

LT

LT

LT



EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 6.10.2008
COM(2008) 616 galutinis

**KOMISIJOS KOMUNIKATAS TARYBAI, EUROPOS PARLAMENTUI, REGIONŲ
KOMITETUI IR EUROPOS EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ
KOMITETUI**

**Žalioji knyga dėl teritorinės sanglaudos
Kaip teritorinę įvairovę paversti privalumu**

{SEC(2008) 2550}

TURINYS

1.	Teritorinė ekonominės ir socialinės sanglaudos perspektyva	3
2.	Labiau subalansuotos ir darnios plėtros link	4
2.1.	Koncentracija – tankumo skirtumų panaikinimas	5
2.2.	Teritorijų suartinimas – atstumo įveikimas	6
2.3.	Bendradarbiavimas – skirtumų panaikinimas	7
2.4.	Tam tikrų geografinių ypatumų turintys regionai	8
3.	Bendrijos ir šalių lygmeniu svarstoma ir vykdoma teritorinė sanglauda	9
3.1.	Teritorinė sanglauda ir ES politikos programavimas	9
3.2.	Diskusijos valstybėse narėse ir tarp jų	10
4.	Klausimai diskusijoms	11

**KOMISIJOS KOMUNIKATAS TARYBAI, EUROPOS PARLAMENTUI, REGIONŲ
KOMITETUI IR EUROPOS EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ
KOMITETUI**

**Žalioji knyga dėl teritorinės sanglaudos
Kaip teritorinę įvairovę paversti privalumu**

1. TERITORINĖ EKONOMINĖS IR SOCIALINĖS SANGLAUDOS PERSPEKTYVA

Nuo šaltos Šiaurės poliarinio tundros iki tropinių Gajanos miškų, nuo Alpių iki Graikijos salų, nuo Londono ir Paryžiaus didmiesčių iki senovinių mažų miestelių ir kaimų – Europos Sąjungos teritorinė įvairovė nepaprastai turtinga.

Teritorinė sanglauda – visų šių vietovių darnaus vystimosi užtikrinimas ir siekis, kad jų gyventojai kuo geriau išnaudotų šių teritorijų ypatybes. Iš esmės tai būdas įvairovę paversti pranašumu, naudingu darniam visos ES vystimuisi.

Politikos koordinavimas tokiose didelėse teritorijose kaip Baltijos jūros regionas, sąlygų gerinimas prie rytinės išorės sienos, skatinimas kurti visame pasaulyje konkurencingus ir tvarius miestus, didelių regionų tam tikrų dalių ir vargingų miestų rajonų socialinės atskirties mažinimas, galimybių naudotis švietimo, sveikatos priežiūros ir energijos paslaugomis atokiuose regionuose didinimas ir kai kurių regionų, turinčių tam tikrų geografinių ypatybių, patiriami sunkumai – visa tai susiję su teritorinės sanglaudos siekiu.

Konkurencingumas ir klestėjimas vis labiau priklauso nuo žmonių ir įmonių gebėjimo kuo geriau pasinaudoti visais savo teritorijos privalumais. Tačiau globalizuotoje ir įvairiais tarpusavio ryšiais susijusioje ekonomikoje konkurencingumas taip pat priklauso nuo ryšių su kitomis teritorijomis – tik taip galima užtikrinti, kad bendras turtas būtų naudojamas darniai ir tvariai. Bendradarbiavimas, technologijų ir idėjų gausa, prekės, paslaugos ir kapitalas tampa svarbesniu nei bet kada anksčiau teritorinės raidos aspektu ir svarbiausiu veiksniumi, lemiančiu ilgalaikį ir tvarų visos ES augimą.

Viešoji politika gali padėti teritorijoms kuo geriau pasinaudoti savo privalumais. Be to, ji gali joms padėti drauge spręsti bendrus uždavinius, siekti kritinės masės ir sutelkus pajėgas gauti daugiau naudos, naudotis bendros veiklos papildomumu ir sinergija bei panaikinti dėl administracinių kliūčių atsiradusią atskirtį.

Daugybė teritorijoms kylančių problemų yra susijusios su skirtingais sektoriais, todėl joms veiksmingai spręsti būtinas integruotas metodas ir skirtingų institucijų bei susijusių suinteresuotųjų šalių bendradarbiavimas. Šiuo atžvilgiu teritorinės sanglaudos sąvoka susiejamas ekonominis efektyvumas, socialinė sanglauda ir ekologinė pusiausvyra, o drauge formuojama politika, kurioje daugiausia dėmesio skiriama darniam vystimuisi.

