

KONFERENCA O PRIHODNOSTI KOHEZIJSKE POLITIKE

Maribor, Slovenija, 7. in 8. april 2008

SKLEPI PREDSEDSTVA

Septembra 2007 je Evropska komisija na četrtem kohezijskem forumu uradno odprla razpravo o prihodnosti kohezijske politike, ki se je nadaljevala med portugalskim predsedstvom Svetu EU na neformalnem ministrskem srečanju na Azorih novembra 2007. Konec januarja 2008 se je končal prvi krog javne razprave in oblikovane so bile smernice za naslednje razprave.

Zaradi zapletenosti teme je slovensko predsedstvo menilo, da mora biti razprava bolj strukturirana, osredotočena in jasnejša. Hkrati pa je bilo zelo pomembno tudi, da razprava ostane odprta in kritična do morebitnih novih idej, zlasti pa vključujoča, tj., zagotoviti popolno udeležba vseh interesnih skupin kohezijske politike.

Da bi dosegli ta cilj, je slovensko predsedstvo organiziralo veliko konferenco o prihodnosti kohezijske politike, na kateri je sodelovalo več kot 170 predstavnikov vseh držav članic, institucij Evropske unije (Evropska komisija, Evropski parlament, Evropsko računsko sodišče), posvetovalnih teles EU (Evropski ekonomsko-socialni odbor, Odbor regij) in drugih interesnih skupin kohezijske politike (Evropska investicijska banka, Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj, socialni partnerji, NVO, strokovnjaki in regionalna združenja). Da bi bila razprava strukturirana in osredotočena, je slovensko predsedstvo vnaprej pripravilo in razdelilo program konference skupaj s konkretnimi vprašanji in odprtimi problematikami, kar je omogočilo udeležencem, da bolje pripravijo svoja stališča.

Tematsko je bila konferenca osredotočena na utemeljenost kohezijske politike z vidika strukture, obsega in ciljev ter tudi na morebitne izboljšave izvedbenih mehanizmov. Želja predsedstva je bila določiti prednosti in slabosti kohezijske politike, pri čemer bodo potrebne izboljšave pri nadaljnjih razpravah. Sledijo glavna sporočila in razmišljanja s konference. **Sklepi konference so bili pripravljeni izključno pod pokroviteljstvom slovenskega predsedstva, kar pomeni, da ne napovedujejo pogledov ali razprav udeležencev oziroma institucij;** kljub temu pa so bili poslani v vednost Delovni skupini Sveta za strukturne ukrepe zaradi morebitnih pripomb.

GLAVNA SPOROČILA

- 1) Kohezijska politika ostaja eden ključnih stebrov Evropske unije. Z vidika izzivov globalizacije, demografskih in podnebnih sprememb, energetske varnosti ter migracij in socialne izključenosti ostaja utemeljenost kohezijske politike tako močna, kot je bila že na samem začetku.
- 2) Kohezija sama po sebi velja za javno dobrino in njeni politični instrumenti imajo dejansko evropsko dodano vrednost. Splošna struktura kohezijske politike ni sporna. Interesne skupine zavračajo pojem kohezijske politike kot javnofinančnega transferja.
- 3) Konvergenca naj ostane glavni cilj kohezijske politike, s čimer se daje prednost predvsem razvoju območij, ki zaostajajo. Cilj konvergenca ima soglasno podporo, medtem ko je tudi teritorialno sodelovanje v celoti podprto kot cilj temeljnega pomena za uresničevanje ciljev kohezije EU. Pri cilju regionalna konkurenčnost in zaposlovanje so zadržki, čeprav se je večina zavzela za izvajanje kohezijske politike v vsej EU. Enaka večina se je zavzela za izvajanje kohezijske politike kot regionalne politike, torej proti vzpostavljanju upravičenosti zgolj na ravni držav članic.
- 4) Kohezijska politika ne sme postati preobremenjena z različnimi cilji politike. Medtem ko se še naprej močno zavzemamo za program lizbonske strategije, se zdi, da ima kohezijska politika širši obseg. Za prednost kohezijske politike velja zlasti to, da omogoča potrebno prožnost za izvajanje političnih možnosti skladno s potrebami posamezne regije in države članice.
- 5) Treba je okrepiti uporabo načela subsidiarnosti.
- 6) Treba se je zavedati, da strateški in programski pristop, ki ga ponazarja kohezijska politika, zagotavlja odlično povezanost, v katerim se lahko rešujejo teritorialni izzivi predvsem na regionalni in lokalni ravni. Več pozornosti je treba posvetiti prednostim skupnega pristopa k oblikovanju politike na ravni EU, s tem pa prispevati tudi k cilju ozemeljske kohezije. Interesne skupine so se zavzele za ponovno uvedbo prestrukturiranja na podeželju v okviru kohezijske politike.
- 7) Izvedbene mehanizme kohezijske politike je treba temeljito izboljšati, tj. prenoviti. Za to bo potrebna močna zavezanost na vseh ravneh (vključno s političnim), medtem ko je treba pripraviti rešitve na podlagi medinstitucionalnega dialoga.
- 8) Konkretno predloge za poenostavitev, ki so bili predstavljeni, je treba nadalje proučiti v nadaljnjih razpravah; če bodo naleteli na soglasje, jih je treba uvesti do leta 2014.

