

17. prosinac 2008.

Neformalni ministarski sastanak održan u Marseillesu

26. studenog 2008.

Sažetak rasprave

1. Teritorijalna kohezija

Francusko predsjedništvo predstavilo je tri pitanja koja su se pojavila u uvodnoj napomeni kako bi se pokrenula rasprava, u svom uvodu prema prvom visokoj razini europske rasprave o teritorijalnoj koheziji.

Nakon rezimiranja načina i rokova za javnu raspravu otvorenu kroz objavljivanje Zelene knjige (Green Paper), europska povjerenica gđa Danuta Hübner spomenula je glavne elemente sadržaja koncepta teritorijalne kohezije analiziranog u Zelenoj knjizi i naglasila pitanja suradnje i političke koordinacije.

(Tekst povjereničinog govora može se pronaći na slijedećoj Internet adresi: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/651&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>)

Gosp. Luc Van den Brande, predsjednik Odbora regija, najavio je raspravu o preporuci o Zelenoj knjizi, koja će se održati na plenarnoj sjednici u veljači 2009. godine. On je predstavio tri stupa, koja bi prema Odboru regija, trebala podržati provedbu teritorijalne kohezije:

- Održavanje snažne regionalne politike namijenjene svim europskim regijama, gdje će teritorijalna suradnja spriječiti potragu za konkurentnošću ne stavljajući različite teritorije u konkurenciju.
- Jačanje integritetnog pristupa između regionalnih politika i drugih politika Zajednice koje same doprinose cilju teritorijalne kohezije.
- Upravljanje temeljeno na partnerstvu koje vodi računa o različitim nivoima uprave.

Tijekom rasprave koja je organizirana oko pitanja koje je postavilo francusko predsjedništvo, većina sudionika smatra da Zelena knjiga daje dobru osnovu za početnu raspravu pokrenutu od strane Komisije, u kojoj je većina izaslanstava rekla da želi sudjelovati.

S obzirom na **prvo pitanje koje se tiče samog pojma teritorijalne kohezije**, nekoliko točaka sporazuma postalo je vidljivo u razmjenama koje ostvaruju neki blokovi za izgradnju zajedničkog temelja za teritorijalnu koheziju. To je široki pristup ovom konceptu koji je usmjeren prema pravičnosti u pristupu infrastrukturama i uslugama, uzimajući u obzir raznolikost različitih teritorija a ne njihovo ujednačavanje, kao i razvoj njihovih potencijala. Teritorijalna kohezija više se odnosi na to nego na raspodjelu dohotka. No, s onu stranu semantičke rasprave, najvažniji aspekt su politički prioriteti i materijalni projekti proizašli iz njih. Nadalje, važno je izbjeći začahurivanje teritorijalne kohezije u pretjerano preciznu definiciju koja bi mogla zaustaviti raspravu, i posebno ograničiti političke implikacije koje proizlaze iz nje.

Čak i ako je teritorijalna kohezija, prije svega, nacionalno pitanje o kojem većina država članica kaže da trenutno raspravlja, široko je prihvaćeno da postoji izvorna dodana vrijednost koja se bavi tim pitanjem na razini Europske Unije.

Teritorijalna kohezija zahtijeva pristup na različitim teritorijalnim razinama, od intraregionalne do transnacionalne razine, na način koji je promjenljiv ovisno o teritorijalnim, administrativnim i političkih organizacijama u svakoj zemlji. Mehanizmi solidarnosti, strategije i teritorijalne suradnje bit će postavljeni na tim različitim razinama s odgovarajućom upravom za svaku situaciju.

Ovo pitanje upravljanja često je bilo spomenuto u govorima. Kako se teritorijalna kohezija može primijeniti na svim razinama javne akcije ono zahtijeva postavljanje odgovarajućeg

upravljanja na svakom teritorijalnom nivou, a mnoga pitanja koja treba razmotriti zahtijevaju višerazinsko upravljanje.

S obzirom na **drugo pitanje o odnosima između teritorijalne kohezije i kohezijske politike**, nitko nije osporio da ova kohezijska politika ima određenu ulogu, čak i ako ne postoji želja da to popravi oštećenja na teritorijima koje je uzrokovao neuspjeh sektorske politike vodeći računa o cilju teritorijalne kohezije.