Teritorinio aspekto svarba pripažįstama jau seniai. Tai buvo vienas svarbiausių ES struktūrinės politikos¹ aspektų nuo tada, kai jis atsirado. Keletas sektorių politikos krypčių taip pat turi tam tikros įtakos teritorijoms, o tam tikromis politinėmis priemonėmis² padedama spręsti specifines teritorijų problemas.

Dėl struktūrinės politikos – teisė į paramą dažniausiai nustatoma regioniniu lygmeniu ir vis daugiau žmonių supranta, kad rengiant plėtros strategijas būtina atsižvelgti į tam tikrus teritorijų privalumus, jų fizinių, žmogiškąjį ir socialinį kapitalą bei gamtinius išteklius. Be to, siekiant visos ES ekonominio ir socialinio vystymosi daugelį metų ES struktūrinėje politikoje sėkmingai naudojamas daugiašalis integruotasis metodas.

Teritorinės sanglaudos svarba pabrėžta 2006 m. Tarybos priimtose Bendrijos sanglaudos politikos strateginėse gairėse, kur teigiama, kad „teritorinės sanglaudos skatinimas turėtų būti pastangų užtikrinti, kad visa Europos teritorija turėtų galimybę prisidėti prie ekonomikos augimo ir darbo vietų kūrimo, dalimi“³. Bendrijos kaimo plėtros strateginėse gairėse⁴ panašiai pabrėžiama ES kaimo plėtros programų, susijusių su teritorinės sanglaudos siekiu, svarba. Tai pat vis dažniau pripažįstama, kad reikia skatinti tiesiogiai su plėtros procesu susijusius skirtingų valdžios lygmenų, jų ir organizacijų bei žmonių bendradarbiavimą, dialogą ir partnerystę.

Be to, siekiant teritorinės sanglaudos būtų naudinga išsiaiškinti daugybę susijusių klausimų. Jei šios problemos būtų suprantamos visų vienodai, pagerėtų sanglaudos politikos valdymas – politika būtų lankstesnė, pritaikomesnė prie teritorinio masto, labiau atitiktų į vietos gyventojų pageidavimus ir poreikius, labiau derėtų su kitomis politikos sritimis ir visiškai atitiktų subsidiarumo principą.

2007 m. gegužės 24–25 d. Leipcige vykusio neformalaus už teritorijų planavimą ir regioninę plėtrą atsakingų ES ministrų susitikimo išvadose Komisija raginama „iki 2008 m. parengti teritorinės sanglaudos ataskaitą“⁵, o šia žaliaja knyga pradedamos diskusijos apie teritorinę sanglaudą, kuriomis siekiama tobulinti šios reiškinių ir jo įtakos politikai bei bendradarbiavimui suvokimą. Šios diskusijos neturi įtakos tuo pačiu metu vykstančio Komisijos svarstymo dėl biudžeto peržiūros rezultatams. Žaliojoje knygoje neaptariami jokie dabartinėje finansinėje programoje pateikti finansiniai sanglaudos politikos aspektai.

2. LABIAU SUBALANSUOTOS IR DARNIOS PLĖTROS LINK⁶

ES gyventojų pasiskirstymas yra unikalus. Visoje Europoje yra 5 000⁷ miestelių ir beveik 1 000 miestų⁸, kurie yra svarbiausi ekonominės, socialinės ir kultūrinės veiklos centrai.

¹ Terminas „ES struktūrinė politika“ daugiausia apibūdina ERPF, ESF, Sanglaudos fondo, kaimo plėtros fondo ir žuvininkystės fondo politines intervencines priemones.

² Pavyzdžiui, specifinės atokiausių regionų ir kai kurių mažų Graikijos salų programos.

³ Oficialusis leidinys L 291, 2006 10 21, p. 29.

⁴ Oficialusis leidinys L 55, 2006 2 25, p. 26.

⁵ http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1005349/Conclusions-of-the-German-EU-Council-Presidency-accessible.pdf

⁶ Šiame skyriuje naudojama teritorijų tipologija paaiškinta SEC(2008) 2550.

⁷ Gyventojų skaičius – 5 000–50 000.

⁸ Gyventojų skaičius – daugiau nei 50 000.

Šiam gana tankiam miestų tinklui priklauso keletas labai didelių didmiesčių. ES didmiesčiuose, kurių gyventojų skaičius didesnis nei 5 mln., gyvena tik septyni procentai žmonių, o JAV – 25 %; tarp 100 didžiausių pasaulio miestų yra tik 5 ES miestai⁹.

Toks teritorinis išsidėstymas turi įtakos tiek miesto gyventojų, gyvenančių šalia kaimo vietovių, tiek kaimo gyventojų, kuriems nereikia toli vykti, kad galėtų pasinaudoti paslaugomis, gyvenimo ES kokybei. Dėl to veiksmingiau naudojami išteklių – išvengiama labai didelėms aglomeracijoms būdingo neekonomiškumo¹⁰, dideliame plote išsidriekusiems miestams būdingo netausaus energijos ir žemės naudojimo¹¹ – toliau kintant klimatui ir siekiant prie šios kaitos prisitaikyti arba su ja kovoti šie veiksniai bus dar svarbesni.

