

MNENJA

ODBOR REGIJ

115. PLENARNO ZASEDANJE 3. IN 4. DECEMBRA 2015

Mnenje Evropskega odbora regij – Kakšna bo prihodnja teritorialna vizija do leta 2050?

(2016/C 051/02)

Poročevalec: Oldřich VLASÁK (CZ/ECR), mestni svetnik Kralovehraškega okraja**POLITIČNA PRIPOROČILA**

EVROPSKI ODBOR REGIJ

Splošne ugotovitve

1. pozdravlja prizadevanja luksemburškega predsedstva za razpravo o teritorialni viziji do leta 2050 in izraža zadovoljstvo, da se je luksemburško predsedstvo odločilo, da OR zaprosi za mnenje o tej temi;
2. poudarja pomen izrecnega priznavanja velike raznolikosti območij v Evropski uniji, ki zahteva različne pristope in strategije za reševanje njihovih problemov;
3. meni, da več kot 15 let po sprejetju evropske perspektive prostorskega razvoja v Potsdamu leta 1999 Evropska unija potrebuje novo teritorialno vizijo, ki:
 - pojem teritorialne kohezije, kot je opredeljen v Lizbonski pogodbi, pretvarja v operativne politične smernice,
 - je več kot zgolj perspektiva prostorskega razvoja,
 - obravnava ključne teritorialne izzive Evropske unije,
 - je vodilo za vse politike EU s teritorialno razsežnostjo ter je povezana in skladna s kohezijsko politiko in njenimi ukrepi, ki se sofinancirajo iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov,
 - daje smernice za vse politike EU s teritorialno razsežnostjo,
 - je povezana s prihodnjimi dolgoročnimi gospodarskimi, okoljskimi in socialnimi cilji evropskih politik in
 - temelji na načelu subsidiarnosti in upravljanju na več ravneh;

4. zato poziva k obširnemu vseevropskemu posvetovanju o prihodnji teritorialni viziji Evropske unije na podlagi Zelene knjige o teritorialni koheziji (COM(2008) 616 final) in ponavlja poziv k pripravi bele knjige o teritorialni koheziji, na kateri bi lahko že v naslednjem programskem obdobju po letu 2020 temeljile politike EU z močnejšo teritorialno razsežnostjo;
5. poudarja, da je treba svetovne trende in izzive prepoznati dovolj zgodaj, da se ustrezno prilagodi javna politika. V zvezi s tem OR pozdravlja različna v prihodnost usmerjena poročila, ki so jih pripravile evropske institucije, in poudarja študijo OR z naslovom *Challenges at the Horizon 2025 – Key trends and Impact on the LRAs* (Izzivi v obdobju do leta 2025 – Glavni trendi in vpliv na lokalne in regionalne oblasti) ⁽¹⁾;
6. opozarja na svetovne trende in izzive, s katerimi se sooča Evropska unija in ki so bili opredeljeni v poročilu z naslovom *Global trends to 2030: Can the EU meet the challenges ahead?* (Svetovni trendi do leta 2030: Ali se EU lahko spoprime s prihodnjimi izzivi?), pripravljenem v okviru medinstitucionalnega projekta evropskega sistema za analizo strategij in politik ESPAS ⁽²⁾, ter imajo teritorialno razsežnost, saj različno vplivajo na posamezne regije, odvisno od njihovih teritorialnih posebnosti in širšega okvira. Vendar OR ugotavlja, da teritorialna razsežnost v poročilu ESPAS ni bila dovolj upoštevana, zato se veseli, da bo v prihodnjih dejavnostih projekta ESPAS prispeval k obravnavi te razsežnosti;
7. meni, da je za učinkovit odziv na sedanje in prihodnje trende in izzive potrebna jasna evropska teritorialna vizija, ki bi morala okrepite teritorialno razsežnost pri oblikovanju politike, med drugim z uporabo lokalnega pristopa;
8. v zvezi s tem poudarja vlogo Teritorialne agende 2020, ki je še vedno aktualna in jo je treba bolje izvajati. Pri tem opozarja na svoje nedavno mnenje *Za boljše izvajanje Teritorialne agende Evropske unije 2020* ⁽³⁾;
9. poleg tega poudarja, da sta bistvena elementa dobrega oblikovanja politik strateško načrtovanje in določanje jasnih in uresničljivih političnih ciljev, ki bi lahko bila del „vizije“;
10. poudarja, da na ravni EU Pogodba (člen 174 PDEU) določa splošni teritorialni cilj za razvoj Evropske unije, saj predpisuje naslednje: „Da bi Unija pospešila svoj vsesplošni skladni razvoj, razvija in izvaja tiste svoje dejavnosti, ki vodijo h krepitvi njene ekonomske, socialne in teritorialne kohezije.“ Teritorialna kohezija pomeni zagotavljanje uravnoveženega razvoja vseh regij EU;

