ruralnim područjima suočavaju s velikim izazovima. Održavanje javne infrastrukture i financiranje javnih usluga otežani su zbog smanjenog broja korisnika, koji su usto sve stariji pa im je stoga potrebno više usluga, a poduzeća se često suočavaju s nedostatkom kvalificiranih radnika;
9. u tom pogledu upućuje na mišljenje OR-a u izradi „Demografske promjene: prijedlozi za mjerenje i uklanjanje negativnog učinka u regijama EU-a” <sup>(4)</sup> i mišljenje OR-a „Izazovi metropolskih regija i njihov položaj u budućoj kohezijskoj politici nakon 2020.” <sup>(5)</sup>;
10. podsjeća da Teritorijalni program Europske unije 2020. kao prvi od ukupno šest prioriteta predviđa poticanje policentričnog i uravnoteženog teritorijalnog razvoja <sup>(6)</sup> te da je taj cilj od velike važnosti i u nacrtu Teritorijalnog programa 2030.;
11. konstatira da trenutačno ne postoji horizontalni pristup na razini Europske unije usmjeren na smanjenje motiva za iseljavanje i nekontroliranu urbanizaciju ili deurbanizaciju poboljšanjem životnih uvjeta u svim područjima;
12. ponovno ističe veliku važnost UN-ovog cilja održivog razvoja br. 11, „održivi gradovi i zajednice”, iz UN-ovih ciljeva održivog razvoja, koji mora vrijediti za sve vrste područja;
13. smatra da su univerzalno pristupačna mjesta javne infrastrukture kao i univerzalno dostupna javna mrežna infrastruktura i univerzalno dostupne javne usluge nužan preduvjet za kvalitetne životne uvjete i održivi razvoj u svim područjima Europske unije. U tom se kontekstu ponovno napominje da se strukturni uvjeti uvelike razlikuju među državama članicama i unutar njih, pa čak i unutar pojedinih regija;
14. smatra da bi mjere koje je poduzela Europska unija trebale biti uravnotežene između potpore za gušće naseljena urbana i ruralna područja, koja se često prvenstveno promatraju iz poljoprivrednog aspekta. U tom smislu žali zbog relativno niske razine intervencija ESF-a i EFRR-a u ruralnim područjima <sup>(7)</sup> <sup>(8)</sup>;
15. izražava zabrinutost da će kriza izazvana koronavirusom dodatno otežati osiguravanje i održavanje javne infrastrukture te pružanje javnih usluga, posebno u manjim, udaljenijim i izoliranijim te financijski slabijim općinama i regijama, s obzirom na to da će smanjenje poreznih prihoda vjerojatno posebno utjecati na te jedinice lokalne i regionalne samouprave. To bi moglo dodatno pojačati nepovoljna kretanja zabilježena posljednjih godina; ističe da smanjenje javnog ulaganja u infrastrukturu i usluge uglavnom više utječe na osobito ugrožene skupine stanovništva;

<sup>(3)</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Statistics\\_on\\_rural\\_areas\\_in\\_the\\_EU#Further\\_Eurostat\\_information](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Statistics_on_rural_areas_in_the_EU#Further_Eurostat_information)

<sup>(4)</sup> COR-2019-04647-00-00-PAC.

<sup>(5)</sup> COR-2019-01896-00-00-AC (SL C 79, 10.3.2020., str. 8.).

<sup>(6)</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/communications/2011/territorial-agenda-of-the-european-union-2020](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2011/territorial-agenda-of-the-european-union-2020)

<sup>(7)</sup> *Evolution of the Budget Dedicated for Rural Development Policy* (Razvoj proračuna namijenjenog politici ruralnog razvoja), studija za Povjerenstvo za prirodne resurse, Progress Consulting, 2016. (ažurirano 2020.).

<sup>(8)</sup> *EU Cohesion Policy in non-urban areas* (Kohezijska politika EU-a u neurbanim područjima), studija za Odbor REGI Europskog parlamenta, EPRC, 2020.