Cilj teritorijalne kohezije mora ojačati kohezijsku politiku kroz osiguravanje sredstava za završetak usmjerenja i bolje ciljanje akcija. S druge strane, neka izaslanstva su navela da se teritorijalna kohezija ne bi trebala koristiti kao kriterij za davanje određenoj kategoriji teritorija prava na korištenje strukturalnih fondova. Niti je cilj definiranje novih kriterija za dodjelu sredstava između regija.

U mnogim govorima naglasilo se u kojoj mjeri europska teritorijalna suradnja, kao ona što se provodi u okviru kohezijske politike, igra važnu ulogu u pogledu teritorijalne kohezije. To potiče postavljanje strategija i alata za razvoj zajedničkih potencijala i kako bi se olakšalo rješenje prekograničnih i transregionalnih problema. To osnažuje energije koje se bave pitanjima koja su zajednička regijama smještenima u nekoliko zemalja. U tom smislu, nesimetrični utjecaj novih izazova na regije se često spominje zbog čega ga je potrebno zamisliti i primijeniti niz rješenja, ovisno o problemima koji su prisutni u teritorijima i njihovoj sposobnosti da odgovore na njih.

Konačno, s obzirom na **treće pitanje koje se bavi sektorskim politikama**, čini se da se svi igrači slažu u izjavi da se teritorijalna kohezija tiče svih politika Zajednice koje imaju utjecaja na teritorij i da ne može biti svedena na sastavni dio kohezijske politike, čak i ako to pravilo ima određenu ulogu. Teritorijalni utjecaj ovih sektorskih politika mora biti uzeto u obzir u fazi projektiranja. U tom smislu, u mnogim govorima spomenuto je kako je Teritorijalna agenda učinila teritorijalnu koheziju svojom centralnom osi.

Princip studije teritorijalnog utjecaja često se spominje kao jedan od uvjeta za dobar angažman sektorskih politika. To se ne smije smatrati kao dodatno birokratsko ograničenje, nego kao bitan korak ka poboljšanju ciljanja i efikasnosti politike. Nadalje, neuspjeh koordinacije tih politika na cijelom teritoriju ima cijenu, a proturječno je tražiti određene teritorijalne politike da poprave oštećenja uzrokovana neuspjehom drugih politika vodeći računa o teritorijalnim realnostima.

U tom smislu, napomenuto je da je u cilju poboljšanja ciljnih politika važno posjedovati dublje poznavanje teritorija i dinamike koja ih pokreće s ciljem preciziranja pokazatelja. Promatranje i budućnost teritorije smatraju se bitnim alatima za teritorijalnu koheziju. Vodeća uloga ESPON programa je nekoliko puta spomenuta u tom pogledu.

Na kraju, **nakon postavljenih pitanja**, nekoliko izaslanstava je naglasilo potrebu ojačanja legitimiteta neformalnih sastanaka između ministara odgovornih za prostorno planiranje i regionalni razvoj kako bi se postupno krenulo prema više formalnim instancama koje se bave kohezijskom politikom u okviru Vijeća.

Rasprava je bila plodna i napredovala je zbog zajedničkog razumijevanja teritorijalne kohezije i prednosti koje pruža zajedničko bavljenje ovim pitanjem, iako još uvijek postoje razlike u analizi i procjeni. Rasprava unutar država članica i širom Europe mora se nastaviti i tada će svaka država članica biti u mogućnosti dati doprinos otvorenoj raspravi o Zelenoj knjizi Komisije ako to želi.

2. Budućnost kohezijske politike

U uvodu u raspravu o budućnosti kohezijske politike francusko predsjedništvo je ponovilo da je njegova namjera bila pružiti priliku za poduzimanjem novog koraka u raspravi na temu koja je otvorena od strane Komisije, uz objavljivanje 4. izvješća o ekonomskoj i socijalnoj koheziji. Zatim je predstavilo tri pitanja koja su se pojavila u njegovom uvodnom obraćanju s namjerom započinjanja rasprave.