Teritorialna razsežnost oblikovanja politike

11. poudarja prednosti in koristi uporabe lokalnega pristopa ⁽⁴⁾, katerega glavni elementi se nanašajo na povezovanje sektorjev v posebno teritorialno strategijo in na teritorialni dialog, usmerjen v rezultate. Z učinkovitim izvajanjem lokalnega pristopa se teritorialna identiteta in teritorialne posebnosti spoštujejo in oživijo kot izjemen adut;
12. ugotavlja, da se o lokalnem pristopu v institucijah EU sicer pogosto razpravlja, vendar se še ne izvaja v celoti povsod na ravni EU in na ravni držav članic. Ponavlja svoje trdno prepričanje, da bodo z lokalnim pristopom politike EU prinesle najboljše rezultate, saj bodo prilagojene posebnim lokalnim pogojem ter bodo učinkoviteje obravnavale izzive, s katerimi se soočajo regije, mesta in občine, ter tako zmanjšale razlike v stopnjah njihovega razvoja;
13. poudarja, da je kljub temu, da je še vedno treba krepiti sektorske politike, lokalni pristop najučinkovitejši za uresničevanje cilja iz Pogodbe o vsesplošnem skladnem razvoju. V zvezi s tem OR opozarja na študijo Evropske komisije, ki je opredelila pet skupnih značilnosti uspešne uporabe lokalnega pristopa ⁽⁵⁾. Te so: pomembna vloga spoštovanja teritorialne identitete, širjenje prek geografskih in sektorskih meja, odprt sistem upravljanja, močno vodenje ter preskušanje in učenje skozi prakso;

⁽¹⁾ <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/challenges-horizon-2025.pdf>

⁽²⁾ <http://europa.eu/espas/>

⁽³⁾ UL C 195, 12.6.2015, str. 30.

⁽⁴⁾ Lokalni pristop se lahko opredeli kot sodelovanje zainteresiranih strani pri obravnavi vprašanj, ki se dojemajo v okviru geografskega prostora, npr. v neki soseski, regiji ali ekosistemu.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2015/07/territorial-agenda-2020-put-in-practice

14. meni, da so sektorske strategije sicer pomembne za teritorialni razvoj, vendar je lokalni pristop pomembna podlaga za prilagojen lokalni in regionalni razvoj. Koncept skupnega okvira (partnerski sporazum) za izvajanje evropskih strukturnih in investicijskih skladov v tem programskem obdobju je treba pozdraviti, vendar je treba za uspešno izvajanje celotne politike odpraviti ovire, ki jih povzročajo različni predpisi. Regulativni okvir za evropske strukturne in investicijske sklade bi bilo treba poenostaviti ob upoštevanju prispevka ter vključitvi lokalnih in regionalnih oblasti. Projektom s teritorialno celostnim pristopom bi morali omogočiti, da se financirajo iz več skladov, zanje pa bi se moral uporabljati en sam regulativni okvir;