### Nacionalne strategije za uravnotežen teritorijalni razvoj

16. smatra da bi politike Europske unije i država članica uvijek trebale biti komplementarne. Ni u kojem slučaju ne smiju biti proturječne ili imati proturječne ciljeve. U tom smislu ističe da bi države članice pri prenošenju direktiva EU-a u nacionalno zakonodavstvo trebale izbjegavati prekomjernu regulaciju;

17. stoga poziva države članice da u bliskoj suradnji s jedinicama lokalne i regionalne samouprave nastave razvijati i nacionalne kohezijske politike i da ih povežu s naporima na europskoj razini, u skladu s načelom partnerstva i višerazinskim upravljanjem;

18. s tim u vezi napominje da u raznim državama članicama već postoje pristupi na nacionalnoj razini usmjereni na uravnoteženu strukturnu politiku koja bi trebala koristiti svim područjima. Dok neke države članice predlažu opća načela za razvoj svih područja <sup>(9)</sup>, druge izrađuju posebne planove za određene vrste područja <sup>(10)</sup> <sup>(11)</sup>;

19. naglašava da se prethodno navedene nacionalne strategije ne bave prvenstveno gospodarskom kohezijom u smislu gospodarske uspješnosti, već uspostavom određenog standarda javne uprave, infrastrukture i usluga koji su temelj za daljnji socioekonomski razvoj;

20. napominje da se decentralizirano upravljanje obično navodi u svim nacionalnim strategijama kao osnovni preduvjet za dobru kvalitetu života u određenom području. Lokalne i regionalne strukture ključne su za osiguravanje upravljanja bliskog građanima i demokratskog sudjelovanja;

21. uviđa da se u svim spomenutim nacionalnim politikama, u usporedbi s europskim politikama, veći naglasak stavlja na manje lokalne jedinice (općine, udruženja općina, male i srednje velike gradove itd.) u ruralnim područjima kako bi ih se ojačalo i tako učinilo privlačnijima. U svim strategijama ruralna područja promatraju se prvenstveno kao područja za život i gospodarske djelatnosti te se predviđaju strukturne politike za njihov razvoj;

22. posebno pozdravlja sektorske pristupe koje države članice primjenjuju u svojim nacionalnim strategijama. Unatoč heterogenosti lokalnih područja, jasno je da se različite države članice suočavaju sa sličnim izazovima;

23. naglašava da se u svim nacionalnim pristupima digitalizacija navodi kao ključan aspekt. Dostupnošću sveprisutne digitalne infrastrukture i digitalnih javnih usluga mogu se stvoriti i zadržati radna mjesta i izvan gradskih središta, čime bi se, pak, moglo ograničiti iseljavanje radne snage u velike gradove. Ističe da bi povećanje rada od kuće, kao tijekom pandemije COVID-a 19, moglo radnicima pružiti veću fleksibilnost u izboru mjesta stanovanja; u tom smislu naglašava da se očekuje da će zbog kontinuirane digitalizacije brojnih područja rada prednosti lokacije u pogledu blizine radnom mjestu dugoročno imati manje važnu ulogu u brojnim područjima; ističe da taj trend ne bi smio ugroziti politike mobilnosti, posebno one usmjerene na ograničavanje utjecaja dnevnih migracija i poslovnih putovanja na okoliš;

24. napominje da je nužno da područja koja su najudaljenija od aglomeracijskih središta i u kojima je gustoća naseljenosti manja mogu raspolagati jednakom razinom digitalne povezivosti kako bi se potaknulo pružanje internetskih javnih usluga i rad na daljinu kao način da se u ta područja privuku građani i talent;

25. pozdravlja činjenicu da se sve strategije bave i aspektima usluga od općeg interesa, posebno u pogledu osiguravanja zdravstvenih i socijalnih usluga, obrazovanja u školama i drugim obrazovnim ustanovama, kao i usluga za zaštitu starijih osoba i integraciju; pravednost mora biti načelo koje treba slijediti kad je riječ o pružanju javnih usluga građanima, bez obzira na mjesto stanovanja;