Tačiau ekonominės veiklos pasiskirstymas toli gražu nėra toks tolygus kaip teritorinis išsidėstymas (1 žemėlapis). Veiklos sutelkimas naudingas ekonomiškai, bet yra ir trūkumų: didelis gyventojų tankumas, didelės nekilnojamojo turto kainos, socialinė atskirtis ir tarša. Dėl spartaus Airijos, Ispanijos ir naujų ES valstybių narių ekonomikos augimo per paskutinį dešimtmetį ES ekonominės veiklos pasiskirstymas visoje ES tapo tolygesnis (2 žemėlapis). Tolygiau ši veikla pasiskirstė ir kai kuriose pavienėse šalyse, kaip antai Airijoje ir Ispanijoje, tačiau ir jose yra ir pernelyg tankiai gyvenamų miesto vietovių, ir tokių vietovių, kurių potencialas neišnaudojamas.

Esant darnesniai ir tvaresniai vystimuisi, kuris neatsiejamas nuo teritorinės sanglaudos, išteklių būtų naudojami tolygiau ir tvariau, būtų gaunama ekonominės naudos, nes teritorijos nebūtų pernelyg tankiai gyvenamos ir išlaidos būtų mažesnės, o tai būtų naudinga tiek aplinkai, tiek gyvenimo kokybei.

2009 m. pasaulio vystimosi ataskaitoje Pasaulio bankas nurodo, kokį poveikį tankumas, atstumas ir skirtumai gali turėti ekonominės ir socialinės plėtros tempui. ES *mutatis mutandis* kyla panašių klausimų. Juos sprendžiant gali būti imamasi trejų veiksmų: koncentracijos, suartinimo ir bendradarbiavimo.

Be to, tam tikruose regionuose dėl geografinių ypatybių gali kilti tam tikrų teritorinės sanglaudos sunkumų. Visi jie nagrinėjami atskirai šio skyriaus paskutinėje dalyje.

2.1. Koncentracija – tankumo skirtumų panaikinimas

Kaip minėta, ekonominė veikla ES yra pasiskirsčiusi ne taip tolygiai kaip gyventojai. Ekonominės veiklos sutelkimas tam tikruose regionuose tam tikra prasme yra naudingas – dėl aglomeracijų ir tam tikra veikla užsiimančių įmonių grupių susitelkimo vienoje vietovėje gaunama papildomos naudos, pvz., teikiamos pačios įvairiausios sveikatos priežiūros paslaugos ir suteikiama galimybė studijuoti aukštosiose mokyklose ir naudotis mokymo priemonėmis. Tai rodo aukštas BVP vienam gyventojui, našumo, užimtumo ir mokslinių tyrimų ir inovacijų veiklos lygis, kuris atitinka nacionalinių sostinių ir daugumos kitų tankiai apgyvendintų konurbacijų vidurkį.

⁹ www.citypopulation.de.

¹⁰ Žr. OECD, 2007, *Competitive Cities in the Global Economy* (Konkurencingi miestai pasaulio ekonomikoje).

¹¹ Žr. Peter Newman ir Jeffrey Kenworthy, 1999, *Sustainability and Cities*. Island Press.

Be to, dėl per didelio gyventojų tankumo atsiranda neekonomiškumo, o kai kurie miestų rajonai patiria rimtų apleistų teritorijų ir socialinės atskirties problemų. Tai rodo ne tik žemesnis nei vidutinis BPV vienam žmogui lygis ir aukštas nedarbo lygis, bet ir daugybei turtingesnių miestų būdingos skurdo zonos, nusikalstamumas ir socialiniai neramumai. Reikėtų daugiau dėmesio skirti neigiamo aglomeracijos poveikio mažinimui ir užtikrinti, kad labai specializuota ir produktyvi ekonomika būtų naudinga visoms socialinėms grupėms.

Vidutiniams ne tokių didelių miestų ir miestelių regionams irgi būtų naudos, jei būtų kuriamas tvirtas miestų ir miestelių tinklas ir koordinuotai plėtojami privalumai. Vidutiniuose ir kaimo regionuose svarbiausias paslaugas aplinkinėms kaimo vietovėms taip pat teikia miesteliai ir miestai.

