

Návrh predbežného stanoviska Slovenskej republiky k Zelenej knihe o územnej súdržnosti

A. Všeobecne

Dňa 6. októbra 2008 zverejnila Európska komisia v Bruseli oznámenie Komisie Rade, Európskemu parlamentu, Výboru regiónov a Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru pod názvom “Zelená kniha o územnej súdržnosti – z územnej rozmanitosti urobiť prednosť” – dokument KOM(2008) 616 v konečnom znení (ďalej len zelená kniha). Publikovaním zelenej knihy otvorila Komisia verejnú diskusiu (konzultáciu) o územnej súdržnosti, ktorá potrvá do 28. februára 2009.[\[1\]](#)

Diskutovať boli vyzvaní ministri národných vlád členských štátov, predstavitelia miestnych a regionálnych samospráv, inštitúcií Európskej únie (EÚ), ekonomickí a sociálni partneri, predstavitelia akademickej sféry i jednotliví občania EÚ. Cieľom diskusie je dospieť k lepšiemu a spoločnému porozumeniu konceptu územnej súdržnosti a jej dôsledkov na politiku, spoluprácu a koordináciu v rámci EÚ.

V úvodnom slove k zelenej knihe zdôraznila členka Európskej komisie, zodpovedná za regionálnu politiku EÚ, Danuta Hübnerová, že tento dokument a diskusia k nemu reaguje na požiadavky Európskeho parlamentu, stretnutia ministrov zodpovedných za územné plánovanie a regionálny rozvoj v Lipsku v máji 2007 a na príspevky členských štátov počas verejných konzultácií o budúcnosti politiky súdržnosti EÚ. Zelená kniha stavia aj na územnej agende EÚ a jej akčných programoch.

Už prvé diskusie o územnej súdržnosti, ktoré sa uskutočnili na začiatku 90. rokov 20. stor., považovala Komisia za podnetné. Zdôrazňovali dôležitosť územnej spolupráce a územných trendov, ktoré viedli k programom územnej spolupráce INTERREG a založeniu Európskej monitorovacej siete pre územný rozvoj a súdržnosť (ESPON).

Lisabonská zmluva podpísaná 17. októbra 2007, ale zatiaľ všetkými členskými štátmi neratifikovaná, zavádza aj do primárneho práva EÚ pojem hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti. Týmto aktom sa doterajší princíp hospodárskej a sociálnej súdržnosti EÚ (zakotvený v Zmluve o Európskom spoločenstve) rozširuje o územný rozmer.

Celý text dokumentu “Zelená kniha o územnej súdržnosti – z územnej rozmanitosti urobiť prednosť” v slovenskej jazykovej verzii tvorí prílohu materiálu.

Obsah zelenej knihy a jej záverov možno charakterizovať nasledujúcimi tézami:

- územná rozmanitosť Európy je jej podstatnou výhodou, ktorá môže prispieť k trvalo udržateľnému rozvoju EÚ ako celku. Aby EÚ túto rozmanitosť dokázala premeniť na prednosť (ako naznačuje aj názov dokumentu), mala by sa zaoberať konceptom územnej súdržnosti s ohľadom na nové témy, nové súbory vzťahov spájajúce územia EÚ na rôznych úrovniach a na nové formy spolupráce, koordinácie a partnerstva;

- vnímanie politiky súdržnosti EÚ zo zorného uhla územnej súdržnosti upozorňuje na také témy ako územný rozmer trvalo udržateľného rozvoja, prístup k verejným službám, alebo

spájanie území, pričom ide nielen o dopravné spojenie, ale aj o prístup k internetu, energetickým sieťam, zdravotnej starostlivosti alebo vzdelávaniu;

- v regionálnej politike EÚ mnohé problémy nerešpektujú (presahujú) administratívne hranice a ich riešenie si môže vyžadovať koordinovanú reakciu viacerých regiónov alebo krajín, zatiaľ čo niektorými sa treba zaoberať na miestnej úrovni. Stavajúc na doterajších skúsenostiach z cieľa európskej územnej spolupráce bude možné preskúmať spôsoby, ako ďalej zlepšovať spoluprácu medzi regiónmi EÚ a so susediacimi regiónmi mimo nej. EÚ v súčasnosti pripravuje spoločnú stratégiu regiónu Baltického mora či povodia Dunaja;

