

LV

LV

LV



EIROPAS KOPIENU KOMISIJA

Briselē, 6.10.2008
COM(2008) 616 galīgā redakcija

**KOMISIJAS PAZIŅOJUMS PADOMEI, EIROPAS PARLAMENTAM, REĢIONU
KOMITEJAI UN EIROPAS EKONOMIKAS UN SOCIĀLO LIETU KOMITEJAI**

**Zaļā grāmata par teritoriālo kohēziju
Teritoriālās daudzveidības priekšrocību izmantošana**

{SEC(2008) 2550}

SATURS

1.	Ekonomiskā un sociālā kohēzija no teritoriāla skatupunkta	3
2.	Līdzsvarotākas un harmoniskākas attīstības virzienā	4
2.1.	Koncentrācija — kā līdzsvarot saimnieciskās darbības blīvumu.....	5
2.2.	Teritoriju savienošana — kā pārvarēt attālumu	6
2.3.	Sadarbība — kā pārvarēt sadalījumu	7
2.4.	Reģioni ar specifiskiem ģeogrāfiskajiem raksturlielumiem.....	8
3.	Debates par teritoriālo kohēziju un Kopienas un valsts līmeņa prakse.....	9
3.1.	Teritoriālā kohēzija ES politikas virzienu plānošanā	9
3.2.	... un debatēs, kas risinās dalībvalstīs un starp tām.....	10
4.	Apspriežamie jautājumi	11

KOMISIJAS PAZIŅOJUMS PADOMEI, EIROPAS PARLAMENTAM, REĢIONU KOMITEJAI UN EIROPAS EKONOMIKAS UN SOCIĀLO LIETU KOMITEJAI

Zaļā grāmata par teritoriālo kohēziju Teritoriālās daudzveidības priekšrocību izmantošana

1. EKONOMISKĀ UN SOCIĀLĀ KOHĒZIJA NO TERITORIĀLA SKATPUNKTA

Eiropas Savienībā sastopama neticami liela teritoriālā dažādība — gan Ziemeļu polārā loka ledus tundra un Franču Gviānas tropu meži, gan Alpu kalni un Grieķijas salas, gan pasaules mēroga lielpilsētas Londona un Parīze un mazas pilsētiņas un ciemi ar daudzus gadsimtus senu vēsturi.

Teritoriālās kohēzijas uzdevums ir panākt harmonisku attīstību visās minētajās vietās un nodrošināt, ka iedzīvotāji var optimāli izmantot attiecīgo teritoriju resursus. Kohēzija ir instruments, ar kura palīdzību, izmantojot teritoriālās daudzveidības priekšrocības, var panākt ilgtspējīgu attīstību visā ES.

Ar teritoriālās kohēzijas uzdevumiem saistīti daudzi aktuāli jautājumi — koordinēšanas politika lielos reģionos, piemēram, Baltijas jūras reģionā, apstākļu uzlabošana ES ārējās austrumu robežas apkārtnē, konkurētspējīgu un ilgtspējīgu pilsētu popularizēšana pasaules mērogā, sociālās atstumtības problēmu risināšana lielu reģionu daļās un trūcīgos piepilsētu rajonos, izglītības, veselības aprūpes un enerģijas pieejamības sekmēšana attālos reģionos, kā arī problēmas dažos reģionos, kam raksturīgas specifiskas ģeogrāfiskās pazīmes.

Arvien biežāk konkurētspēja un labklājība ir atkarīga no attiecīgā reģiona iedzīvotāju un uzņēmēju spējam optimāli izmantot visas pieejamās teritoriālās priekšrocības. Pasaules ekonomika kļūst arvien globālāka un savstarpēji saistīta, tomēr konkurētspēja ir atkarīgā arī no tā, kā tiek veidoti sakari ar citām teritorijām, lai nodrošinātu, ka kopīgās priekšrocības tiek izmantotas koordinēti un ilgtspējīgi. Sadarbība līdztekus tehnoloģiju un ideju, kā arī preču, pakalpojumu un kapitāla plūsmai ir aspekts, kas izvirzās teritoriālās attīstības priekšplānā, tas ir arī galvenais faktors, kas ES kopumā nodrošinās ilgtermiņa un noturīgus izaugsmes rādītājus.

Atvērta politika var palīdzēt teritorijām vislabāk izmantot pieejamās priekšrocības. Turklāt tā var palīdzēt vienoti risināt kopīgas problēmas, sasniegt kritisko masu un, darbojoties kopā, panākt lielāku atdevi, izmantot komplementaritāti un savstarpējo sinerģiju, kā arī mazināt administratīvo robežu radīto dalījumu.

Daudzas teritorijām raksturīgās problēmas vienlaikus skar vairākas nozares, un to efektīvai risināšanai vajadzīga saskaņota pieeja un sadarbība starp dažādām iestādēm un iesaistītajām personām. Saistībā ar minēto teritoriālās kohēzijas koncepcija veido saikni starp ekonomisko efektivitāti, sociālo kohēziju un ekoloģisko līdzsvaru, jo ilgtspējīga attīstība ir politikas izstrādes centrā.