1. tema: Utemeljenost kohezijske politike glede strukture, obsega in ciljev

1.1 Celovita ocena kohezijske politike

Kot je bilo že sklenjeno na neformalni ministrski konferenci na Azorih, **kohezijska politika ostaja eden ključnih stebrov Evropske unije**. Dosežen je bil soglasni dogovor, da je solidarnost temeljna vrednota EU in da skupen teritorialni model razvoja ni sprejemljiv za Evropo. **Utemeljenost kohezijske politike** glede na izzive globalizacije, demografskih in podnebnih sprememb, energetske varnosti ter migracij in socialne izključenosti **ostaja tako pomembna, kot je bila že na samem začetku**. Nadalje so številni udeleženci poudarili, da je kohezijska politika zapisana v pogodbi in ima zato povezovalno nalogo v primerjavi z drugimi trenutnimi političnimi prednostnimi nalogami. Zlasti evropske institucije, pa tudi vrsta drugih delegacij se je zavzela ne le za ohranjanje, temveč tudi nadaljnjo krepitev obsega kohezijske politike.

Splošna struktura kohezijske politike ni sporna. Kohezijska politika je opredeljena kot politika, ki uvaja enakost in učinkovitost, tj. mehanizem, ki pospešuje konkurenčnost na podlagi naložb. To z drugimi besedami pomeni, da interesne skupine **zavračajo pojem kohezijske politike kot fiskalni transfer**.

Doseženo je bilo soglasje, naj **konvergenca ostane glavni cilj** kohezijske politike, s čimer se **daje prednost predvsem razvoju območij, ki zaostajajo**. Nekatere države članice so se zavzele za dodano vrednost prehodnih dogovorov. Za tri cilje kohezijske politike je bila izražena soglasna podpora za cilj konvergenca, medtem ko je tudi **v celoti podprto, da je cilj ozemeljsko sodelovanje** temeljnega pomena za uresničevanje ciljev kohezije EU.

V zvezi s **ciljem 2**, regionalna konkurenčnost in zaposlovanje, **obstajajo zadržki**, ki so jih izrazile nekatere države članice in zlasti nekateri strokovnjaki. Velika **večina pa je zagovarjala izvajanje kohezijske politike v EU**, ker so menili, da je zelo pomembno, da bi zagotovili trajnostni razvoj EU kot celote. Ista večina se je zavzela za izvajanje **kohezijske politike kot regionalne politike**, torej proti vzpostavljanju upravičenosti zgolj na ravni držav članic. Možnosti za uporabo odprte metode usklajevanja pri izvajanju kohezijske politike v bogatejših državah članicah ni bilo namenjene velike pozornosti, razen omejenega števila držav članic, ki so to možnost opredelile kot »možnost, ki je vredna proučevanja«.

1.2 Cilji kohezijske politike

Zagotavljanje kohezivne in konkurenčne EU zahteva popolnoma razvito razvojno politiko, ki sega prek številnih področij politik in pospešuje notranji razvoj ciljnih območij. Pojavila se je trditev, da bodo omenjeni izzivi verjetno oblikovali utemeljenost za uvedbo novih ukrepov. Hkrati pa je precej delegacij hvalilo prednosti tematske koncentracije, za katero so dejali, da je potrebna za zagotovitev resnega in merljivega učinka.

Kljub prepričljivim razlogom, ki kažejo dober vpliv virov kohezijske politike, je treba več pozornosti nameniti razvoju in pospešeni uporabi kazalnikov uspešnosti. To tudi zahteva, da

se cilji jasneje opredelijo. Ta točka je bila utemeljena s tem, da **kohezijska politika ne sme postati preobremenjena z različnimi cilji politik**, čeprav izjemna raznolikost ovir za pospešeni razvoj v različnih delih EU zahteva različne posege.

Medtem ko je bila močna zaveza lizbonskim ciljem ponovno potrjena, je prevladalo mnenje, da ima kohezijska politika širši obseg. Še zlasti se šteje, da je trdnost kohezijske politike to, da omogoča potrebno prožnost za izvajanje političnih možnosti v skladu s potrebami posamezne regije in države članice (v zvezi s tem je bil najpogosteje omenjen Gothenburški program).

Zato je ključnega pomena, da ohranimo in okrepimo izvajanje načela subsidiarnosti, saj je izvajanje kohezijske politike nezdržljivo s pristopoma velikost za vse. Dan je bil prepričljiv razlog, da imajo regije in lokalne oblasti večjo vlogo pri oblikovanju politike kohezijske politike, medtem ko so številne interesne skupine izrazile potrebo po dajanju večjega poudarka načelu partnerstva.