26. stoga poziva buduće njemačko, portugalsko i slovensko predsjedništvo EU-a da radi doprinosa provedbi budućeg Teritorijalnog programa 2030. pokrenu razmjenu iskustava i gledišta o tome kako najbolje kombinirati strukturnu politiku EU-a i nacionalne regionalne razvojne politike kako bi se smanjile teritorijalne nejednakosti i poboljšali životni uvjeti diljem Europe;

<sup>(9)</sup> Završno izvješće Povjerenstva za jednake životne uvjete (*Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“*) njemačke savezne vlade.

<sup>(10)</sup> *Ruralités: une ambition à partager 200 propositions pour un agenda rural* (Ruralna područja: zajednički cilj – 200 prijedloga za ruralni program), Francuska.

<sup>(11)</sup> *Masterplan für den ländlichen Raum* (Glavni plan za ruralna područja), Austrija.

**Opće preporuke za politiku EU-a**

27. poziva Europsku komisiju da usvoji jednak pristup kao i nacionalne vlade i da na europskoj razini utvrdi cilj „jednakih životnih uvjeta” kao konkretan izraz članaka 174. i 349. UFEU-a;
28. naglašava diskrecijsko pravo država članica u području usluga od općeg interesa. U skladu s načelom supsidijarnosti, europski okvir trebao bi biti samo nadopuna mjerama na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini;
29. poziva na dugoročnu europsku strategiju teritorijalnog razvoja, uzimajući u obzir interakciju između aglomeracija, urbanih i ruralnih područja;
30. poziva Europsku komisiju da se ne usredotočuje isključivo na gospodarski razvoj država članica, nego i da uzima u obzir i uvažava napore uložene u području usluga od općeg interesa, naročito u područjima s manjom gustoćom naseljenosti, odnosno rijetko naseljenim područjima ili najudaljenijim regijama u kojima je stanovništvo raspršeno;
31. smatra da je stvaranje odgovarajućih strukturnih uvjeta u svim državama članicama i svim jedinicama lokalne i regionalne samouprave ključno za održiv socioekonomski razvoj Europske unije. Strukturni fondovi tome mogu znatno pridonijeti, ali ne smiju ostati jedini način promicanja uravnoteženog razvoja. Sva područja politike, uključujući „ruralnu viziju” koju je najavila Europska komisija, trebala bi pridonositi tom horizontalnom cilju;
32. naglašava da bi takav cilj iziskivao detaljno razmatranje teritorijalnih učinaka mjera EU-a i u predzakonodavnoj i postzakonodavnoj fazi;
33. stoga preporučuje da se „utvrđivanje prilagođenosti potrebama gradova” (eng. *urban proofing*) predloženo u planu EU-a za gradove nadopuni „teritorijalnom provjerom”, tj. integriranom procjenom izvedivosti provedbe u gušće (npr. gradskim) i rjeđe (npr. ruralnim) naseljenim područjima, uzimajući u obzir njihove posebnosti, te da se ta procjena dopuni procjenom teritorijalnog učinka. Time se može osigurati da regulatorni zahtjevi budu ciljani i da se njima dodatno ne promiče nekontrolirana urbanizacija ili deurbanizacija;
34. smatra da bi veću pozornost trebalo posvetiti malim i srednje velikim gradovima kao središtima rijetko naseljenih područja. Općine pružaju osnovne usluge od općeg interesa te građanima osiguravaju osnovnu infrastrukturu kojom se znatno poboljšava privlačnost ruralnih područja;
35. ponovno ističe da se čak i veći gradovi i dalje suočavaju s velikim izazovima te im je stoga potrebna financijska i organizacijska potpora Europske unije. Različite vrste područja ne smiju se okrenuti jedne protiv drugih. Plan za gradove EU-a i partnerstva koja iz njega proizlaze prepoznati su kao dobar primjer moguće suradnje između EU-a i lokalnih razina vlasti;
36. poziva Europsku komisiju da poboljša sustavno prikupljanje usporedivih statističkih podataka kako bi se ocijenio razvoj ruralnih područja ispod razine NUTS-2 bez povećanja administrativnog opterećenja na lokalnoj razini;
37. preporučuje da predsjednici međuklubova u Europskom parlamentu u potpunosti uključe predstavnike OR-a u rad međuklubova za urbani i ruralni razvoj, čime bi se olakšala razmjena ideja o konkretnim izazovima;
38. naglašava da radne i stručne skupine EU-a koje će se osnivati u budućnosti moraju osigurati uravnoteženo sudjelovanje predstavnika administrativnih jedinica različitih razina vlasti i raznih veličina iz urbanih i ruralnih područja. Pristupi koji su razvijeni za veće gradove i koje su oni sami razvili općenito se ne mogu prenijeti na manje jedinice lokalne samouprave zbog drukčije organizacijske i financijske situacije;
39. poziva sve glavne uprave Europske komisije i odbore Europskog parlamenta da u potpunosti uzmu u obzir interakcije između urbanih i ruralnih područja te da osmisle dosljedne europske politike koje djeluju na uravnotežen način u svim vrstama teritorijalnih jedinica;