Teritoriālās dimensijas nozīmīgums ir atzīts jau agrāk. Tā ir ES struktūrpolitikas¹ pamatelements un ir bijusi tāda kopš pašiem pirmsākumiem. Dažiem nozaru politikas virzieniem arī ir īpaša teritoriālā ietekme, savukārt citi ietver elementus², kas vērsti uz specifiskām teritoriālajām problēmām.

Ciktāl tas attiecas uz struktūrpolitikas virzieniem, iespēja pretendēt uz atbalstu principā tiek noteikta reģionālā līmenī, un pieaug atbalstītāju skaits viedoklim, ka attīstības stratēģijas ir jāveido, ņemot vērā konkrētās teritorijas priekšrocības — tās fizisko, cilvēku un sociālo kapitālu un dabas resursus. Turklāt laika gaitā ES struktūrpolitikas rezultātā ļoti sekmīgi īstenota daudznazaru, integrēta pieeja ekonomikas un sociālajai attīstībai visā ES.

Teritoriālās kohēzijas izšķirošā loma bija uzsvēta Kopienas kohēzijas stratēģijas pamatnostādņēs, kuras Padome pieņēma 2006. gadā un kurās teikts, ka “teritoriālās kohēzijas sekmēšanai ir jābūt daļai no centieniem nodrošināt to, ka visai Eiropas teritorijai ir iespēja veikt ieguldījumu izaugsmes un darbavietu stratēģijā³.” Arī Kopienas stratēģiskajās pamatnostādņēs lauku attīstībai⁴ uzsvērts, ka ES lauku attīstības programmas var sekmēt teritoriālās kohēzijas mērķu īstenošanu. Līdztekus minētajam ir plašāk atzīta nepieciešamība veicināt sadarbību, dialogu un partnerību starp dažādiem pārvaldības līmeņiem, kā arī starp organizācijām un cilvēkiem, kas dzīvo attiecīgajās teritorijās un ir tieši iesaistīti attīstības procesos, un pārvaldības struktūrām.

Tomēr teritoriālās kohēzijas īstenošana ritētu sekmīgāk, ja tiktu paskaidroti vairāki tās īstenošanas gaitā radušies jautājumi. Šo jautājumu vienāda izpratne var palīdzēt kohēzijas politikas pārvaldībā, padarot to elastīgāku, labāk pielāgojamu optimālākajam teritoriālajam mērogam, atbilstošāku vietējām prasībām un vajadzībām, kā arī saskaņotāku ar pārējiem politikas virzieniem un atbilstošu subsidiaritātes principam visos līmeņos.

Ņemot vērā secinājumus, ko Leipcigā 2007. gada 24. un 25. maijā neoficiālā sanāksmē pieņēma ES ministri, kuri ir atbildīgi par teritorijas plānošanu un reģionālo attīstību, un kuros tie aicināja Komisiju “līdz 2008. gadam sagatavot ziņojumu par teritoriālo kohēziju”⁵, šī Zaļā grāmata atklāj debates par teritoriālo kohēziju, lai padziļinātu izpratni par šo koncepciju un par tās ietekmi uz politiku un sadarbību. Debates notiks neatkarīgi no tā, kāds rezultāts būs Komisijas pārspriedumiem saistībā ar budžeta pārskatīšanu, kas arī norit šajā pašā laikā. Zaļā grāmata neattiecas uz kohēzijas politikas finansiālajiem aspektiem spēkā esošās finanšu sistēmas ietvaros.

2. LĪDZSVAROTĀKAS UN SASKAŅOTĀKAS ATTĪSTĪBAS VIRZIENĀ⁶

Iedzīvotāju izvietojums ES ir unikāls. Visā Eiropā ir aptuveni 5000 pilsētu⁷ un gandrīz 1000 lielpilsētu⁸, kurās koncentrējusies saimnieciskā, sociālā un kultūras darbība.

¹ Jēdziens “ES struktūrpolitika” galvenokārt attiecas uz ERAF, ESF, Kohēzijas fonda, lauku attīstības fonda un zivsaimniecības fonda pasākumiem.

² Piemēram, attālākajiem reģioniem un dažām Grieķijas salām paredzētās īpašās shēmas.

³ *Oficiālais Vēstnesis* L 291, 21.10.2006., 29. lpp.

⁴ *Oficiālais Vēstnesis* L 55, 25.2.2006., 26. lpp.

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

⁶ Skatīt SEC(2008) 2550, kurā sīkāk paskaidrota šajā sadaļā minētā teritoriālā tipoloģija.

⁷ Iedzīvotāju skaits no 5000 līdz 50 000.

⁸ Iedzīvotāju skaits pārsniedz 50 000.