Europska povjerenica, gđa Danuta Hubner, predstavila je prve rezultate sadržane u radnom dokumentu osoblja Komisije pod nazivom "Regije 2020: procjena budućih izazova za EU regije" navodeći da je to samo prvi rad koji će biti nastavljen tako da studije o budućnosti kohezijske politike mogu realno razmotriti četiri nova politička izazova prepoznata od strane Komisije i koji bi trebali imati značajan utjecaj na pravce poduzete od strane politika Zajednice i izbora o tome kako ciljati financiranje: izazovima vezanim za prilagodbu globalizaciji, demografskim i klimatskim promjenama i novom energetsom stanju.

(Tekst povjereničinog govora može se pronaći na slijedećoj Internet adresi: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/652&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>)

M. Gerardo Galeote, predsjednik Odbora za regionalni razvoj Europskog parlamenta, spomenuo je u svom govoru da je ova institucija predana načelima kohezijske politike i da odbija bilo kakvu renacionalizaciju. On se posebno zalaže za učinkovito korištenje strukturalnih fondova za regionalnu konkurentnost te je napomenuo da je zadovoljan jačanjem ekonomskog oporavka u Europi koje je omogućila kohezijska politika kao i s pomoći malim i srednjim poduzećima i novim radnim mjestima za ljude koji su ostali bez posla što je bio rezultat krize.

Rasprava koja je slijedila istaknula je neke vodeće koncepte koji su postalo jasniji uslijed pitanja koja su postavljena u uvodnom govoru.

Prvo, prilično općenito pitanje, tiče se primjedbe da nema proturječja između konkurentnosti, efikasnosti i ciljeve kohezije; kohezija ovisi o povećanju atraktivnosti teritorija koje pomaže u poboljšanju života i životnih uvjeta građana, te je pogodno za razvoj gospodarskih djelatnosti na temelju razvoja potencijala u svakom području. Svi ovi elementi moraju se odražavati na sveobuhvatnu strategiju širom Europe.

Međutim, kako bi se potvrdile njezine dodane vrijednosti u odnosu na nacionalne politike, mora biti uspješnija na demonstriranje svojih efikasnosti na terenu. Potrebno je pokušati pojednostaviti njen sustav provedbe; nekoliko izaslanstava je inzistiralo na ovoj potrebi.

Drugi od ovih vodećih koncepata bavi se pitanjem koje smo postavili o doprinosu kohezijske politike na prilagodbu regija na nove izazove.

U tom pogledu, komentari o viziji situacije u regijama do 2020. godine, koje je predstavila povjerenica gđa Hubner, pokazali su kako se susreće sa široko rasprostranjenom zajedničkom zabrinutošću. Poput svih ostalih politika, kohezijska politika mora se prilagoditi i promijeniti svoje odgovore kao funkciju tih izazova.

Većina sudionika se složila s izjavom u kojoj se kaže da kohezijska politika ima ulogu pomaganja regijama i teritorijima koji se suočavaju s novim izazovima, ali ona ne smije zamijeniti sektorske politike u kojima je ukorijenjena stručnost, niti ju odvratiti od svog primarnog cilja, i kao takva mora nastaviti davati prvenstvo podržavanju slabije razvijenih regija koje su najmanje pogodne za suočavanje s ovim izazovima.

Također smo se složili da su u pitanju sve regije iako nisu sve zahvaćene u istom omjeru, te da prihvaćanje ovih izazova znači pomoć regijama u izgradnji razvojnih strategija koje integriraju mogućnosti i rizičnih čimbenika koje stvaraju.

Treći vodeći koncept odnosi na teritorijalnu dimenziju kohezijske politike.

Iako kohezijska politika u biti ima teritorijalnu dimenziju, ona mora poboljšati način na koji uzima u obzir različitost teritorija, njihove potencijale i njihovim specifične probleme. To je način razmišljanja na koji nas potiče cilj teritorijalne kohezije.

Rasprava je pokazala da se određene zemljopisne značajke moraju bolje odražavati u opredjeljenjima za tu politiku, čak i ako one ne daju pravo dotičnim regijama na posebna prava povlačenja sredstava iz strukturalnih fondova. Nadalje, podregionalne razlike i dalje snažno zabrinjavaju naše vlade, kako u starim tako i u novim državama članicama. Problemi uskraćenih područja u našim mjestima i gradovima te krhka i često raseljena ruralna područja su uvijek prisutna.