40. poziva na to da se u svim glavnim upravama Europske komisije i odborima Europskog parlamenta prizna korist institucionalne i funkcionalne suradnje u područjima kao što su planiranje, mobilnost, okoliš, pružanje usluga od općeg interesa i javna ulaganja. Takva suradnja omogućuje ostvarivanje ekonomije razmjera i jačanje veza i teritorijalne, gospodarske i socijalne kohezije urbanih, prigradskih i ruralnih područja koja su dio određenog funkcionalnog područja ili regije;

41. poziva na sveobuhvatan pristup na razini EU-a kojim se odgovara na izazove prekogranične suradnje gradova, regija i općina te povećava potencijal te suradnje za smanjenje razlika među različitim vrstama naselja;

#### **Preporuke za regionalnu politiku EU-a**

42. smatra da bi se europska regionalna politika – u nastojanjima u pogledu konvergencije i razvoja regija EU-a – prvenstveno trebala usredotočiti na postavljanje strukturnih temelja za uravnotežen rast u svim područjima. Održiv i dugoročan socioekonomski razvoj moguć je samo u onim područjima u kojima su građanima i poduzećima osigurani potrebni uvjeti. U tom pogledu naglašava potrebu za jačim poticajima za poduzeća u ruralnim područjima;

43. ponovno ističe da bi u tematskoj koncentraciji ESIF-a (i EPFRR-a) trebalo uzeti u obzir i cilj jednakih životnih uvjeta. ESIF bi trebao omogućiti promicanje potrebne lokalne i regionalne infrastrukture i javnih usluga u svim regijama. Izdvajanje EPFRR-a iz zajedničkih odredbi o strukturnim fondovima u tom je smislu kontraproduktivno jer se odvajanjem nepotrebno otežava koherentna potpora iz više fondova u urbanim i ruralnim područjima;

44. u tom kontekstu napominje da se za urbana područja u okviru EFRR-a izdvajaju posebna sredstva, ali istodobno ističe da je za takvu dodjelu potreban i doprinos za ruralna područja u usporedivim razmjerima. Smatra da bi dugoročno bilo prikladnije predvidjeti posebna sredstva za sveobuhvatno pružanje onih usluga koje pridonose uravnoteženom teritorijalnom razvoju i promicanju otpornosti svih jedinica lokalne i regionalne samouprave (širokopoljaska infrastruktura, bolnice ili zdravstvena skrb, prometna infrastruktura itd.). Na taj se način građani i poduzeća potiču na nastanjanje i izvan gradskih središta, čime se otvaraju radna mjesta i smanjuje pritisak na ljude da se presele u gradove;