Pilsētu tīkls ir salīdzinoši blīvs, taču ir maz izteiktu lielpilsētu. Tikai 7 % ES pilsoņu dzīvo lielpilsētās ar 5 miljoniem un vairāk iedzīvotāju, turpretim ASV lielpilsētās dzīvo 25 % iedzīvotāju, un 100 lielāko pasaules pilsētu⁹ vidū ir tikai 5 ES lielpilsētas.

Pateicoties šādam iedzīvotāju izvietojumam, dzīves kvalitāte ES ir labāka gan lielpilsētu iedzīvotājiem, kuri atrodas tuvu lauku teritorijām, gan lauciniekiem, kuriem ir viegli sasniedzami pakalpojumi. Tādējādi tiek arī efektīvāk izmantoti resursi, jo var izvairīties no ļoti lielu aglomerāciju¹⁰ radītajām negatīvajām sekām un pilsētu izplešanās¹¹ gadījumā raksturīgajiem lielajiem enerģijas un zemes patēriņiem; klimata pārmaiņu rezultātā tas kļūst arvien svarīgāk un ir jārikojas, lai pielāgotos situācijai vai cīnītos pret nelabvēlīgajām sekām.

Diemžēl saimnieciskās darbības intensitāte ne tuvu nav tik līdzsvarota kā iedzīvotāju izvietojums (1. karte). Saimnieciskās darbības koncentrācija rada zināmus ekonomiskos ieguvumus, taču tai ir arī negatīvās puses — pārapslūgtība, augstas īpašumu cenas, sociālā atstumtība un piesārņojums. Pēdējās desmitgades laikā saimnieciskās darbības intensitāte ES kļuvusi līdzsvarotāka, jo Īrijā, Spānijā un jaunajās dalībvalstīs notika strauja izaugsme (2. karte). Arī dažu valstu līmenī tā ir izlīdzinājusies, piemēram, jau minētajā Īrijā un Spānijā, tomēr joprojām līdztekus ļoti pārslogotām pilsētu teritorijām ir neskartas vietas, kuru potenciāls netiek izmantots.

Teritoriālās kohēzijas jēdzienā netieši ietverta līdzsvarotāka un ilgtspējīgāka attīstība, kas ļautu panākt vienmērīgāku un ilgtspējīgāku resursu izmantojumu, radot ekonomiskos ieguvumus no mazākas pārslogotības un samazināta spiediena uz cenām, un tādējādi uzlabotos gan vides, gan dzīves kvalitāte.

Pasaules Bankas ziņojumā par attīstību pasaulē 2009. gadā aprakstīts kā blīvums, attālums un sadalījums var ietekmēt ekonomiskās un sociālās attīstības tempu. ES *mutatis mutandis* jārisina līdzīgas problēmas. Šo problēmu politiskie risinājumi varētu būt rīcība saistībā ar trim jomām — koncentrāciju, savienošanu un sadarbību —, kas sīkāk paskaidrotas turpmāk tekstā.

Turklāt dažu reģionu ģeogrāfiskie raksturlielumi var radīt zināmas problēmas saistībā ar teritoriālo kohēziju. Tie apskatīti atsevišķi šīs daļas pēdējā sadaļā.

2.1. Koncentrācija — kā līdzsvarot saimnieciskās darbības blīvumu

Kā jau tika minēts, saimnieciskās darbības intensitāte nav tik līdzsvarota kā iedzīvotāju izvietojums. Šādas koncentrācijas ieguvumi ir lielāka atdeve no aglomerācijām un no zināmu darbību apvienošanas konkrētās teritorijās, tostarp ir plaši pieejami veselības aprūpes pakalpojumi un salīdzinoši viegli sasniedzamas augstākās izglītības un apmācību iestādes. Par to liecina tas, ka galvaspilsētās un lielā daļā citu blīvi apdzīvotu lielpilsētu un to piepilsētu ir augsts IKP līmenis uz vienu iedzīvotāju, lielāks ražīgums, nodarbinātība un pētniecības un inovāciju aktivitāte salīdzinājumā ar valsts vidējiem rādītājiem.

Vienlaikus vērojama arī nelabvēlīga pārapslūgtības ietekme, un daudzās iekšpilsētu teritorijās ir aktuālas pilsētvides degradācijas un sociālās atstumtības problēmas. Par to liecina fakts, ka IKP līmenis uz vienu iedzīvotāju ir zemāks par vidējo un ir augsts

⁹ www.citypopulation.de.

¹⁰ Skatīt ESAO, 2007, Pasaules ekonomikā konkurētspējīgas pilsētas.

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

bezdarba līmenis, kā arī nabadzīgi rajoni, noziedzība un sociālā spriedze daudzās pārtikušās pilsētās. Šajā gadījumā jākoncentrējas uz aglomerācijas negatīvās ārējās ietekmes samazināšanu un jānodrošina, ka visas iedzīvotāju grupas var gūt labumu no specializētas un ražīgas tautsaimniecības.