Iš tikrųjų toliau nuo didmiesčių ir miestų esančiose kaimo vietovėse maži ir vidutiniai miesteliai kad ir koks būtų jų dydis, dažnai būna svarbesni, nei gali atrodyti. Šie miesteliai atlieka svarbų vaidmenį užtikrinant galimybę gauti paslaugas, įskaitant infrastruktūrą, būtiną investavimui į tai, kas padėtų žmonėms ir įmonėms prisitaikyti, taigi jie yra be galo svarbūs siekiant sustabdyti kaimo gyventojų skaičiaus mažėjimą ir užtikrinti, kad šios vietovės ir toliau būtų patrauklios vietos gyventi.

Nors ekonominė veikla yra sutelkta miesteliuose ir miestuose, kaimo vietovės tebėra svarbi ES dalis. Kaimo vietovėse yra didžioji dalis gamtinių išteklių ir natūralios gamtos plotų (ežerų, miškų, „Natura 2000“ vietovių ir pan.) (6 žemėlapis), čia gera oro kokybė (7 žemėlapis), jos dažnai būna patrauklios ir saugios gyventi ir lankyti.

Pagrindinis uždavinys – užtikrinti visos ES darnią ir tvarią teritorinę plėtrą stiprinant ekonominį konkurencingumą ir pajėgumą augti išsaugant gamtos turtus ir užtikrinant socialinę sanglaudą. Tai reiškia, kad reikia vengti per didelio augimo sutelkimo ir teikti daugiau galimybių naudotis aglomeracijos teikiamais privalumais.

2.2. Teritorijų suartinimas – atstumo įveikimas

Šiandien teritorijų suartinimas yra daugiau nei gerų įvairių rūšių transporto jungčių užtikrinimas. Drauge tai – pakankamos galimybės gauti sveikatos priežiūros, švietimo paslaugas, tvari energetika, plačiajuosčio interneto prieiga, patikima prieiga prie energetikos tinklų, tvirti verslo ir mokslinių tyrimų centrų ryšiai. Teritorijų suartinimas taip pat svarbus siekiant tenkinti tam tikrus nepalankioje padėtyje esančių grupių poreikius.

Integruotos transporto sistemos – tai miestus jungiantys keliai ar geležinkeliai, vidaus vandenų keliai, įvairių rūšių transporto tinklai ir pažangios eismo valdymo sistemos.

Naujosiose valstybėse narėse trūksta gerų kelių jungčių, todėl keliaujant iš vieno miesto į kitą užtrunkama ilgiau nei ES 15 šalyse (8 žemėlapis). Geros geležinkelių jungtys taip pat išsidėsčiusios netolygiai – daugumos valstybių narių geležinkelio linijos nepritaikytos greitiesiems traukiniams ir neretai prastos būklės.

Dėl nevienodos antrinės svarbos kelių tinklų ir viešojo transporto kokybės kelionės į oro uostus dažnai užtrunka (9 žemėlapis), o jūrų transportas, kuris gali sumažinti grūstis keliuose ir išmetamo CO₂ kiekį, kol kas išplėtotas menkai (10 žemėlapis).

Patikima galimybė gauti energijos yra ne mažiau svarbi – siekiant užtikrinti tvirtą ir veiksmingą energijos tiekimą reikia atkreipti dėmesį į ypatingą dėl geografinių (kaimo ar atokieji regionai, salos) ar istorinių (pvz., Baltijos šalys) priežasčių nuo ES rinkos atskirtų tinklų padėtį. Su įvairiais energijos šaltiniais ir darniu vystimusi susijusių galimybių gali suteikti atsinaujinančioji energija ir energijos efektyvumo priemonės.

Nepakankamos galimybės naudotis visuotinės ekonominės svarbos paslaugomis, pvz., sveikatos priežiūros ar švietimo, yra dažna problema kaimo vietovėse: pavyzdžiui, atokiuose regionuose 40 % žmonių gyvena vidutiniškai daugiau nei 30 min. kelio iki ligoninės, o 43 % daugiau nei valanda kelio iki universiteto (2 lentelė). Atokiose vietovėse reikėtų plėtoti IRT grindžiamas sveikatos priežiūros ir švietimo paslaugas – pasitelkti nuotolinę mediciną ir nuotolinį mokymąsi.

Tačiau prieiga prie sparčiojo interneto, kuris tapo labai svarbus daugybei įmonių ir žmonių, vis dar nėra pakankama. 2007 m. kaimo vietovių namų ūkių galimybė naudotis plačiajuosčiu internetu namuose buvo vidutiniškai 15 procentinių punktų mažesnė nei miesto vietovėse.