- okrem integrovaného miestne orientovaného prístupu, používaného dosiaľ politikou súdržnosti EÚ na riešenie zložitých a hlboko zakorenených problémov regionálneho rozvoja, je v záujme maximalizácie synergie potrebná lepšia koordinácia so sektorovými politikami. Túto koordináciu môže podľa autorov zelenej knihy zabezpečiť sledovanie územného aspektu politiky súdržnosti EÚ;

- dokument upriamuje pozornosť aj na tzv. regióny s osobitnými zemepisnými charakteristikami, ktoré čelia špecifickým rozvojovým výzvam. Sú to horské regióny, ostrovné regióny a riedko obývané regióny, ďalej pobrežné zóny ohrozené následkami globálneho otepľovania a najvzdialenejšie regióny EÚ;

- podľa Komisie územná súdržnosť prispeje k zlepšeniu konkurencieschopnosti EÚ ako celku, zvýšeniu kvality života i k lepšiemu životnému prostrediu;

- v závere obsahuje zelená kniha šesť otázok do diskusie, ktoré pokrývajú hlavné oblasti popísané v tomto dokumente a vymedzujú rozsah diskusie, ktorá sa chce zelenou knihou vyvolať. Komisia predpokladá, že syntézu diskusie poskytne „koncom jari 2009“.

Jedna z najpodstatnejších vecí, ktorá **v zelenej knihe chýba**, je návrh **definície (vymedzenia)** samotného pojmu “územná súdržnosť”. Európska komisia, ktorá návrh zelenej knihy pripravila, tak podľa svojich tvrdení urobila zámerne, aby umožnila účastníkom diskusie podieľať sa na vymedzení tohto pojmu.

Na druhej strane, nevymedzenie konceptu územnej súdržnosti viedlo v doterajšom priebehu diskusie k zelenej knihe k pomerne širokej škále rôznorodých názorov a odpovedí na otázky, nachádzajúce sa v závere dokumentu. Rôznosť názorov bola zrejماً tak v doterajšej diskusii na fórach a v inštitúciách EÚ, ako aj v diskusii k tomuto dokumentu v SR.

Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR ako ústredný orgán štátnej správy zodpovedný za regionálnu politiku oslovilo krátko po zverejnení zelenej knihy listom ministra výstavby a regionálneho rozvoja SR zo 17. októbra 2008 celkovo 43 členov expertnej skupiny pre regionálnu politiku a zástupcov spolupracujúcich rezortov a požiadalo ich o stanovisko k dokumentu “Zelená kniha o územnej súdržnosti – z územnej rozmanitosti urobiť prednosť” a o odpovede na otázky uvedené v dokumente. O pripomienky a stanoviská k zelenej knihe boli požiadaní aj členovia rezortnej koordinačnej skupiny MVRR SR pre záležitosti EÚ dňa 3. 12. 2008. V termíne do 15. decembra (alebo krátko po termíne) poslalo svoje odpovede spolu 26 subjektov (z toho 4 oslovené subjekty nemali pripomienky) a nereagovalo 17 subjektov. Výsledkom konzultačného procesu je stanovisko SR k Zelenej knihe o územnej súdržnosti obsiahnuté v odpovediach na otázky Komisie, ktoré zohľadňuje pozície oslovených subjektov.

Na úrovni EÚ prebiehala diskusia o územnej súdržnosti na pôde pracovnej skupiny Rady pre štrukturálne opatrenia (Working Party for Structural Measures – WPSM), a to 3. 10. 2008 (ešte pred oficiálnym zverejnením zelenej knihy), potom 23. 10., 20. 11. a 10. 12. 2008. Diskusia o územnej súdržnosti bola tiež jedným z bodov programu neformálneho stretnutia ministrov regionálneho rozvoja a územného plánovania členských štátov EÚ v Marseille 26. novembra 2008.