Vidēji blīvi apdzīvotie reģioni, kuros lielpilsētas ir mazākas un ir daudz mazu pilsētu, arī var gūt lielāku atdevi, izveidojot pilsētu tīklu un koordinēti attīstot to priekšrocības. Lielpilsētas un pilsētas vidēji blīvi apdzīvotos un lauku reģionos arī nodrošina pamatpakalpojumus tuvumā esošajiem lauku apgabaliem.

Proti, lauku rajonos, kuri atrodas tālu no lielām pilsētām, mazas un vidēji lielas pilsētas bieži ir daudz nozīmīgākas, nekā varētu domāt, ņemot vērā to lielumu. Šādām pilsētām ir liela nozīme, nodrošinot piekļuvi pakalpojumiem, tostarp infrastruktūrai, kas vajadzīga, lai attīstītu iedzīvotāju un uzņēmumu pielāgošanās spējas, un tās ir galvenais instruments, lai novērstu lauku apdzīvotības sarūkšanu un panāktu, ka šīs teritorijas ir pievilcīgas dzīvošanai.

Lai gan saimnieciskā darbība koncentrējas lielpilsētās un pilsētās, lauku rajoni ir būtiska ES daļa. Tajos atrodas vairākums dabas resursu un dabas teritoriju (ezeri, meži, *Natura 2000* vietas utt.) (6. karte), ir laba gaisa kvalitāte (7. karte) un bieži tie ir pievilcīgi dzīvošanai vai tūrismam.

Svarīgākais uzdevums ir panākt līdzsvarotu un ilgtspējīgu teritoriālo attīstību ES kopumā, stiprināt tās ekonomisko konkurētspēju un izaugsmes potenciālu, vienlaikus ņemot vērā nepieciešamību saglabāt dabas resursus un nodrošināt sociālo kohēziju. Tas nozīmē, ka jāizvairās no pārlietas izaugsmes koncentrācijas un visās teritorijās jāveicina piekļuve lielākai atdevei no aglomerācijām.

2.2. Teritoriju savienošana — kā pārvarēt attālumu

Mūsdienās teritoriju savienošana nozīmē vairāk nekā tikai nodrošināt labu kombinēto transporta veidu savienojumu. Vajadzīga arī pienācīga piekļuve pakalpojumiem, piemēram, veselības aprūpei, izglītībai un ilgtspējīgai enerģijai, platjoslas interneta savienojumam, drošiem enerģijas tīkliem un cieša saikne starp uzņēmējdarbības nozarēm un pētniecības centriem. Minētajam ir liela nozīme arī iedzīvotāju nelabvēlīgo grupu īpašo vajadzību apmierināšanā.

Lai būtu pieejamas integrētas transporta sistēmas, ir jābūvē ceļi vai dzelzceļa savienojumi starp lielpilsētām, jāattīsta iekšzemes ūdensceļi un kombinētas transporta ķēdes, kā arī jāizstrādā mūsdienīgas transporta vadības sistēmas.

Jaunajās dalībvalstīs ir maz labu dzelzceļu un braucieni pa autoceļiem starp lielpilsētām aizņem vairāk laika nekā ES-15 (8. karte). Labi dzelzceļa savienojumi ir nevienmērīgi izvietoti, un lielākajā daļā dalībvalstu dzelzceļa līnijas nav paredzētas ātrgaitas kustībai un tām vajadzīgs remonts.

Otrās šķiras autoceļu un sabiedriskā transporta nevienmērīgās kvalitātes dēļ nokļūšana līdz lidostām bieži aizņem daudz laika (9. karte), savukārt jūras transports, kas varētu atslogot pārpildītos autoceļus un samazināt CO₂ emisijas, joprojām ir neattīstīts (10. karte).

Vienlīdz svarīga ir droša piekļuve enerģijai, un jāturpina risināt problēmas, kas saistītas dažu enerģijas tīklu īpašo stāvokli, jo ģeogrāfisku (lauku un attāli reģioni, salas) vai vēsturisku (piemēram, Baltijas valstis) iemeslu dēļ tie ir izolēti no ES tirgus. Atjaunojamā enerģija un energoefektivitātes pasākumi var sniegt enerģijas avotu dažādošanas un ilgtspējīgas attīstības iespējas.

Piekļuve tādiem pakalpojumiem ar vispārēju saimniecisko nozīmi kā veselības aprūpe vai izglītība bieži ir problēma lauku rajonos, jo, piemēram, attālos reģionos vidēji 40 % iedzīvotāju dzīvo vairāk nekā 30 minūšu brauciena attālumā no slimnīcas, bet 43 % dzīvo vairāk nekā divu stundu brauciena attālumā no universitātes (2. tabula). Attālos reģionos īpaši nozīmīgi ir attīstīt informācijas un komunikāciju tehnoloģiju (IKT) potenciālu, piedāvājot piekļuvi veselības aprūpei un izglītībai ar telemedicīnas un tālmācības starpniecību.

Ātrdarbīgs interneta pieslēgums, kas daudziem uzņēmumiem un iedzīvotājiem ir ļoti būtisks, joprojām nav pieejams visur. 2007. gadā lauku rajonu mājāsaimniecību piekļuve plašjoslas internetam no mājām bija par 15 % zemāka nekā pilsētās.