2.3. Bendradarbiavimas – skirtumų panaikinimas

Suartinimo ir koncentracijos problemas galima efektyviai spręsti tik glaudžiai bendradarbiaujant įvairiais lygmenimis. Su klimato kaita, potvyniais, biologinės įvairovės nykimu, tarša ar reguliarium transporto naudojimu susijusios aplinkos problemos peržengia bet kokias sienas, tad norint jas išspręsti būtina bendradarbiauti. Klimato kaita greičiausiai lems dažnesnes ir didesnes sausras, gaisrus ir potvynius, kurių poveikį vienaip ar kitaip pajus visi regionai ir šalys. Netgi problemų, kurios suvokiamos kaip vietos masto (pvz., dirvos tarša), priežastys dažnai būna susijusios su daug platesniais tarpvalstybiniais reiškiniais.

Dėl reguliaraus važinėjimo, kai kertamos regionų ir net šalių sienos, taip pat dažnai reikia administracijų bendradarbiavimo tam, kad būtų rastas sprendimas (pvz., viešasis transportas), kaip mažinti neigiamą išorinį poveikį.

Globalizuotos pasaulio ekonomikos augimas vis labiau priklauso nuo sudėtinių bendradarbiavimo struktūrų, kuriose dalyvauja skirtingų tipų viešieji ir privatieji subjektai. Tai visų pirma pasakytina apie inovacijų politiką, į kurią reikia įtraukti naujų dalyvių, įskaitant verslo sričiai nepriklausančius suinteresuotuosius subjektus. Todėl vietove grindžiamą augimo politiką reikia koreguoti, t. y. keisti jos įgyvendinimo metodus kad būtų atsižvelgiama į naują realybę.

Siekiant veiksmingai išspręsti šias ir kitas problemas reikia įvairiu geografiniu mastu taikomų politinių priemonių, įskaitant kaimyninių vietos valdžios institucijų, valstybių arba net ES ir kaimyninių šalių bendradarbiavimą.

Kai kuriose valstybėse narėse įsteigta specialių miestų institucijų, į kurias suburtos skirtingų lygmenų valdžios įstaigos, kurių uždavinys – spręsti tarptautinio masto klausimus – ekonominės plėtros, viešojo transporto, galimybės gauti sveikatos priežiūros paslaugas ir aukštąjį išsilavinimą bei naudotis mokymo priemonėmis, oro kokybės ir atliekų. Kai kurie didmiesčių regionai kerta ne tik vietos ar regionų, bet ir nacionalines sienas, kaip antai Lilio-Kortreiko-Tourné metropolis, kuriam priklauso miestai abipus sienos.

ES 15 šalių pasienio regionai turėjo daug naudos iš daug metų vykdomos sanglaudos politikos, kuria siekiama pagerinti tarpvalstybinį bendradarbiavimą (Vokietijos ir Nyderlandų vietos institucijų abiejose sienos pusėse įkurtas EUREGIO Reino ir Valo tinklas siekiant šioje vietovėje pagerinti, be kita ko, galimybę naudotis tarpvalstybinėmis sveikatos priežiūros paslaugomis, jų kokybę ir veiksmingumą). Aiškių taisyklių, kuriomis reglamentuojamos sveikatos priežiūros paslaugos kitose valstybėse narėse, nėra, todėl ši iniciatyva yra labai svarbi¹².

Naujųjų valstybių narių pasienio regionai ir regionai abipus buvusios „geležinės uždangos“ bendradarbiauti pradėjo visai neseniai. Dar reikia nemažai nuveikti, kad būtų suformuotos nuosekli infrastruktūros formavimo ir ekonominio bendradarbiavimo politika (11 žemėlapis). Nuoseklios jūrų teritorijų, kuriomis eina sausumos ir jūrų sienos, plėtotės kol kas irgi stinga.

Išorės sienų regionų ekonominis vystimasis vis dar yra lėtesnis, o BVP vienam gyventojui mažesnis (3 lentelė). Tačiau iš pietų ir rytų ES supa regionai, kurių BVP vienam gyventojui lygis dar žemesnis ir kurių gyventojų daugėja sparčiau (12 ir 13 žemėlapiai), dėl to susidaro didelis migracijos spaudimas.

2.4. Tam tikrų geografinių ypatumų turintys regionai

Tam tikrų plėtros sunkumų patiria trijų tipų regionai:

- kalnų regionai, kurie dažnai būna pasienio regionai ir kur daugiau nei trečdalis žmonių gyvena kaimo vietovėse;
- salų regionai, kurie dažniausiai būna kalnuoti ir kur daugiau nei pusė gyventojų taip pat gyvena pasienio teritorijose; 6 iš 7 atokiausių regionų yra salos;
- 18 retai apgyvendintų regionų, visi kaimo regionai ir beveik visi pasienio regionai.

Šie regionai nėra išskirtiniai; yra kitų regionų, turinčių tam tikrų ypatybių ir patiriančių įprastų sunkumų – visų pirma tai pakrančių zonos, patiriančios spaudimą dėl plėtros ir visuotinio atšilimo keliamą pavojų, atokiausi regionai, susiduriantys su tam tikrais sunkumais, susijusiais su demografinė kaita ir migracija, prieiga ir regionine integracija¹³.