Dňa 18. 12. 2008 predstavilo francúzske predsedníctvo Rady EÚ správu o priebehu rokovaní o územnej súdržnosti, v ktorej sa pokúsilo o sumarizáciu doterajšej výmeny názorov k tejto téme. Podľa priebežnej správy sa diskusie počas francúzskeho predsedníctva sústreďovali do dvoch okruhov:

1. Výmena konkrétnych skúseností z doterajšieho uplatňovania konceptu územnej súdržnosti v operačných programoch niektorých členských štátov EÚ v programovom období 2007 – 2013. Bolo konštatované, že aj keď vo väčšine národných strategických referenčných rámcov členských štátov EÚ sa spomína územný rozmer politiky súdržnosti EÚ, jeho napĺňanie na úrovni operačných programov je stále zriedkavé a obmedzené.

2. Výmena názorov na obsah zelenej knihy, ktorú väčšina delegácií považuje za dobrý základ pre diskusiu. Aj keď sa prejavili rozdielne názory na potrebu presnej definície pojmu “územná súdržnosť” a niektoré členské štáty EÚ takúto potrebu nevidia, vynára sa už určitý konsenzus, pokiaľ ide o všeobecný zmysel územnej súdržnosti: mala by viesť k trvalo udržateľnému a vyrovnanému rozvoju celého územia EÚ, brať pritom na zreteľ obmedzenia a potenciál každého územia a vytvárať prijateľné životné podmienky v celej EÚ. S ohľadom na tento cieľ sa považuje za potrebné podporovať prijímanie rozvojových stratégií, ktoré budú prispôbené špecifikám každého územia a založené na takých princípoch, ako sú integrovaný prístup, miestne partnerstvá alebo viacúrovňová správa.

Francúzske predsedníctvo v 2. polroku 2008 venovalo v oblasti politiky súdržnosti EÚ na pôde pracovnej skupiny Rady pre štrukturálne opatrenia prioritnú pozornosť diskusiám o novelizácii nariadení ES o štrukturálnych fondoch na programové obdobie 2007 – 2013, ktoré sa vedú s cieľom zjednodušiť právnu úpravu postupov čerpania štrukturálnych fondov EÚ ešte v tomto programovom období 2007 až 2013 a diskusia o územnej súdržnosti a o samotnom obsahu zelenej knihy bola do istej miery v tieni týchto diskusií.

Napriek tomu doterajší priebeh diskusie k problematike územnej súdržnosti prispel podľa priebežného hodnotenia francúzskeho predsedníctva EÚ k zlepšeniu všeobecného chápania územnej súdržnosti. Diskusie o územnej súdržnosti a konečnej podobe zelenej knihy budú teraz pokračovať za českého predsedníctva EÚ v 1. polroku a švédskeho predsedníctva EÚ v 2. polroku 2009.

Slovenská republika patrí k tým členským štátom EÚ, ktoré považujú čo najjednoduchšie vymedzenie konceptu územnej súdržnosti za účelné a potrebné z hľadiska smerovania ďalšej diskusie. Vymedzenie pojmu územnej súdržnosti navrhované SR je obsiahnuté v prvej odpovedi na nasledujúcich šesť otázok do diskusie, uvedených v závere zelenej knihy.

B. Otázky do diskusie a návrh odpovedí SR

Otázky, ktoré sú uvedené ďalej, pokrývajú hlavné oblasti opísané v zelenej knihe a vymedzujú rozsah diskusie, ktorá sa chce touto zelenou knihou vyvolať. Návrh odpovede za SR je za každou otázkou.

1. Vymedzenie

Územná súdržnosť prináša do pozornosti nové otázky a kladie nový dôraz na tie, ktoré už existujú.

- Aké je najvhodnejšie vymedzenie územnej súdržnosti?

- Akými novými prvkami by obohatila súčasný prístup Európskej únie k hospodárskej a sociálnej súdržnosti?

Navrhovaná odpoveď SR:

Slovenská republika vychádza z predpokladu, že v záujme neustáleho zdokonaľovania procesu realizácie politiky súdržnosti EÚ je potrebné brať do úvahy aj rozmanitosť regiónov EÚ a ich potenciálu. Práve s ohľadom na túto rozmanitosť vníma Slovenská republika územnú súdržnosť ako integrujúci nástroj, ktorý by mal napomáhať realizáciu hospodárskeho a sociálneho rozvoja pri rešpektovaní osobitostí každého územia, pričom vnútorný potenciál územia považuje za jeho hlavný rozvojový faktor.