45. smatra da bi se, s obzirom na nisku gospodarsku održivost javnih usluga u slabije naseljenim područjima, potpora iz strukturnih fondova prvenstveno trebala dodjeljivati u obliku bespovratnih sredstava;

46. smatra da se potpora iz strukturnih fondova prvenstveno treba dodjeljivati za uspostavu i održavanje tehnološke infrastrukture, na području telekomunikacija i digitalnih usluga, koja je nužna za osiguravanje ujednačenog teritorijalnog razvoja. Zbog toga će se promicati javno-privatna partnerstva, s obzirom na to da javni sektor ima vodeću ulogu u provedbi ulagačkih aktivnosti u tu svrhu;

47. traži od Europske komisije da se pozabavi tim pitanjem u predstojećem 8. izvješću o koheziji, koje se očekuje u rujnu 2021.;

48. poziva na snažnije povezivanje novog Teritorijalnog programa EU-a 2030. i nove kohezijske politike za razdoblje 2021. – 2027. kako bi se kohezijskoj politici pružio teritorijalni strateški orijentacijski okvir za postizanje zelene i pravične Europe u kojoj ni jedan teritorij ne bi zaostajao;

#### **Preporuke za druga područja politike**

49. naglašava da bi i europski propisi iz područja prometne politike trebali biti uređeni tako da se osigurava uravnoteženo naseljavanje ljudi. To se odnosi na planiranje javnog prijevoza, željezničkog prijevoza, ali i na korištenje usluga dijeljenja prijevoza. Usluge dijeljenja prijevoza zasad su uglavnom dostupne u urbanim područjima jer su zbog niže gustoće naseljenosti u ruralnim područjima manje profitabilne. Dugoročno bi sveobuhvatno pružanje odgovarajućih usluga prijevoza trebalo, prema potrebi, ispitati u kontekstu obveza pružanja javnih usluga;

50. utvrđuje da su europski propisi u području prometa (posebno u pogledu emisija i zaštite klime) često mnogo veći izazov za lokalni javni prijevoz u ruralnim područjima nego za prijevoznike u gradskim područjima. Prelazak na tehnologije s niskom razinom emisija trenutačno također nije moguć svugdje zbog tehničkih zahtjeva i dostupnosti na tržištu, posebno u područjima s manjom gustoćom naseljenosti i planinskim terenom. To se posebno odnosi na autobuse zbog viših troškova, ograničenog dosega, a ponekad i duljeg vremena punjenja. Istodobno se europska sredstva stavljaju na raspolaganje prvenstveno za gradsku mobilnost jer su izmjerene razine onečišćujućih tvari u gradovima obično više. Kako bi se svugdje uspostavio i održao funkcionalan javni prijevoz, u propisima bi trebalo predvidjeti različite mjere za pojedine vrste područja ili osigurati dodatna sredstva za područja u kojima je financiranje posebno teško (npr. ruralna, udaljena, najudaljenija, otočna i planinska područja);

51. naglašava da je rad na daljinu imao važnu ulogu i prije pandemije COVID-a 19. Usluge e-uprave mogu se i pružati i koristiti samo ako i pružatelji i korisnici takvih usluga imaju brze širokopojasne veze;

52. stoga smatra da bi uvođenje širokopojasnih i mobilnih telekomunikacijskih veza, odnosno mreža 5G i 6G, uvijek trebalo ići ruku pod ruku s ciljem opće dostupnosti usklađene s europskim standardima u pogledu emisija. To proširenje trebao bi prvenstveno provoditi privatni sektor. U područjima u kojima je sveobuhvatno uvođenje optičkih vlakana iz gospodarskih razloga moguće samo uz financijsku potporu javnih tijela, jedinicama lokalne i regionalne samouprave trebalo bi omogućiti da ga provedu na pravno siguran i ciljan način.

Bruxelles, 14. listopada 2020.

*Predsjednik*  
*Europskog odbora regija*  
Apostolos TZITZIKOSTAS

---