Nastavljajući trend prema polarizaciji razvoja u Europi je pozitivna pojava (razvoj stvara doprinos poboljšanju europske konkurentnosti u svijetu i jačanje njenih regija), no ona zanemaruje dijelove teritorija koji nemaju dovoljno koristi od politika izvrsnosti ili drugih čimbenika privlačnosti iako imaju prednosti na kojima mogu graditi svoju budućnost. Kohezijska politika bi trebala pomoći ovim prostorima da bolje iskoriste prednost efekta povlačenja koji omogućava rast kao i vlastitih sredstava.

Europska teritorijalna suradnja je moćan alat za bolju organizaciju javne akcije na različitim teritorijalnim razinama, od podregionalne do transnacionalne razine. To bi u budućnosti trebalo ojačati.

I na tu temu, rasprava je istaknula važnost područnih analiza alata za preciznije ciljanje akcija kohezijske politike. U ovoj fazi cilj nije propitkivanje kriterija koji se koriste za raspodjelu financiranja, jer pokazatelji koji se trenutno koriste (osobito BDP po stanovniku, stopa nezaposlenosti, itd.) su još uvijek relevantni; nesumnjivo, oni bi trebali biti nadopunjeni s više kvalitativnih pokazatelja kako bi se bolje vodilo računa o socijalnim problemima, kvaliteti života, itd.

3. Provedba Teritorijalne agende

Izaslanstva su jednoglasno usvojila pet preporuka dostavljenih od strane francuskog predsjedništva Europske Unije koje predlažu metode analize ključnih dokumenata u okviru Teritorijalne agende, vodeći računa o njihovim teritorijalnim aspektima. Oni su tada također zamolili dvije vodeće države partnere (Njemačka i Francuska), ponovno jednoglasno, da i dalje rade na četiri ključna dokumenta nad kojima su napravljene analize i da predlože preporuke tijekom predstojećeg neformalnog ministarskog sastanka. Tekst ovih preporuka nalazi se u prilogu ovog izvještaja. Fazni izvještaj o akciji 2.4 za koji je portugalsko izaslanstvo zatražilo dodatak je također priloženo.

Potpuni sažetak provedbe prvog akcijskog programa Teritorijalne agende bio je prezentiran u pismenom dokumentu. Ova tabela je dovršena i također je priložena u dodatku. Konačni izvještaj za akciju 1.1 "koordinacija između prostornog i urbanog razvoja", u organizaciji Slovenije, bio je objavljen u brošuri koja je podijeljena izaslanstvima. Izaslanstva smatraju ovaj završni izvještaj i ključne poruke sadržane u njemu, rezultatima akcije 1.1 u akcijskom programu Teritorijalne agende. Ovisno o tim rezultatima, oni su prepoznali važnost koordinacije između prostornih i urbanih

razvojnih politika u cilju postizanja održivog razvoja teritorija. Konačno, ovi rezultati predstavljaju etapu u zajedničkoj provedbi u Leipziške povelje i Teritorijalne agende.

4. Odgovori kohezijske politike na ekonomsku i financijsku krizu

Ova točka dodana je na dnevni red na inicijativu francuskog predsjedništva.

Ono je ponovilo izniman kontekst financijske i ekonomske krize i potrebu za brzim zauzimanjem stajališta o doprinosu strukturalnih fondova kako bi se popravila ekonomska situacija, te u isto vrijeme za poduzimanjem opreznih koraka kako bi se održala socijalna i teritorijalna kohezija.

Gđa Danuta Hubner, povjerenica zadužena za regionalnu politiku, predstavila je niz prijedloga odgovora na terenu za koje je ona odgovorna, u okviru Komisijinog globalnog odgovora predstavljenog u isto vrijeme u Bruxellesu. Što se tiče povjerenice, ne postoji razlog da ERDF promjeni smjer; potrebno je ostati unutar općih okvira Lisabonske strategije i pokušati izaći ojačani iz krize. Stoga, cilj je da se prvenstveno pojednostave metode upravljanja kako bi bile fleksibilnije te da se koriste svi raspoloživi alati kako bi se strukturalni fondovi najbolje iskoristili, unatoč teškoćama zbog krize.