2.3. Sadarbība — kā pārvarēt sadalījumu

Savienojamības un koncentrācijas problēmas efektīvi var risināt, tikai cieši sadarbojoties dažādos līmeņos. Līdzīgi arī vides problēmas, kas saistītas ar klimata pārmaiņām, applūšanu, bioloģiskās daudzveidības mazināšanos, piesārņojumu vai regulāru pārvietošanos, nepazīst nekāda veida robežas, un arī to risināšanā vajadzīga sadarbība. Klimata pārmaiņas varētu padarīt izteiktākus un biežākus sausuma periodus, ugunsgrēkus un plūdus, kas dažādā mērā skar visus reģionus un valstis. Pat par pilnīgi lokālām uzskatītās problēmas, piemēram, augsnes piesārņojumu, bieži izraisa plašāki pārrobežu procesi.

Arī regulāra pārvietošanās pāri reģionālām un pat valsts robežām saistīta ar risinājumiem (piemēram, sabiedriskais transports), kuros negatīvās ārējās ietekmes mazināšanai vajadzīga administratīvā sadarbība.

Ekonomisko izaugsmi globalizētajā pasaules ekonomikā arvien biežāk virza neskaitāmas sadarbības struktūras, kuras ietver dažāda veida valsts un privātos dalībniekus. Īpaši tas attiecas uz inovāciju politiku, kurā jāiesaista jauni dalībnieki, tostarp personas vai struktūras, kas nav uzņēmēji. Attiecīgi konkrētam apgabalam paredzētā izaugsmes politika ir jāpielāgo, lai ņemtu vērā tās īstenošanas veidu, kuram būtu jāatspoguļo jaunā realitāte.

Lai efektīvi cīnītos pret minētajām un citām problēmām, ir vajadzīgi politiski risinājumi atšķirīgos ģeogrāfiskos mērogos, dažos gadījumos tie ietver sadarbību starp blakus esošajām pašvaldībām, citkārt — starp valstīm vai pat starp ES dalībvalstīm un tās kaimiņvalstīm.

Vairākās dalībvalstīs ir izveidotas aglomerāciju struktūras, kas apvieno vairākas dažāda līmeņa pārvaldes iestādes, lai risinātu jautājumus, kuri sniedzas pāri reģionālajām robežām, piemēram, ekonomiskā attīstība, sabiedriskais transports, piekļuve veselības aprūpes pakalpojumiem, augstākajai izglītībai un apmācību iespējām, gaisa kvalitāte un atkritumi. Daži aglomerāciju reģioni šķērso ne tikai vietējās un reģionālās, bet arī valsts robežas, piemēram, Eiropas aglomerācija Lille-Kortreika-Tornaja, kura aptver dažādu valstu pilsētas.

Daudzus gadus ES-15 iekšējo robežu reģioni guva labumu no kohēzijas politikas, uzlabojot pārrobežu sadarbību, piemēram, *EUREGIO Rhein-Waal*, ko izveidoja Vācijas un Nīderlandes pašvaldības, lai šajā reģionā uzlabotu pārrobežu veselības aprūpes pieejamību, kvalitāti un efektivitāti un risinātu citus jautājumus. Īpaša nozīme tam ir tāpēc, ka nav skaidri definētu noteikumu par piekļuvi pārrobežu veselības aprūpei¹².

Jauno dalībvalstu robežreģioni un tie reģioni, kas ir agrākā dzelzs priekškara abās pusēs, tikai nesen sākuši sadarboties. Ir vēl daudz jāpaveic, lai izstrādātu saskaņotu infrastruktūras un ekonomiskās sadarbības politiku (11. karte). Tāpat reti ir vērojama saskaņota jūras teritoriju attīstība, šķērsojot sauszemes-jūras robežu.

Ārējās robežas reģioni atpaliek attiecībā uz ekonomisko attīstību un IKP uz vienu iedzīvotāju (3. tabula). Turklāt ES no dienvidu un austrumu puses ieskauj reģioni, kuros ir vēl zemāks IKP uz vienu iedzīvotāju un lielāks iedzīvotāju pieaugums (12. un 13. karte), tādējādi radot izteiktu migrācijas spiedienu.

2.4. Reģioni ar specifiskiem ģeogrāfiskajiem raksturlielumiem

Trīs specifiski reģionu tipi dažos gadījumos sastopas ar īpašām attīstības problēmām:

- kalnu reģioni, kuri bieži vien ir robežreģioni un kuros vairāk nekā trešdaļa ir lauku reģionu iedzīvotāji;
- salu reģioni, kas bieži ir kalnaini un kuros vairāk nekā puse iedzīvotāju arī dzīvo robežreģionā; no 7 attālākajiem reģioniem 6 ir salas;
- 18 mazapdzīvoti reģioni, visi lauku reģioni un gandrīz visi robežreģioni.