Územná súdržnosť však neznamená štandardizáciu, ale potrebu rozvíjať stratégie prispôbené každému územiu a jeho vnútornému potenciálu, pretože ciele hospodárskej a sociálnej súdržnosti sa vždy realizujú na určitom území, ktoré má svoje špecifické danosti a sektorové politiky tak napomáhajú realizovať ciele regionálnej politiky. Zároveň sledujú územný aspekt, zasahujú do procesu zvyšovania kvality života vo vidieckych a mestských oblastiach.

Z pohľadu SR znamená územná súdržnosť vytváranie rovnocenných podmienok pre život ľudí a pre podnikateľov, zachovanie a podporovanie súčasnej sídelnej štruktúry, zabezpečenie dopravnej dostupnosti vo vnútroštátnych aj európskych súvislostiach, zabezpečenie dostupnosti infraštruktúry a služieb pri zohľadnení osobitostí a podmienok jednotlivých území a prehlbovanie spolupráce verejnej správy aj jej spolupráce so súkromným sektorom a ďalšími miestnymi aktérmi. Uplatňovanie princípov územnej súdržnosti by malo viesť k tomu, že územná súdržnosť bude súčasťou tvorby sektorových politík na úrovni EÚ aj na národnej a regionálnej úrovni.

Územnú súdržnosť nepovažujeme za nový prvok ani samostatný cieľ, ale chápeme ju ako zohľadňovanie územného rozmeru, ktorý je neoddeliteľnou súčasťou politiky súdržnosti EÚ.

Vzhľadom na veľké potreby v oblasti dopravnej ako aj environmentálnej infraštruktúry a v dostupnosti zdravotníckych, vzdelávacích a iných služieb, SR považuje za potrebné venovať veľkú pozornosť otázke dostupnosti ako integrálnej súčasti územnej súdržnosti.

2. Veľkosť a rozsah územných opatrení

Územná súdržnosť zdôrazňuje potrebu integrovaného prístupu k riešeniu problémov v rámci vhodného zemepisného územia, čo si môže vyžadovať spoluprácu miestnych, regionálnych a dokonca celoštátnych orgánov.

- Má EÚ zohrávať úlohu pri podpore územnej súdržnosti? Ako by bolo možné vymedziť túto úlohu pri zohľadnení zásady subsidiarity?

- Do akej miery by mal územný rozsah zásahov politiky závisieť od charakteru riešených problémov?

- Vyžadujú si oblasti s osobitnými zemepisnými charakteristikami osobitné opatrenia politiky? Ak áno, aké opatrenia?

Navrhovaná odpoveď SR:

Nepovažujeme za potrebné výrazne zasahovať do kompetencie orgánov členských krajín EÚ na národnej, regionálnej a miestnej úrovni. Hlavné priority územnej súdržnosti by mali byť dohodnuté členskými štátmi EÚ a uplatňované Komisiou, zatiaľ čo detailné opatrenia by mali byť realizované v kompetencii členských štátov EÚ a ich regiónov.

Územný rozsah zásahov politiky by mal závisieť len od stanovených priorít a od stupňa významu a charakteru problémov, ktorých riešenie je nevyhnutné vo verejnom záujme. Dôležitá je otázka kompetencie, ktorá úroveň by mala rozhodovať o prijatých územných opatreniach a ich obsahu. Pri rozhodnutí o kompetenčnej úrovni by malo platiť, že hlavná a rozhodujúca je tá úroveň inštancie, ktorá pozná všetky pozitíva a negatíva prijatého územného opatrenia na regionálnej úrovni, pričom je za svoje rozhodnutie aj plne zodpovedná.

Pre oblasti s osobitnými zemepisnými charakteristikami nepovažujeme za potrebné prijímať osobitné opatrenia, ale osobitné zemepisné charakteristiky by mali byť brané do úvahy pri tvorbe opatrení v oblasti regionálnej politiky (môže pritom ísť o kombináciu viacerých nástrojov a opatrení).

3. Lepšia spolupráca

Zvýšená spolupráca naprieč regionálnymi a štátnymi hranicami vyvoláva otázky týkajúce sa riadenia.

- Akú úlohu by mala Komisia zohrávať pri podnecovaní a podpore územnej súdržnosti?

- Existuje potreba nových foriem územnej spolupráce?