Apie 10 % ES gyventojų gyvena kalnų regionuose (4 lentelė). Šiuose regionuose vidutinis BVP vienam gyventojui yra 80 % ES vidurkio, nors 25 % minėtuose regionuose vidurkis viršijamas. 1995–2004 m. daugumos šių regionų gyventojų skaičius padidėjo arba nepakito. Kalnų regionuose yra daug natūralios gamtos plotų, transporto susisiekimas dažniausiai būna geras, todėl jie yra populiarios turistų lankomos vietos. Daugybėje regionų yra teikiamos geros pagrindinės paslaugos, tačiau galimybė jomis naudotis įvairiuose regionuose labai skiriasi. Be to, šie regionai patiria sunkumų, atsirandančių dėl klimato kaitos, ribotos ekonominės veiklos, turizmo spaudimo ir biologinės įvairovės nykimo.

¹² Direktyvos dėl pacientų teisių į sveikatos priežiūros paslaugas kitose valstybėse narėse įgyvendinimo pasiūlymas, COM (2008) 414.

¹³ Į tai atkreipiamas dėmesys atskirame komunikate, kurį numatyta priimti 2008 m. spalio viduryje.

Apie 3 % (14 mln.) ES gyventojų gyvena salų regionuose. Įvairovė didžiulė, todėl apibendrinti sunku. Šie regionai labai nevienodi pagal gyventojų skaičių ir BVP vienam gyventojui. BVP augo nevienodai sparčiai, o tai rodo jų skirtingą ekonominę struktūrą – kai kurių salų ekonomika yra visiškai priklausoma nuo turizmo, kitose stiprūs įvairių paslaugų sektoriai. 1995–2004 m. daugumoje šių regionų gyventojų skaičius išaugo. Vis dėlto daug salų ir toliau turi problemų, susijusių su prieiga, mažomis rinkomis, didelėmis pagrindinių viešųjų paslaugų teikimo ir energijos tiekimo kainomis.

Retai apgyvendintuose rajonuose gyvena nedaug ES gyventojų – iš viso vos 2,6 mln. BVP vienam gyventojui labai nevienodas – vienur jis kur kas mažesnis nei ES vidurkis, kitur – gerokai didesnis. Nors 1995–2004 m. gyventojų skaičius daugumoje šių regionų nepakito, trijuose regionuose jis sumažėjo daugiau nei 5 %. Šiems regionams būdingas mažas gyventojų tankumas, periferiškumas ir struktūriniai trūkumai, kaip antai priklausomybė nuo pagrindinės pramonės – visa tai yra didelė kliūtis plėtrai.

3. BENDRIJOS IR ŠALIŲ LYGMENIU SVARSTOMA IR VYKDOMA TERITORINĖ SANGLAUDA

Nors yra keletas išimčių, regionų pobūdis, kaip minėta, dažniausiai nėra didžiausias faktorius sprendžiant, ar teikti ES paramą. Nors struktūrinės ES politikos tikslas – plėtoti nepalankių sąlygų regionus ir išnaudoti jų privalumus bei sritis, kuriose šie regionai yra santykinai pranašesni, arba įveikti galimas augimo kliūtis, susidariusias dėl tam tikrų šių regionų ypatybių, tačiau nėra visiškai aišku, kokią įtaką teritorinei sanglaudai turėjo kitų sričių Bendrijos politika.

3.1. Teritorinė sanglauda ir ES politikos programavimas

Siekiant kiek galima labiau padidinti sinergiją ir išvengti galimų konfliktų labai svarbus sektorių ir teritorinės politikos derinimas. Tam, kad būtų iškelti susiję klausimai ir skatinama jų nuodugnesnė analizė, teritorinės sanglaudos klausimus svarbu aptarti siejant ne tik su konkrečiomis toliau nurodytomis politikos sritimis, bet ir apskritai.

- Didelį poveikį teritorinei sanglaudai daro transporto politika, turinti įtakos ekonominės veiklos vietai ir gyvenamųjų vietų išsidėstymui. Ji atlieka itin svarbų vaidmenį gerinant susisiekimą su mažiau išsivysčiusiais regionais ir juose.
- Prie teritorinės sanglaudos prisideda energetikos politika, nes kuriama visiškai integruota gamtinių dujų ir elektros energijos vidaus rinka. Be to, efektyvaus energijos naudojimo priemonėmis ir atsinaujinančiosios energijos politika prisidedama prie darnaus visos ES vystimosi, tad galima rasti ilgalaikių sprendimų ir atokiuose regionuose.
- Taip pat yra svarbu sparčiojo interneto prieigos užtikrinimas, nes interneto svarba konkurencingumui ir socialinei sanglaudai didėja.
- Prie vadinamojo pirmojo ramsčio priklausanti bendroji žemės ūkio politika ir ūkininkams teikiama parama taip pat turėjo įtakos kaimo vietovėms: jose vykdoma tam tikra veikla, gaunama pajamų bei remiama žemėtvarka.