Specifiski ir ne tikai minētie, bet arī citi reģioni ar specifiskiem raksturlielumiem, tajos līdzīgi vērojamas kopīgas problēmas, jo īpaši piekrastes zonās, kuras izjūt apbūves spiedienu un ko apdraud globālā sasilšana, kā arī attālākie reģioni, kuros vērojamas daudzas ar demogrāfiskajām pārmaiņām un migrācijas fenomenu, piekļuvi un reģionālo integrāciju saistītas problēmas¹³.

Aptuveni 10 % ES iedzīvotāju dzīvo kalnu reģionos (4. tabula). Šajos reģionos vidējais IKP uz vienu iedzīvotāju ir 80 % no ES vidējā rādītāja, tomēr 25 % no minētajiem reģioniem, rādītājs pārsniedz vidējo. Lielākajā daļā kalnu reģionu laikā no 1995. līdz 2004. gadam iedzīvotāju skaits pieauga vai palika nemainīgs. Tajos ir daudz dabas teritoriju un bieži ir labi transporta savienojumi, tādējādi tie ir populārs tūrisma galamērķis. Daudzos kalnu reģionos ir labi pamatpakalpojumi, taču to pieejamība katrā konkrētajā vietā var būtiski atšķirties. Vienlaikus šajos reģionos jācīnās pret klimata pārmaiņu radītajām problēmām, jārēķinās ar nelielu saimnieciskās darbības intensitāti, jāņem vērā tūrisma radītais spiediens un bioloģiskās daudzveidības mazināšanās.

Aptuveni 3 %, proti 14 miljoni, ES iedzīvotāju dzīvo salu reģionos. Salas ir ļoti atšķirīgas, tāpēc vispārināšana ir sarežģīta. Šie reģioni ievērojami atšķiras gan

¹² Direktīvas par pacienta tiesību piemērošanu pārrobežu veselības aprūpē priekšlikums COM (2008) 414.

¹³ Tās aprakstītas atsevišķā ziņojumā, ko paredzēts pieņemt 2008. gada oktobra vidū.

iedzīvotāju skaita, gan IKP uz vienu iedzīvotāju ziņā. Arī IKP pieaugums ir ļoti atšķirīgs, atspoguļojot atšķirības šo reģionu saimnieciskajā struktūrā, daži no tiem ir pilnībā atkarīgi no tūrisma, savukārt citos ir ļoti izvēsta pakalpojumu nozare. Laikā no 1995. līdz 2004. gadam lielākajā daļā salu reģionu iedzīvotāju skaits pieauga. Tomēr daudzām salām raksturīga grūta piekļuve, mazs tirgus un lielas sabiedrisko pamatpakalpojumu un enerģijas piegādes izmaksas.

Pavisam nedaudz — kopā tikai 2,6 miljoni — ES iedzīvotāju mitinās mazapdzīvotos reģionos. IKP uz vienu iedzīvotāju būtiski atšķiras — gan krietni pārsniedzot, gan krietni atpaliekot no ES vidējā rādītāja. Lai gan lielākajā daļā šo reģionu iedzīvotāju skaits laikā no 1995. līdz 2004. gadam nemainījās, trijos reģionos tas samazinājās par 5 %. Šajos reģionos vienlaikus vērojams mazs iedzīvotāju blīvums, atrašanās perifērijā un strukturālie trūkumi, piemēram, atkarība no primārās ražošanas, kas kopā veido būtisku šķērslī attīstībai.

3. DEBATES PAR TERITORIĀLO KOHĒZIJU UN KOPIENAS UN VALSTS LĪMEŅA PRAKSE

Ar dažiem izņēmumiem iepriekš aprakstīto reģionu raksturlielumi visbiežāk nav kalpojuši kā īpašs faktors, no kā atkarīgs ES atbalsts. ES struktūrpolitika ir vērsta uz mazāk attīstītajiem reģioniem ar mērķi izmantot to resursus un potenciālās salīdzinošo priekšrocību jomas vai likvidēt iespējamās šķēršļus izaugsmei, ko rada to specifiskie raksturlielumi, tomēr nav skaidrs, kā lielākā daļa pārējo Kopienas politikas virzienu ietekmē teritoriālo kohēziju.

3.1. Teritoriālā kohēzija ES politikas virzienu plānošanā...

Nozaru un teritoriālo politikas virzienu koordinēšana ir svarīga, lai maksimāli izmantotu sinerģiju un novērstu iespējamus konfliktus. Debates par teritoriālo kohēziju ir svarīgas, lai izceltu saistītos jautājumus un sekmētu to analizēšanu ne tikai redzamākajos politikas virzienos, kas aprakstīti turpmāk tekstā, bet arī vispārīgi.