- Existuje potreba tvorby nových legislatívnych nástrojov a nástrojov riadenia na uľahčenie spolupráce vrátane spolupráce pozdĺž vonkajších hraníc?

Navrhovaná odpoveď SR:

Úloha Komisie by mala byť v oblasti územnej súdržnosti najmä strategická a metodická. Aby sa dosiahla synergia politík a predchádzalo sa možným konfliktom, Komisia by mala zohrávať aj koordinačnú, iniciačnú, podpornú a legislatívno-organizačnú úlohu.

Zahrnutie pojmu územnej súdržnosti priamo do Lisabonskej zmluvy k pojmom hospodárskej a sociálnej súdržnosti znova zdôrazňuje dôležitosť politiky súdržnosti ako jednej z kľúčových politík EÚ. Z tohto dôvodu SR navrhuje vytvoriť stále politické a strategické fórum na úrovni EÚ pre politiku súdržnosti, napr. zahrnutím agendy politiky súdržnosti EÚ pod Radu pre všeobecné a vonkajšie vzťahy (General Affairs and External Relations Council - GAERC). V budúcnosti je vhodné uvažovať nad vytvorením osobitnej rady pre politiku súdržnosti EÚ.

Sme toho názoru, že spolupráca orgánov samosprávy a štátnej správy navzájom, ako aj ich spolupráca so súkromným sektorom a ďalšími zainteresovanými subjektmi je nevyhnutná na zabezpečenie uvedených úloh. Vzhľadom na to, že Slovenská republika nepatrí svojou rozlohou medzi veľké krajiny, cezhraničná spolupráca a spolupráca so susednými krajinami má pre ňu mimoriadny význam.

Praktické skúsenosti s implementáciou programov cezhraničnej spolupráce ukazujú, že podrobnejšia legislatívna úprava na úrovni ES by bola potrebná. Problémom pri implementácii takýchto programov je najmä existencia rôznych právnych poriadkov, ktoré sa aplikujú na jeden operačný program, resp. projekt, čo spôsobuje komplikácie napr. pri vysporiadaní finančných vzťahov. Z praktického hľadiska by preto bolo vhodné prijatie jednotných a podrobnejších pravidiel implementácie projektov realizovaných naprieč štátnymi hranicami.

4. Lepšia koordinácia

Zlepšenie územnej súdržnosti zahŕňa lepšiu koordináciu medzi sektorovými a územnými politikami a zlepšenú koherentnosť medzi územnými zásahmi.

- Ako možno zlepšiť koordináciu medzi územnými a sektorovými politikami?
- Pri navrhovaní ktorých sektorových politík by sa mal viac zohľadniť ich územný vplyv? Aké nástroje by sa mohli v tejto súvislosti vytvoriť?
- Ako možno posilniť koherentnosť územných politík?
- Ako by sa dali lepšie skombinovať vnútroštátne politiky a politiky Spoločenstva, aby boli väčším prínosom pre územnú súdržnosť?

Navrhovaná odpoveď SR:

Zlepšiť koordináciu medzi územnými a sektorovými politikami možno prostredníctvom úzkej spolupráce vo všetkých etapách analytických a prognostických prác, pravidelnej výmeny informácií o súčasnom stave a výhľadových zámeroch a tiež skúmaním územných dosahov sektorových politík z hľadiska, či sektorová politika prispieva k územnej súdržnosti. Koordináciu medzi územnými a sektorovými politikami možno zlepšiť tiež užšou spoluprácou samosprávy so sektorovými ministerstvami v členských štátoch EÚ.

Územný vplyv by sa mal viac zohľadniť pri navrhovaní dopravnej, energetickej, hospodárskej, poľnohospodárskej, sociálnej politiky, politiky životného prostredia, cestovného ruchu, rozvoja vidieka a politiky výskumu. Vzájomným prepojením územnoplánovacích a rozvojových dokumentov jednotlivých sektorov prostredníctvom priestorového rozvoja možno zefektívniť realizáciu cieľov týchto politik na národnej, regionálnej a miestnej úrovni.

Koherentnosť územných politik možno posilniť včlenením územného vplyvu pri tvorbe politik EÚ v rôznych oblastiach aj prostredníctvom vytvorenia spoločného dokumentu EÚ, ktorý by mal koordinovať jednotlivé politiky EÚ a byť referenčným dokumentom pre sektorové politiky z hľadiska posudzovania ich príspevku k územnej súdržnosti. Koherentnosť územných politik možno posilniť aj dôsledným riadením, definovaním kompetencií, priestorovým rozvojom, spracovaním národných rozvojových politik a vytváraním diskusných fór.