- Europos užimtumo strategija, kuri yra neatskiriama Lisabonos strategijos dalis, labai svarbi žmogiškojo kapitalo plėtrai skirtingose teritorijose –keliamas švietimo lygis ir ugdomi nauji gebėjimai. Be to, teritorinė sanglauda yra vienas iš trijų pagrindinių tikslų, įtrauktų į Užimtumo gaires.
- Jūros baseinuose nuolat didėja jūros naudojimo paklausa. Atskirai nustatytais žvejybos, akvakultūros, jūros žinduolių apsaugos, laivų, naftos ir gamtinių dujų bei gavybos pramonės režimais siekiama išspręsti konfliktus, kylančius konkrečiame sektoriuje, o ne visuose sektoriuose. Siekiant išspręsti koordinavimo problemas ir užtikrinti darnų jūrų vietovių vystimąsi ES lygmeniu plėtojama integruota jūrų politika.
- Ekonominės veiklos vietai poveikį įvairiais būdais daro aplinkos politika. Gali būti nustatomi norminiai reikalavimai, kurie turi įtakos žemės naudojimo planavimui. Kad veiksmingai įvykdytų politikos uždavinius ir atitiktų standartus, regionai ir suinteresuotieji subjektai dirba išvien, pavyzdžiui, vykdydami Bendrijos biologinės įvairovės veiksmų planą ir drauge vadovaudami „Natura 2000“ tinklo programai.
- Itin svarbi regioninei plėtrai yra galimybė susipažinti su aukštos kokybės moksliniais tyrimais ir dalyvauti tarptautiniuose projektuose. Teritorinis mokslinių tyrimų politikos aspektas yra įkūnytas Europos mokslinių tyrimų erdvėje, kurioje mokslininkai gali laisvai judėti, bendrauti ir bendradarbiauti.
- Teritoriniam ekonominės veiklos pasiskirstymui įtakos gali turėti konkurencingumo politika – ji padeda užtikrinti, kad regioninė pagalba būtų sutelkta vietovėse, kurių padėtis yra nepalankiausia, ir pagal problemų pobūdį ir mastą nustato teiktinos pagalbos intensyvumą.

3.2. Diskusijos valstybėse narėse ir tarp jų

Teritorinės sanglaudos klausimais ES diskutuojama nuo XX a. paskutinio dešimtmečio vidurio; diskusijos dažniausiai vyksta ministerijų lygmeniu, o jose dalyvauja už teritorijų planavimą atsakingi ministrai. Šių diskusijų rezultatas – 1999 m. priimtas Europos erdvės plėtros perspektyvos (EEPP) dokumentas ir imtasi svarbių iniciatyvų, kai antai pirmos kartos INTERREG tarptautinio bendradarbiavimo programos ir suburtas Europos teritorinio planavimo observatorijų tinklas (ETPO).

Tačiau tiek, kiek galėjo, diskusijos nepasistūmėjo. Ko gero, taip nutiko iš dalies dėl to, kad valstybės narės suprato, jog imta abejoti nacionaline (arba regionine) kompetencija sprendžiant žemės naudojimo ir plėtros planavimo klausimus. Reikėtų paaiškinti, kad jokia būdu nesiekama apriboti nacionalinės ir regioninės kompetencijos šiose srityse. Šie klausimai neįtraukiami į diskusijas, kurias siekiama pradėti šia žaliaja knyga.

2007 m. gegužės mėn. Leipcige patvirtinę Teritorinę darbotvarkę už teritorijų planavimą ir plėtrą atsakingi ES ministrai pabrėžė, kad visuose ES regionuose reikia siekti tvaraus ekonominio augimo, darbo vietų kūrimo ir socialinio bei ekologinio vystimosi užtikrinant „geresnes gyvenimo sąlygas ir geresnę gyvenimo kokybę,

suteikiant žmonėms, kad ir kur jie gyventų, vienodas galimybes¹⁴. Taigi Teritorinėje darbotvarkėje ir pirmojoje jos įgyvendinimo veiksmų programoje, patvirtintoje 2007 m. lapkričio mėn. Azoruose, nustačius šešis teritorinius prioritetus (apimančius regionų inovacijų įmonių grupes, ekologines struktūras ir kultūros išteklius, daugiacentrę plėtrą, naujas partnerystės formas ir teritorinį valdymą) ir veiksmus, būtinus šiems prioritetams įgyvendinti, atsirado naujas impulsas diskusijoms.