- Transporta politika ir acīmredzami saistīta ar teritoriālo kohēziju, jo tā ietekmē saimnieciskās darbības koncentrēšanās vietas un iedzīvotāju izvietojumu. Tā ir īpaši nozīmīga, uzlabojot transporta savienojumus ar mazāk attīstītajiem reģioniem, kā arī to iekšējos savienojumus.
- Enerģētikas politika sekmē teritoriālo kohēziju, veidojot pilnībā integrētu iekšējo gāzes un elektroenerģijas tirgu. Turklāt energoefektivitātes pasākumi un atjaunojamās enerģijas politika sekmē ilgtspējīgu attīstību visā ES un var sniegt ilgtermiņa risinājumus izolētiem reģioniem.
- Vienlīdz svarīgi ir nodrošināt ātrdarbīgu interneta savienojumu, ņemot vērā tā pieaugošo nozīmi konkurētspējas un sociālās kohēzijas jomā.
- Kopējās lauksaimniecības politikas pirmais pīlārs un atbalsts, ko lauksaimnieki saņem tā rezultātā, arī izraisa teritoriālas sekas, jo nodrošina saimniecisko darbību un ienākumus lauku rajonos, kā arī pareizu zemes pārvaldību.
- Eiropas nodarbinātības stratēģija, kas ir neatņemama Lisabonas stratēģijas daļa, dod būtisku ieguldījumu cilvēkkapitāla attīstībā, sniedzot labāku izglītību un jaunu prasmju apguvi dažādās teritorijās. Turklāt nodarbinātības pamatnostādnes teritoriālā kohēzija ir minēta kā viens no tālejošiem mērķiem.

- Jūras baseinu problēma ir pretrunīgās jūras izmantošanas prasības. Ir izstrādāti atsevišķi zvejniecības, akvakultūras, jūras zīdītāju saglabāšanas, kuģošanas, naftas, gāzes un ogļu ieguves režīmi, bet tie risina tikai nozaru, nevis starpnozaru konfliktus. ES līmenī tiek veidota integrēta jūras politika, kas risinās koordinēšanas problēmas, lai nodrošinātu jūras teritoriju ilgtspējīgu attīstību.
- Vides politika dažādos veidos ietekmē saimnieciskās darbības izvietojumu. Regulatīvajām prasībām var būt ietekme uz teritorijas plānošanu. Lai efektīvi sasniegtu politiskos mērķus un standartus, reģioni un iesaistītās personas sadarbojas, piemēram, saistībā ar Kopienas bioloģiskās daudzveidības rīcības plānu un *Natura 2000* kopīgu pārvaldību.
- Reģionālās attīstības kontekstā arvien svarīgāka kļūst kvalitatīvas pētniecības pieejamība un iespēja piedalīties starpvalstu projektos. Pētniecības politikas teritoriālā dimensija tika ņemta vērā, veidojot Eiropas pētniecības telpu (*ERA*), kurā zinātnieki var atklāti pārvietoties, mijiedarboties un sadarboties.
- Konkurences politika var ietekmēt saimnieciskās darbības teritoriālo izvietojumu, nodrošinot, ka reģionālais atbalsts tiek koncentrēts nelabvēlīgajos reģionos un izlīdzinot atbalsta intensitāti atkarībā no problēmu veida un mēroga.

3.2. ... un debatēs, kas risinās dalībvalstīs un starp tām

Teritoriālo kohēziju starpvaldību mērogā ES apspriež jau kopš 1990. gadu vidus, galvenokārt to dara ministri, kas atbildīgi par teritorijas plānošanu. Šo debašu rezultātā 1999. gadā tika pieņemta Eiropas Teritoriālās attīstības koncepcija (*ESDP*), pēc kuras savukārt tika pieņemtas vairākas svarīgas iniciatīvas, piemēram, pirmās paaudzes starpvalstu sadarbības programmas *INTERREG* ietvaros, un tika izveidots Eiropas Telpiskās plānošanas novērošanas tīkls (*ESPON*).

Tomēr līdz šim debates nav attīstījušās optimāli. Iespējams, daļēji to izraisīja dalībvalstīs valdošais uzskats, ka tiek apšaubīts, vai ar teritorijas un apbūves plānošanu saistītie jautājumi ir valsts vai reģionu kompetencē. Būtu skaidri jānorāda, ka nekādi netiek apšaubīta valsts un reģionu kompetence šajos jautājumos. Tie netiek apspriesti debatēs, ko uzsāk ar šo Zaļo grāmatu.

ES ministri, kas atbildīgi par teritorijas plānošanu un attīstību, 2007. gada maijā Leipcigā pieņemtajā Teritoriālās attīstības programmā uzsvēra nepieciešamību panākt ilgtspējīgu ekonomisko attīstību, radīt darbavietas un nodrošināt sociālo un ekoloģisko attīstību visos ES reģionos, vienlaikus saglabājot “labākus dzīves apstākļus un dzīves kvalitāti, nodrošinot vienlīdzīgas iespējas visiem neatkarīgi no dzīvesvietas”¹⁴. Tādējādi Teritoriālās attīstības programma un 2007. gada novembrī Azoru salās pieņemtā pirmā rīcības programma tās īstenošanai, ir devusi jaunu impulsu debatēm, nosakot sešas teritoriālās prioritātes (sākot no reģionālām inovāciju kopām līdz ekoloģiskām struktūrām un kultūras resursiem, no daudzu centru attīstības līdz jaunām partnerības un teritoriālās pārvaldības formām) un pasākumus, kas jāveic to īstenošanai.