15. opozarja na analizo v šestem kohezijskem poročilu, v katerem je zapisano: „V zadnjih nekaj letih so se regionalne razlike povečale, ker je gospodarska kriza različne regije različno prizadela⁽⁶⁾.“ Pravzaprav so ne le kriza, ampak tudi politične odločitve, zlasti varčevalni ukrepi v okviru evropskega semestra, zelo različno vplivali na evropske regije. Finančno močne regije so na primer lahko ublažile učinke krize in izpolnile zahteve evropskega semestra, medtem ko so finančno šibke regije zaradi varčevalnih ukrepov morale zmanjšati javne naložbe, kar je povzročilo gospodarske težave. Ta analiza privede do zaključka, da imajo teritorialni učinek tudi politična področja in zunanji dejavniki, ki v preteklosti niso bili obravnavani s teritorialnega vidika, kot sta bančništvo in fiskalna politika. Poudarja, da je kriza zlasti poglobila razlike med območji, pri čemer je najbolj prizadela države, ki zaostajajo v razvoju. Zato OR poudarja, da je treba za poenotenje učinka politike izvajati ob upoštevanju načela ponovnega uravnoteženja in teritorialnega pristopa. Zato je treba sprejeti uravnotežen pristop do varčevalnih ukrepov;

16. ugotavlja, da se je od razprave o BDP in več iz leta 2009 količina razpoložljivih podatkov na ravni EU občutno povečala in da je treba za merjenje napredka pri izpolnjevanju ciljev EU zlasti na ravni regij in mest EU proučiti tudi druge kazalnike, ki dopolnjujejo BDP;

17. poudarja, da ima večina politik EU regionalno in lokalno razsežnost, ki jo je mogoče ugotoviti z oceno teritorialnega učinka in bi jo bilo treba upoštevati pri oblikovanju in reviziji teh politik. OR je leta 2014 začel s pilotno fazo strategije za oceno teritorialnega učinka na podlagi izbranih dosjejev, med katero so bili preizkušeni različne metodologije in pristopi. Močno pozdravlja dejstvo, da bo po objavi svežnja za boljšo pravno ureditev 19. maja 2015 Komisija kot enega od elementov ocene učinka uporabljala teritorialno oceno učinka. Zato OR poudarja tudi vlogo mestne politike EU – s posebnim poudarkom na „notranjih območjih“ – ter prednostni pomen njenega izvajanja za razvoj regij. Sklicuje se tudi na svoje mnenje z naslovom *Na poti k celostni agendi urbanih območij v EU* (25. junij 2014)⁽⁷⁾ in poudarja v njem vsebovan predlog za sprejetje bele knjige za celostno mestno politiko. Izraža tudi podporo izjavi Evropske komisije, ki je napovedala konkretne ukrepe za sprejetje mestne politike EU in bo za njeno izvajanje namenila 80 milijard EUR iz evropskega proračuna⁽⁸⁾. Komisijo poziva, naj se opre na izkušnje OR;

Z dejstvi podprto oblikovanje politik

18. izraža bojazen, da sedanje statistične enote v državah članicah EU ne odražajo nujno realnih ekonomsko-socialnih razmer in zato ne bi smele biti edina podlaga za oblikovanje in izvajanje prihodnjih politik. Politike bi morale biti povezane ter odražati močno medsektorsko, medregionalno in čezmejno razsežnost, ob upoštevanju njihovih učinkov na druge regije;

19. ponavlja, da morajo za ugotavljanje teh učinkov države članice in Evropska unija izvajati ocene teritorialnega učinka kot stalno prakso pri oblikovanju politik ter pri načrtovanju in izvajanju sektorskih naložb. Če se ne upoštevajo morebitni asimetrični učinki evropskih in nacionalnih politik, te ne bodo nikoli dovolj učinkovite ali uspešne, kar lahko povzroči neželene učinke;

⁽⁶⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2014/6th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion, str. 3.

⁽⁷⁾ COTER-V-046.

⁽⁸⁾ Glej izjavo komisarke za regionalno politiko Corine Crețu na drugem forumu o mestih (2. junija 2015 v Bruslju).