Každá sektorová politika by mala zohľadňovať aj územný vplyv, pretože jej realizácia má konkrétne dosahy na kvalitu života na dotknutom území a zvyšovanie celkovej obslužnosti územia. Takisto je potrebné viac zohľadňovať územný vplyv pri tvorbe vedomostnej ekonomiky.

Väčší prínos pre územnú súdržnosť je dosiahnuteľný lepšou kombináciou vnútroštátnych politik a politik Spoločenstva, smerujúcou k zhode už v analýze existujúceho stavu a zhode na cieľoch, zámeroch, postupe realizácie a financovaní za použitia jednoznačných kritérií užitočnosti a prospešnosti.

5. Nové územné partnerstvá

Snaha o územnú súdržnosť môže zahŕňať aj širšiu účasť pri navrhovaní a vykonávaní politik.

- Vyžaduje si snaha o územnú súdržnosť účasť nových subjektov pri tvorbe politik, napríklad zástupcov sociálneho hospodárstva, miestnych zainteresovaných strán, dobrovoľníckych organizácií a mimovládnych organizácií?

- Ako možno dosiahnuť želanú úroveň účasti?

Navrhovaná odpoveď SR:

V závislosti od riešenia konkrétnych úloh je dôležitá možnosť výberu zo širokého spektra relevantných partnerov, ktorí môžu pozitívnym spôsobom ovplyvniť snahu o územnú súdržnosť a ktorá umožňuje predchádzať alebo zmierňovať konflikty pri realizácii politik.

Želanú úroveň účasti je možné dosiahnuť zvyšovaním povedomia o úlohe a význame územného hľadiska politiky územnej súdržnosti jasnými a stálymi pravidlami spolupráce, transparentnosťou a informovanosťou, zlepšením prístupnosti verejnej správy, zefektívnením komunikácie občanov, spolupracou so vzdelávacím sektorom a výskumnými inštitúciami.

6. Zlepšenie chápania územnej súdržnosti?

- Aké kvantitatívne/kvalitatívne ukazovatele by sa mali vytvoriť na úrovni EÚ na sledovanie charakteristík a trendov v územnej súdržnosti?

Navrhovaná odpoveď SR:

Na sledovanie charakteristík a trendov v územnej súdržnosti navrhujeme využívanie ukazovateľov, ktoré by mali byť zrozumiteľné, transparentné, jednoznačné, merateľné, s možnosťou kontroly a hodnotenia, objektívne, porovnateľné, ľahko zisťiteľné a dostupné. Vzhľadom na to zastávame názor, že pre potreby sledovania charakteristík a trendov v územnej súdržnosti postačujú už využívané kvantitatívne ukazovatele (napr. demografická štruktúra obyvateľstva, hustota osídlenia, štruktúra zamestnanosti, miera vyššieho vzdelania, štruktúra ekonomiky, kúpna sila obyvateľstva, migrácia obyvateľstva, počet novovytvorených pracovných miest, dochádzka za prácou) a kvalitatívne ukazovatele (napr. prístup k službám, dopravná dostupnosť, miera spolupráce samospráv, riziko chudoby, priemerná dĺžka života) na sledovanie cieľov hospodárskej a sociálnej súdržnosti.

V súvislosti s novými globálnymi výzvami navrhujeme sústrediť pozornosť na zber regionálnych údajov o spotrebe energie a verejných výdavkoch na regionálnej úrovni.

[1] Zelená kniha (green paper) je diskusný dokument zverejňovaný Komisiou k určitej oblasti politiky EÚ. Jej cieľom je stimulovať diskusiu (konzultácie) verejnosti a zainteresovaných partnerov na zvolenú tému. Spravidla prezentuje široké spektrum návrhov a podnetov. Konzultácie môžu vyústiť do publikovania bielej knihy (white paper), ktorá už predkladá oficiálne návrhy na konkrétne opatrenia. Zelené ale najmä biele knihy Komisie môžu slúžiť ako podklady pre budúce legislatívne akty EÚ.