

Opinia Komitetu Regionów w sprawie: Wdrożenie europejskich paktów terytorialnych: wniosek o rewizję porozumień i umów trójstronnych

(2007/C 51/06)

KOMITET REGIONÓW,

uwzględniając decyzję prezydencji brytyjskiej z dnia 21 — 22 listopada 2005 r. o zasięgnięciu opinii Komitetu na ten temat, zgodnie z art. 265 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską;

uwzględniając decyzję Prezydium Komitetu z dnia 25 kwietnia 2006 r. o powierzeniu prac nad opinią w tej sprawie Komisji Spraw Konstytucyjnych, Sprawowania Rządów w Europie oraz Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości;

uwzględniając wnioski ze spotkania grupy wyższego szczebla „Zarządzanie sprawami publicznymi a Unia Europejska”, które odbyło się 21 — 22 listopada 2005 r. w Londynie;

uwzględniając wnioski ze spotkania grupy wyższego szczebla „Zarządzanie sprawami publicznymi a Unia Europejska”, które odbyło się 2 — 3 października 2006 r. w Turku;

uwzględniając uwagi Komisji Europejskiej przedstawione na spotkaniu grupy wyższego szczebla „Zarządzanie sprawami publicznymi a Unia Europejska” w Turku;

uwzględniając Białą księgę Komisji Europejskiej na temat nowych form sprawowania rządów w Europie z 25 lipca 2001 r. (COM(2001) 428 wersja ostateczna ⁽¹⁾);

uwzględniając komunikat Komisji Europejskiej „Ramy zorientowanych na określone cele porozumień i umów trójstronnych między Wspólnotą, państwami a władzami regionalnymi i lokalnymi” z 11 grudnia 2002 r. (COM(2002) 709 wersja ostateczna);

uwzględniając komunikat Komisji do Rady Europejskiej pt. „Plan osiągnięcia wyników dla Europy z myślą o obywatelach” z 10 maja 2006 r. (COM(2006) 211 wersja ostateczna);

uwzględniając swoją opinię (CdR 121/2005) w sprawach: „Lepsze stanowienie prawa” oraz „Poprawa otoczenia regulacyjnego w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej”, przyjętą 12 października 2005 r. ⁽²⁾;

uwzględniając projekt opinii (CdR 135/2006 rev 1) przyjęty w dniu 30 czerwca 2006 r. przez Komisję Spraw Konstytucyjnych, Sprawowania Rządów w Europie oraz Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (sprawozdawca: Raymond FORNI, przewodniczący rady regionu Franche-Comté (FR/PSE));

a także mając na uwadze, co następuje:

- 1) Porozumienia i umowy trójstronne stanowią właściwy instrument propagowania wielopoziomowego zarządzania sprawami publicznymi w Europie, ponieważ angażują samorzady terytorialne we wdrażanie polityki wspólnotowej i jednocześnie uwzględniają strukturę instytucjonalną każdego z państw członkowskich.
- 2) Ten nowy fakultatywny instrument zarządzania gwarantuje wyższy poziom elastyczności, skuteczności i demokratyczności w Unii Europejskiej, sprzyjając w ten sposób uczestnictwu obywateli w przedsięwzięciu europejskim.
- 3) Nadanie nowej dynamiki porozumieniom i umowom trójstronnym stanowi jeden z priorytetów KR-u na rok 2006. Komitet pragnie zwłaszcza zwiększyć wykorzystanie i potencjał tego dokumentu we wdrażaniu strategii lizbońskiej.
- 4) Rozpowszechnianie porozumień i umów trójstronnych należących do grupy instrumentów planowania wdrażania czyni planowanie polityczne — od szczebla UE aż po szczebel lokalny — spójniejszym i bardziej jednolitym oraz umożliwia zróżnicowanie instrumentów dialogu z wszystkimi instytucjami zajmującymi się polityką spójności gospodarczej i społecznej na poziomie regionalnym.

⁽¹⁾ Dz.U. C 287 z 12.10.2001, s. 1-29.

⁽²⁾ Dz.U. C 81 z 4.4.2006, s. 6-10.

- 5) Efekty eksperymentalnej fazy zawierania porozumień i umów trójstronnych są skromne i należałoby przededefiniować ten instrument, jego przepisy wykonawcze i cele, jak również zasięg.
- 6) W interesie samorządów lokalnych i regionalnych Komitet wniósł konkretny wkład polegający na dokonaniu rewizji tego instrumentu, tak aby maksymalnie wykorzystać swój potencjał na spotkaniu grupy wyższego szczebla „Zarządzanie sprawami publicznymi a UE” w dniach 2 — 3 października 2006 r.; w swoich wnioskach grupa zaznaczyła z jednej strony, że nic nie stoi na przeszkodzie dalszemu stosowaniu instrumentu, z drugiej zaś pokazała, że niektóre państwa członkowskie zainteresowane są dobrowolnym zainicjowaniem nowej fazy eksperymentalnej.