Todėl 2007 m. Komisija paragino valstybes nares dalyvauti apklausoje dėl teritorinės sanglaudos sampratos ir įgyvendinimo nacionalinėje praktikoje (žr. priedą).

4. KLAUSIMAI DISKUSIJOMS

Toliau nurodytais klausimais aprėpiamos svarbiausios šioje žaliojoje knygoje aptariamoms problemoms ir nustatomas diskusijų, kurias ketinama inicijuoti, mastas. Šių diskusijų rezultatų suvestinę Komisija pateiks 2009 m. pavasario pabaigoje.

1. Apibrėžtis

Dėl teritorinės sanglaudos kyla naujų klausimų ir akcentuojamos esamos problemos.

- Kokia teritorinės sanglaudos apibrėžtis yra tinkamiausia?
- Europos Sąjunga jau vykdo ekonominės ir socialinės sanglaudos politiką. Kokių naujų sanglaudos aspektų atsirastų dėl teritorinės sanglaudos?

2. Teritorinės veiklos mastas ir sritis

Teritorinės sanglaudos siekiu pabrėžiama reikmė koordinuotai spręsti problemas pasirinkus tinkamą geografinę aprėptį. Tam gali prireikti vietos, regionų ar net nacionalinių institucijų bendradarbiavimo.

- Ar ES turėtų vienaip ar kitaip dalyvauti skatinant teritorinį bendradarbiavimą? Kaip būtų galima apibrėžti jos vaidmenį atsižvelgiant į subsidiarumo principą?
- Kokių galėtų būti teritorinio politinių priemonių masto skirtumų atsižvelgiant į sprendžiamų problemų pobūdį?
- Ar vietovėms, kuriose yra tam tikrų geografinių ypatumų, reikia specialių politinių priemonių? Jei taip, kokių?

3. Geresnis bendradarbiavimas

Siekiant aktyvesnio regionų ir valstybių bendradarbiavimo kyla klausimas, kas turėtų valdyti šį procesą.

- Kokį vaidmenį skatinant ir stiprinant teritorinį bendradarbiavimą turėtų atlikti Europos Komisija?
- Ar reikia naujų formų teritorinio bendradarbiavimo?

¹⁴ Europos Sąjungos teritorinė darbotvarkė, Leipcigas, 2007 m. gegužės 24–25 d.

- Ar reikia kurti naujų teisinių ir valdymo priemonių bendradarbiavimui, įskaitant prie išorės sienų, palengvinti?

4. Geresnis koordinavimas

Teritorinės sanglaudos gerinimas taip pat reiškia geresnį sektorių ir teritorinės politikos koordinavimą bei didesnę teritorinio pobūdžio intervencinių priemonių darną.

- Kaip galima pagerinti teritorinės ir sektorių politikos koordinavimą?
- Į kurių kuriamų sektorių politikos sričių poveikį teritorijoms reikėtų atkreipti daugiau dėmesio? Kokių priemonių reikėtų parengti?
- Kaip būtų galima didinti teritorinės politikos nuoseklumą?
- Kaip būtų galima labiau suderinti Bendrijos ir nacionalinę politiką, kad būtų labiau prisidedama prie teritorinės sanglaudos?

5. Naujos teritorinės partnerystės

Teritorinės sanglaudos siekimas gali taip pat reikšti, kad planuojant ir įgyvendinant politines priemones turi dalyvauti daug suinteresuotųjų šalių.

- Ar siekiant teritorinės sanglaudos reikia į politikos formavimą įtraukti naujų dalyvių, pavyzdžiui, socialinės ekonomikos atstovų, vietos suinteresuotųjų subjektų, savanorių organizacijų ir NVO?
- Kaip galima pasiekti pageidaujama dalyvavimo lygį?

6. Teritorinės sanglaudos supratimo gerinimas

- Kokie kiekybiniai ir (arba) kokybiniai rodikliai turėtų būti nustatyti Bendrijos lygmeniu teritorinės sanglaudos ypatumams ir tendencijoms stebėti?

Komisija kviečia visas suinteresuotąsias šalis atsakyti į šioje žaliojoje knygoje pateiktus klausimus. Atsakymai ir papildomos pastabos turėtų būti išsiųsti iki 2009 m. vasario 28 d. šiuo adresu:

European Commission
DG Regional Policy
Green Paper on Territorial Cohesion

CSM1 4/161

B-1049 Brussels

arba e. paštu

REGIO-GreenPaper-Territorial@ec.europa.eu.

Siuntėjui sutikus, elektroninio ryšio priemonėmis gauti atsakymai ir siuntėjo duomenys ryšiams bus pateikti žaliosios knygos interneto svetainėje.