20. poudarja, da je pri preučevanju učinkov politik EU treba upoštevati dejstvo, da vse več evropskih državljanov živi na urbanih območjih, in probleme, ki jih to povzroča tako za mesta kot tudi za podeželje. Trenutno ni statističnih podatkov o urbani ravni ali pa jih je zelo malo, zato je težko jasno in temeljito oceniti učinke. OR in Evropska komisija trenutno izvajata pilotni projekt o oceni učinka na mesta, ki naj bi jo v prihodnosti nadalje razvili in bi lahko služila kot dragoceno orodje za ocenjevanje teh učinkov, ki bi pripomoglo k boljši pripravi zakonodaje. Poudarja tudi, da OR že nekaj časa poziva k temu, naj politike EU bolj upoštevajo skupen učinek majhnih in srednje velikih krajev in mest;

21. poudarja, da se podeželska območja med seboj razlikujejo tudi zaradi svojih značilnosti in izzivov ter da je njihova stopnja razvoja nižja od EU, zlasti v primerjavi s stopnjo razvoja mestnih območij – ta vrzel pa se še poglablja. Teritorialne kohezije ne bo mogoče doseči brez izkoriščanja celotnega potenciala, ki je na voljo, torej potenciala vseh območij. To je zlasti pomembno, ker zaradi funkcionalne medodvisnosti podeželskih in mestnih območij, npr. zaradi dnevih migrantov ali rekreacijskih dejavnosti, v nekaterih primerih območij skorajda ni mogoče jasno razmejiti;

22. v prihodnjih desetletjih naj bi se hitro razvijala tehnologija, s tem pa tudi orodja za hitro, učinkovito in objektivno oceno teh učinkov. Takšni modeli se že ustvarjajo in naglo razvijajo, dober primer tovrstnega orodja pa je hitri pregled Evropskega omrežja za spremljanje prostorskega razvoja in kohezije (*ESPON Quick Scan*). Trenutno je glavna ovira za oblikovanje teh instrumentov pomanjkanje zadostnih in popolnih zbirk statističnih podatkov, zlasti na lokalni ravni;

23. meni, da je prav tako pomembno, da se ocenijo teritorialni učinki nekaterih politik EU na območja iz člena 174 PDEU, ki so prizadeta zaradi strukturnih naravnih ali demografskih ovir, kot so najsevernejše regije z zelo nizko gostoto prebivalstva, otoki, čezmejna ali gorska območja;

24. poziva države članice in Evropsko unijo, naj bistveno več sredstev vložijo v pridobivanje manjkajočih statističnih podatkov, ki odražajo različne teritorialne izzive, in močno razvijejo zbiranje podatkov na najnižji upravni ravni. To je zlasti pomembno v državah, kjer Eurostatove teritorialne enote ne ustrezajo dejanski geografski razčlenitvi na lokalni ali regionalni ravni. Brez popolne in razvijajoče se slike regij EU ni mogoče oblikovati učinkovitih politik, ki obravnavajo izzive, s katerimi se soočajo. OR poudarja, da nove uredbe o strukturnih skladih vsebujejo tematski cilj 11 strukturnih skladov, ki je na voljo ravno za financiranje naložb v razvoj boljših podatkov na lokalni in regionalni ravni, vendar se je ta možnost žal doslej le malo uporabljala. Hkrati OR ponavlja, da je treba zmanjšati upravno breme za različne zainteresirane strani, tudi lokalne in regionalne oblasti, z vzpostavitvijo ustreznih instrumentov, ki omogočajo strožjo in bolj selektivno sistematizacijo zbiranja statističnih podatkov in poročanja, da se poenostavi njihova obdelava. Poskrbeti je treba, da bodo razpoložljivi viri v sklopu tematskega cilja 11 splošno znani;

25. poudarja koristnost programa ESPON⁽⁹⁾, s katerim se zbirajo teritorialni podatki po vsej Evropi. Zlasti projekcije v poročilu ESPON z naslovom *Making Europe Open and Polycentric* (Odprta in policentrična Evropa) so pomembne pri utemeljenem odločanju o naložbah, ki bi krepile regionalni razvoj. Ob upoštevanju različnih scenarijev OR meni, da bi policentrični razvoj moral biti cilj in bistven element teritorialne vizije 2050, ki bo vključevala lokalne oblasti vseh velikosti in iz vseh držav članic EU. Območja velemest se širijo, zato bi bilo treba spodbujati uravnotežen razvoj, hkrati pa namenjati pozornost malim krajem in manj razvitim regijam ter medsebojni povezanosti sosednjih območij;

Evropska teritorialna vizija in upravljanje

26. glede na to, da svetovni trendi in izzivi različno vplivajo na evropska lokalna in regionalna območja ter da vse javne politike vsebujejo teritorialno razsežnost, bi morala biti evropska teritorialna vizija usmerjena zlasti v uporabo teritorialne razsežnosti v evropskem upravljanju;

⁽⁹⁾ <http://www.espon.eu/main/>.