(Tekst njenog govora može se pronaći na slijedećoj Internet adresi: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/653&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>)

Sve države članice pohvalile su brzinu reakcije Komisije prema krizi kao i prednosti predstavljenih mjera, istaknuvši potrebu brze operativne uporabe tih mjera. Opća podrška dana je načelu održavanja općeg cilja konkurentnosti i zapošljavanja, te je dano prvenstvo pojednostavljenju uz poštivanje osnovnih pravila i dugoročnih ciljeva.

Uporaba JEREMIE, JESSICA i JASPERS alata u spoju s EIB-om čini se kao dobar pristup; spominju se druge opcije koje se također tiču i drugih Općih uprava Europske komisije, na primjer podizanje "de minimis" praga ili osnivanje regionalnih fondova za upravljanje rizicima vezanim uz krizu, ili bolja povezanost između ERDF i ESF u upravljanju posljedicama krize na lokalnoj razini.

Nekoliko država članica iskazalo je interes u uvodu predstavljenom od strane Komisije koje se bavi pitanjem financiranja energetske učinkovitosti, primjerice u sektoru stanovanja, te je spremno proučiti metode koje se koriste. Izvan osnovnog pitanja, ove mjere mogu doprinijeti izgradnji prateće djelatnosti koja je ozbiljno pogođena krizom i pružiti većini stanovnika sa skromnim prihodima način za uštedu. Osim toga, podrška je usmjerena prema ulaganjima koja imaju sposobnost da značajno doprinesu borbi protiv klimatskih promjena.

Općenito, izneseno je nekoliko komentara o tome kako voditi računa o pitanjima koja se bave klimatskim promjenama i energetske problemima; većina država članica prepoznaje važnost ovog novog izazova i potrebu da ih ERDF uzme u obzir u svojim prioritetima, u isto vrijeme inzistirajući na nužnosti da se ERDF mobilizira u smjeru inovativnih projekata.

Države članice posebno su podržale mjere za povećanje fleksibilnosti i pojednostavljenja upravljanja strukturalnim fondovima; prilagodbu prioriteta i financijskih modela operativnih programa kako bi se odgovorilo na kontekst krize, odlaganje datuma zatvaranja programa 2000.-2006., povećanje stope napretka u svim programima, mogućnosti napredovanja u glavnim projektima bez čekanja da se konačno usvoje, pojednostavljenje metoda izračunavanja osnovice iznosa subvencija, itd. Kao i Komisija, neki smatraju da kriza može pružiti priliku da donesemo prijedloge za pojednostavljenje o kojima su već

napravljena uvodna ispitivanja (osobito kao dio zajedničke inicijative između Njemačke, Italije i Španjolske, kao i radne grupe na čelu s Estonijom), ali koji se sada trebaju smatrati osobito hitnima.

EIB je iznijela svoju želju da prati ovaj akcijski plan, osobito za financiranje malih i srednjih poduzeća u energetske učinkovitosti i na polju čistog prijevoza, s posebnim naporom na približavanju regija i uskraćenih urbanih zona; države članice su dogovorile ovaj pristup.

OECD je navela svoju zabrinutost u pogledu suočavanja s krizom koja je već stvorila dodatnih 8 milijuna nezaposlenih. To naglašava potrebu za jakim partnerstvom s regijama, održavajući inovativni cilj koji je ostao najbolji razvojni čimbenik.

Povjerenica je spomenula rad pokrenut s drugim Općim upravama (a posebno s OU za konkurentnost) u području informacijskih tehnologija, subvencije tvrtkama, pojednostavljenja poradi učinkovitosti, ali održavajući spremnost za dobrim financijskim upravljanjem europskim fondovima. Ona je spomenula raspored sastanaka i odluka koje se očekuju od Komisije, Vijeća i Parlamenta, kao i želje svih da donesu brze operativne odluke.

Francusko predsjedništvo je zahvalilo povjerenici i europskim institucijama na njihovoj mobilizaciji u ovoj teškoj situaciji, te je priznalo volju svih da rade pod hitno kako bi se mobilizirali strukturalni fondovi unatoč krizi, usvajanjem mjera za povećanje prilagodljivosti i pojednostavljenje upravljanja tim fondovima, zadržavši pritom strogu kontrolu nad korištenjem javnih fondova i ostanak čvrsto u okviru Lisabonske i Geteborške strategije.