na 66. sesji plenarnej w dniach 11 — 12 października 2006 r. (posiedzenie z 12 października) jednogłośnie przyjął następującą opinię:

STANOWISKO I ZALECENIA KOMITETU REGIONÓW

1. Krzewienie i promowanie zasady partnerstwa w funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Komitet Regionów

1.1 **Uważa**, że w obliczu gospodarczych, społecznych, środowiskowych i demokratycznych wyzwań, przed jakimi stoi Europa, bezwzględnie konieczne jest wzmocnienie działań Unii Europejskiej, państw członkowskich oraz władz lokalnych i regionalnych na rzecz faktycznego partnerstwa w celu poprawy skuteczności Unii.

1.2 **Podkreśla**, że wzmocnienie zasady partnerstwa międzyinstytucjonalnego zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności stanowi istotny filar procesu integracji Europy, która byłaby przez wszystkich jej obywateli postrzegana jako „wspólny dom”.

1.3 **Uważa**, że wdrożenie zasady partnerstwa na szczeblu lokalnym pozwoliłoby przezwyciężyć niedomagania obecnego systemu i wnieść rzeczywistą wartość dodaną do realizacji wspólnych, odpowiednio określonych celów w duchu „Planu z myślą o obywatelach”, przedstawionego w komunikacie Komisji z 10 maja 2006 r., co nie wpłynęłoby na podział instytucjonalnego zakresu odpowiedzialności partnerów.

1.4 **Stwierdza** poza tym, że bieżąca debata z udziałem opinii publicznej, którą podjęto w państwach członkowskich w ramach okresu refleksji, dowodzi, że zbliżenie do obywateli europejskich jest możliwe dzięki konkretnym i zauważalnym działaniom oraz że bezpośrednie zaangażowanie organów lokalnych i regionalnych w integrację europejską stanowi niezbędny czynnik w tym zakresie.

2. Ocena fazy eksperymentalnej umów trójstronnych przez Komitet Regionów

Komitet Regionów

2.1 Od początku **popierał** koncepcję porozumień i umów trójstronnych jako partnerskiej metody mającej na celu umożliwienie elastyczniejszego i skuteczniejszego wdrażania ustawodawstwa i programów o silnym oddziaływaniu terytorialnym.

2.2 **Stwierdza**, że wyniki eksperymentalnej fazy porozumień i umów trójstronnych nie spełniają oczekiwań, ale **uważa**, że

nie kwestionując z tego powodu trafności przywołanego instrumentu, należy realizować wszelkie bardziej odpowiednie inicjatywy, które mogą go wzmocnić i upowszechnić.

2.3 **Zauważa** w związku z tym, że jak dotąd podpisano tylko jedno porozumienie trójstronne — z regionem Lombardia — i **ubolewa** nad brakiem mobilizacji ze strony Komisji Europejskiej, koniecznej do sfinalizowania trzech innych pilotowych porozumień (w Birmingham, Lille i Pescara), których nowatorska treść mogłaby wnieść faktyczną wartość dodaną. **Przyjmuje** w związku z tym **do wiadomości** nowe inicjatywy organów lokalnych i regionalnych (np. inicjatywę Księstwa Asturii i autonomicznej prowincji Trydent) i **zwraca uwagę** na działania niektórych stowarzyszeń europejskich i krajowych zmierzających do wsparcia i promowania omawianego instrumentu.

2.4 **Przypomina**, że zainicjowanie idei porozumień i umów trójstronnych spotkało się z żywym zainteresowaniem samorządów terytorialnych, których zadaniem jest transpozycja i wdrożenie dużej części prawodawstwa i działań Unii Europejskiej, co stanowiłoby argument przemawiający za ich skutecznością. Stanowią one ponadto instrument umożliwiający instytucjom wspólnotowym, rządowi krajowemu oraz organom lokalnym i regionalnym wyznaczenie celów, a także określenie i realizację w zintegrowany sposób działań leżących w ich kompetencji, przy jednoczesnej waloryzacji roli każdego z podmiotów instytucjonalnych.

2.5 **Nie podziela** zatem opinii Komisji Europejskiej głoszącej, że „żaden organ lokalny, regionalny czy centralny nie okazał szczególnego zainteresowania wnioskiem”.