27. poudarja, da je OR sprejel Listino o upravljanju na več ravneh v Evropi ⁽¹⁰⁾, v kateri so opredeljena glavna načela evropskega upravljanja, ki naj bi pripomogla h krepitvi teritorialne razsežnosti oblikovanja politike in večji ekonomski, socialni in teritorialni koheziji v Evropi, kar je OR vedno znova poudaril v vseh svojih mnenjih o teritorialni politiki;
28. meni, da bi bilo treba v tem kontekstu dati poudarek in nuditi posebno podporo različnim oblikam sodelovanja med lokalnimi in regionalnimi oblastmi ter drugimi decentraliziranimi organi kot uspešnemu, učinkovitemu in legitimnemu orodju za izvajanje javnih storitev;
29. poudarja, da se je čezmejno sodelovanje lokalnih in regionalnih oblasti izkazalo za ključni instrument za razvoj obmejnih območij. Zato bi ga morali EU in države članice nadalje podpirati;
30. poudarja, da so inovativni finančni instrumenti in javno-zasebna partnerstva z jasnimi pravili lahko pomembna orodja za teritorialni razvoj v lokalnem pristopu na določenih področjih, kjer zasebno financiranje lahko dopolnjuje javno financiranje in kjer je donos dovolj privlačen. Vendar je treba poskrbeti, da se lokalnim in regionalnim oblastem zagotovijo navodila za uporabo finančnih instrumentov ⁽¹¹⁾;
31. poudarja ključno vlogo političnega vodstva in demokratično izvoljenih lokalnih oblasti pri razvoju lokalnega pristopa in poudarja, da ta pristop zahteva udeležbo zainteresiranih strani in odprtost na vseh ravneh upravljanja. Pomembno je, da vsi akterji v procesu dobro razumejo proces, njegovo vrednost in koristi;
32. poudarja, da lokalni pristop predvideva posebne vloge za akterje na različnih ravneh upravljanja. Strategije za prostorsko načrtovanje in razvoj bi morale vselej upoštevati raven, ki je ljudem najbližje, torej v večini primerov lokalno ali regionalno raven;
33. na političnih področjih, za katere je pristojna EU, je treba sistematično upoštevati teritorialno razsežnost. V zvezi s tem OR pozdravlja pobudo Evropske komisije za boljše pravno urejanje in se strinja, da bo „spoštovanje načel boljšega pravnega urejanja [...] zagotovilo, da bodo ukrepi temeljili na dejstvih, dobro zasnovani in prinašali otipljive ter trajnostne koristi državljanom, podjetjem in družbi kot celoti“ ⁽¹²⁾. OR izraža posebno zadovoljstvo ob dejstvu, da pobuda za boljše pravno urejanje prevzema glavna načela Listine OR o upravljanju na več ravneh v Evropi;
34. poudarja, da je OR vzpostavil platformo za spremljanje strategije Evropa 2020 za spremljanje regionalne razsežnosti strategije Evropa 2020, ki je ugotovila, da bi morala prenovljena strategija Evropa 2020 temeljiti na močnejšem partnerstvu in prevzemanju odgovornosti na vseh ravneh upravljanja ter da bi vanjo treba vključiti teritorialno razsežnost, večjo preglednost in odgovornost ter upravljanje na več ravneh ⁽¹³⁾;
35. meni, da je v skladu z Evropskim kodeksom dobre prakse za partnerstvo lokalnim in regionalnim oblastem treba zaupati pripravo razvojnih načrtov, pri čemer bi morale uporabiti svoje teritorialne posebnosti kot posebno vrednost in upoštevati dogovorjene evropske cilje ter potrebo po vključitvi organiziranih interesnih skupin. OR poudarja, da je kohezijska politika bistvena pri finančni pomoči in za metodološko usmerjanje lokalnih in regionalnih oblasti, ki izvajajo razvojne načrte. Učinkovito upravljanje je ključno za boljše izvajanje programov kakor tudi za kakovost načrtovanja projektov;
36. opozarja, da so bile glede na 6. poročilo o spremljanju strategije Evropa 2020 in evropskega semestra, ki ga je pred kratkim (oktobra 2015) izdala platforma OR za spremljanje strategije Evropa 2020, lokalne in regionalne oblasti iz 15 držav članic močno vključene v pripravo nacionalnih programov reform. Med izvajanjem programov je 23 od 28 vlad izrecno omenilo vlogo lokalnih in regionalnih oblasti na nekaterih področjih, kot so politika trga dela, socialno vključevanje in zdravstvo. V zvezi s strategijo Evropa 2020 je 20 držav članic poudarilo vlogo lokalnih oblasti v nacionalnih programih reform na področjih socialnega vključevanja, obnovljivih virov energije in podnebnih sprememb. Zato poziva k pregledu strategije Evropa 2020, da bo mogoče dodatno okrepiti teritorialno razsežnost politik EU in s tem doseči, da pri pripravi nacionalnih programov reform vse države članice spoštujejo načela subsidiarnosti in upravljanja na več ravneh ter partnerstva;