O evropski dodani vrednosti kohezijske politike in možnosti, da bi se osredotočila predvsem na transnacionalne naložbe, je večina delegacij menila, da so **merila evropske dodane vrednosti dosežena, dokler posamezen ukrep prispeva k skupnemu evropskemu cilju**. To pomeni, da se kohezijska politika še naprej šteje za javno dobrino sama po sebi in da imajo instrumenti politike resnično evropsko dodano vrednost. Hkrati pa so nekateri udeleženci razprave trdili, da je treba več pozornosti nameniti dopolnjevanju s posameznimi državnimi politikami, medtem ko je na evropski ravni treba zagotoviti vsaj to, da se v različnih delih EU ne uresničujejo nasprotni cilji in posegi.

1.3 Teritorialna kohezija

Delegacije so se strinjale, da je treba zasnovo teritorialne kohezije kljub njegovi ključni pomembnosti še vedno pravilno opredeliti. Izraženih je bilo nekaj dvomov o tem, ali bo kmalu doseženo soglasje o »preprosti znanstveni opredelitvi«, v vsakem primeru pa je potrebna vsaj skupna osnova za oblikovanje politik.

V tem duhu je treba opredeliti obe vrsti pristopov. Po eni strani je bilo omejeno število delegacij, ki so razumele cilj teritorialne kohezije kot utemeljitev za uvedbo posameznih posegov in političnega orodja. Toda večina udeležencev je imela **teritorialno kohezijo za sredstvo za spodbujanje celostnega pristopa k oblikovanju politike**, ki je zunaj same kohezijske politike, vendar pa določa zahtevo po tem, da se zapleteni, večrazsežnostni in včasih nasprotujoči si cilji drugih politik EU in nacionalnih sektorskih politik strateško utrdijo v skupnem okviru ob upoštevanju teritorialne razsežnosti. Treba se je zavedati, da strateški in programski pristop, ki je ponazorjen v kohezijski politiki, zagotavlja odlično povezanost, s katero se lahko rešujejo teritorialni izzivi, predvsem na regionalnih in lokalnih ravneh. Tako kot mora kohezijska politika upoštevati cilje drugih politik, morajo druge politike upoštevati svoj vpliv na konvergenco. Treba pa je poskrbeti, da so posegi politike EU dovolj osredotočeni, da omogočajo pravilno ovrednotenje.

Kot zgled prednosti takega pristopa je bil postavljen v dvom prenos dejavnosti restrukturiranja na podeželju iz kohezijskih politik v skupno kmetijsko politiko. Ločitev dela razvojnih ukrepov na ozemeljski podlagi v smislu dveh politik EU je bila ocenjena za neučinkovito. To je spodbudilo zainteresirane strani, da se zavzemajo za **ponovno uvedbo restrukturiranja na podeželju v kohezijsko politiko**, kar bi izboljšalo dopolnjevanje in poenostavilo izvedbo.

Skoraj soglasna ocena je bila, da **izvedbeni mehanizmi kohezijske politike ne potrebujejo samo dodatne poenostavitve, ampak temeljito izboljšavo, tj. prenovo**. Istočasno je bilo poudarjeno, da zahteva po njej ne sme in ne more zmanjšati potrebe po močni kohezijski politiki kot taki. Nasprotno, taka reforma je potrebna za nadaljnje izboljšanje dobrega vpliva kohezijske politike na skupne cilje EU.

Prenova izvedbenih mehanizmov bo zahtevala močno zavezanost na vseh ravneh (tudi v politiki) in tudi v vseh institucijah. To je tudi razlog, **da je treba pripraviti rešitve na podlagi medinstitucionalnega dialoga**. Odprto pa ostaja vprašanje, v kakšnem obsegu bi bilo mogoče uvesti spremembe že pred letom 2014 in obenem ne ustvariti novih pravnih negotovosti.

Na konferenci so bili predstavljeni predlogi/možnosti za poenostavitev, ki jih bo treba uresničiti v nadaljnjih razpravah:

1. Namesto preverjanj na podlagi vlaganja **bi morala poraba sredstev temeljiti na preverjanju izidov in dosežkov**. Estonija je dala konkreten predlog, ki ga je treba j raziskati.
2. Spremenjen 274. člen Lizbonske pogodbe je treba razumeti na način, ki omogoča **popolno decentralizacijo odgovornosti za izvajanje za države članice in/ali regionalne ravni**. To bi omogočilo strateško usmerjanje kohezijske politike na ravni EU, obenem pa bi dalo polno vrednost načelu subsidiarnosti pri izvajanju ter tako pomembno izboljšalo pravno varnost sistema. Hkrati so nekatere delegacije dejansko zagovarjale močnejšo strateško vpletenost Evropske komisije.
3. Da bi se izognili različnim razlagam na ravni Evropske komisije, se je nekaj delegacij zavzemalo za to, da bi bilo treba različne sklade načrtovati in jih obravnavati kot **enoten finančni instrument**.
4. **Načelo sorazmernosti** bi bilo treba uresničevati mnogo obširneje.
5. Nekatere delegacije so trdile, da ima uporaba pravila $N + 2$ več slabih kot dobrih posledic predvsem glede končnega vpliva porabljenih sredstev in bi ga bilo treba zato preoblikovati.

Razprava je pokazala, da lahko prenova izvedbenih sistemov precej preseže obseg samega pravnega okvira kohezijske politike in spodbudi tudi **potrebo po obravnavi finančne uredbe**.