Tāpēc Komisija aicināja dalībvalstis 2007. gadā aizpildīt aptaujas anketu par valsts praksi saistībā ar teritoriālās kohēzijas koncepciju un īstenošanu (skatīt pielikumu).

¹⁴ Eiropas Savienības Teritoriālās attīstības programma, Leipciga 2007. gada 24. un 25. maijs.

4. APSPRIEŽAMIE JAUTĀJUMI

Turpmāk aprakstītie jautājumi saistīti ar galvenajām šajā Zaļajā grāmatā aprakstītajām tēmām, un tajos atspoguļots uzsākto debašu saturs. 2009. gada vēlā pavasarī Komisija sniegs pārskatu par debašu rezultātiem.

1. *Definīcija*

Teritoriālā kohēzija izvirza priekšplānā jaunas tēmas un piešķir līdzšinējām tēmām jaunus akcentus.

- Kāda ir piemērotākā teritoriālās kohēzijas definīcija?
- Ar kādiem elementiem tā papildinās līdzšinējo Eiropas Savienībā īstenoto pieeju attiecībā uz ekonomisko un sociālo kohēziju?

2. *Teritoriālās rīcības mērogs un darbības joma*

Teritoriālā kohēzija uzsver vajadzību pēc integrētas pieejas, lai risinātu problēmas atbilstošā ģeogrāfiskajā mērogā, kas var ietvert vietējo, reģionālo un pat valstu pārvaldības iestāžu sadarbību.

- Vai ES ir ietekme teritoriālās kohēzijas veicināšanā? Kā šo ietekmi varētu definēt, ņemot vērā subsidiaritātes principu?
- Cik lielā teritoriālajā mērogā var atšķirties politisko pasākumu darbības joma, ņemot vērā konkrētās problēmas veidu?
- Vai teritorijām ar specifiskiem ģeogrāfiskajiem raksturlielumiem ir vajadzīgi īpaši politiskie pasākumi? Ja jā — kādi?

3. *Labāka sadarbība*

Ciešāka starpreģionu un starpvalstu sadarbība izvirza pārvaldības jautājumus.

- Kāda varētu būt Komisijas loma teritoriālās sadarbības sekmēšanā un atbalstīšanā?
- Vai ir vajadzīgi jauni teritoriālās sadarbības veidi?
- Vai nepieciešams izstrādāt jaunus juridiskos un pārvaldības instrumentus sadarbības, tostarp sadarbības ārējās robežas reģionos, veicināšanai?

4. *Labāka koordinēšana*

Teritoriālās kohēzijas uzlabošana nozīmē labāk koordinēt nozaru un teritoriālos politikas virzienus, kā arī saskaņotāk piemērot teritoriālos politiskos risinājumus.

- Kā uzlabot teritoriālo un nozaru politisko virzienu koordinēšanu?
- Kādi nozaru politikas virzieni izstrādes procesā īpaši jāapsver, ņemot vērā to teritoriālo ietekmi? Kādus instrumentus varētu izstrādāt šajā saistībā?
- Kā labāk saskaņot teritoriālos politikas virzienus?

- Kā veiksmīgāk kombinēt Kopienas un valsts politikas virzienus, lai sekmētu teritoriālo kohēziju?

5. Jaunas teritoriālās partnerības

Teritoriālā kohēzija var nozīmēt arī plašāku līdzdalību politisko risinājumu izstrādē un īstenošanā.

- Vai, īstenojot teritoriālo kohēziju, politikas izstrādē būtu jāiesaista jauni dalībnieki, piemēram, sociālās ekonomikas pārstāvji, vietējās iesaistītās personas, brīvprātīgo organizācijas un NVO?
- Kā panākt vēlamo līdzdalības līmeni?

6. Labāka izpratne par teritoriālo kohēziju

- Kādi kvantitatīvie/kvalitatīvie rādītāji jāizstrādā ES līmenī, lai vērtētu teritoriālās kohēzijas raksturlielumus un tendences?

Komisija aicina visas ieinteresētās personas izteikt viedokli par šajā Zaļajā grāmatā minētajiem jautājumiem. Atbildes un komentārus līdz 2009. gada 28. februārim sūtīt uz šādu adresi:

Eiropas Komisija
Reģionālās politikas ģenerāldirektorāts
Zaļā grāmata par teritoriālo kohēziju

CSM1 4/161

B-1049 Brussels

vai pa e-pastu:

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

Ja sūtītājs tam piekrīt, elektroniski saņemtās atbildes kopā ar sūtītāja adresi un vārdu tiks publicētas Zaļajai grāmatai veltītajā tīmekļa vietnē.