⁽¹⁰⁾ <http://cor.europa.eu/sl/activities/governance/Pages/charter-for-multiLevel-governance.aspx>.

⁽¹¹⁾ Mnenje OR o finančnih instrumentih v podporo teritorialnemu razvoju, sprejeto 13. oktobra 2015, COTER-VI/005.

⁽¹²⁾ COM(2015) 215, str. 3.

⁽¹³⁾ <http://cor.europa.eu/en/news/Pages/regions-cities-athens-declaration.aspx>.

37. kohezijska politika bi morala zagotoviti skladnost lokalnih in regionalnih načrtov z evropskimi cilji. Pri tem so partnerski sporazumi in operativni programi glavni instrumenti. OR poudarja, da se s financiranjem kohezijske politike iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov lahko prispeva k potrebni finančni pomoči za izvajanje načrtov. Prav tako poudarja, da se izvajanje lokalnih in regionalnih razvojnih načrtov lahko še pospeši s posebnimi instrumenti kohezijske politike, kot so celostne teritorialne naložbe in lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, ki bi jih morali bolj razširjeno uporabljati;

38. mnoge druge politike EU, kot so kmetijska politika in politika razvoja podeželja, prometna in energetska politika ali politika varstva okolja, imajo teritorialno razsežnost, ki je prav tako pomembna kot tista, ki jo ima kohezijska politika. Zato je te ostale sektorske politike prav tako treba prilagoditi, da bodo prispevale k lokalnim in regionalnim razvojnim načrtom. Teritorialna vizija 2050 mora zajemati vse politike EU s pomembno teritorialno razsežnostjo, da se bo lokalni pristop pri oblikovanju politik splošno uporabljal v vseh ustreznih politikah EU;

39. potreben je bolj povezan in usklajen pristop k evropski teritorialni strategiji oziroma viziji na evropski ravni; treba je vzpostaviti nadaljnje sodelovanje z nacionalnimi in evropskimi združenji, ki zastopajo lokalne in regionalne oblasti. Del tega pristopa bi morala biti tudi strukturirana in sistematična izmenjava izkušenj in znanja pri razvoju različnih sektorskih politik;

40. meni, da se mora evropska strategija oziroma vizija neprestano razvijati, zlasti z uporabo povratnih informacij od spodaj navzgor, ki jih zagotavlja stalno sodelovanje z evropskimi in nacionalnimi združenji, ki zastopajo lokalne in regionalne oblasti, ter ob upoštevanju globalnega razvoja, med drugim izzivov, ki jih prinašajo migracije in podnebne spremembe, kjer imajo lokalne in regionalne oblasti EU pomembno vlogo na podlagi načela subsidiarnosti.

V Bruslju, 3. decembra 2015

Predsednik
Evropskega odbora regij
Markku MARKKULA