2.6 **Zwraca uwagę** na niestabilność fazy eksperymentalnej, zakrojonej na zbyt ograniczoną skalę, i po zapoznaniu się z oceną dokonaną przez Komisję Europejską **uważa**, że rewizja omawianego instrumentu jest tym bardziej niezbędna, przy czym należy zwrócić szczególną uwagę na następujące kwestie:

— lepszą przejrzystość i informacje o tym nowym instrumencie w kontekście planu D, jak i poza nim, oraz kampanie informacyjne skierowane do potencjalnych beneficjentów, czyli organów lokalnych i regionalnych oraz państw członkowskich;

- demonstrowanie wyraźnego przywództwa (*leadership*) na poszczególnych szczeblach,
- lepszą koordynację źródeł finansowania;
- ponowne potwierdzenie przez Komisję Europejską — inicjatora omawianego instrumentu — swojego zainteresowania elastycznym, praktycznym i ekonomicznym narzędziem zarządzania finansami publicznymi;
- wprowadzenie właściwej koordynacji wewnątrz Komisji Europejskiej,
- wypracowanie prawidłowej koordynacji w pionie, pomiędzy poszczególnymi poziomami władzy, zwłaszcza między szczeblem centralnym a regionalnym/lokalnym, z zastosowaniem regulującej *zasady pomocniczości*;
- organizowanie się partnerów, kierowanych przez uznany autorytet, z uwzględnieniem kompetencji i odpowiedzialności wszystkich stron;
- określenie wartości dodanej omawianego instrumentu dla Komisji Europejskiej, państw członkowskich i samorządów regionalnych i lokalnych.

2.7 **Przypomina**, że Parlament Europejski w swojej rezolucji z grudnia 2003 r. przychylnie odniósł się do instrumentu oraz domagał się wprost, żeby działania pilotażowe przeprowadzono w wystarczająco licznych i zróżnicowanych przypadkach, jak też żeby przewidziano środki finansowe na odpowiednią propagację.

2.8 **Zwraca uwagę** na odpowiedzi na kwestionariusz rozesłany przez fińską prezydencję do państw członkowskich, z których wynika, że większość państw członkowskich jest przychylna porozumieniom trójstronnym/wielostronnym obejmującym państwa członkowskie, organy regionalne i lokalne oraz Komisję Europejską, mając na względzie wspieranie zasady partnerstwa w procesie wdrażania różnych dziedzin polityki europejskiej.

2.9 **Zamierza**, poprzez zaproponowanie kilku linii działania, przyczynić się do spełnienia zasadniczych warunków określonych przez Komisję Europejską w celu zapewnienia pomyślnego wdrożenia instrumentu; ponadto **jest gotowy** odgrywać rolę siły napędowej zapewniającej polityczny impuls niezbędny do upowszechnienia korzystania z przywołanego instrumentu; **podkreśla** jednak, że żadna inicjatywa nie może zakończyć się powodzeniem bez wsparcia i zaangażowania danych państw członkowskich i Komisji Europejskiej.

3. Zalecenia Komitetu Regionów w zakresie wdrażania „europejskich paktów terytorialnych”

Komitet Regionów

3.1 **Popiera** przeprowadzenie rewizji porozumień i umów trójstronnych i przemianowanie ich na „europejskie paki terytorialne”, aby dostosować je do potrzeb i interesów organów zarządzających na poszczególnych poziomach, stanowiących wtedy strony umowy.

3.2 **Pragnie**, by europejskie paki terytorialne pozwalały na:

- uzgodnienie i synchronizację na różnych szczeblach instytucjonalnych procesów programowania, planowania, podejmowania decyzji, realizacji działań i zarządzania celami i projektami w zakresie głównych kierunków polityki europejskiej;
- elastyczne, skuteczne i dobrowolne wdrożenie zasadniczych celów i priorytetów politycznych Unii Europejskiej, za pomocą zorientowanego partnerstwa, zwłaszcza w zakresie celów polityki spójności, adaptacji strategii lizbońskiej do warunków lokalnych, specyficznych działań w zakresie komunikacji, przełożenia na kontekst lokalny polityki europejskiej w sztanदारowych obszarach, jak transport, energia itp.; oraz za pomocą realizacji zintegrowanych strategii politycznych, takich jak polityka w zakresie mórz i terenów przybrzeżnych;
- skuteczne zarządzanie porozumieniami i umowami trójstronnymi, w formie początkowo proponowanej przez Komisję Europejską, aby tworzyć *rozwiązania skrojone na miarę kontekstu lokalnego*, bez uciekania się do skomplikowanych i kosztownych mechanizmów prawnych, a także aby rozwijać partnerstwa w zakresie odpowiedzialności regionów i samorządów lokalnych, korzystające ze wsparcia technicznego i finansowego ze strony państwa i UE. Mogłoby to się okazać szczególnie użyteczne w regionach o niekorzystnym położeniu środowiskowym, gospodarczym i/lub społecznym albo w regionach słabo zaludnionych, takich jak regiony peryferyjne, w których czasami trudno jest transponować lub zastosować prawodawstwo unijne i różne obszary polityki europejskiej.

3.3 **Podkreśla**, że same te instrumenty miałyby bardzo dużą wartość dodaną zarówno dla organów lokalnych i regionalnych, jak i dla Unii Europejskiej, ponieważ pozwalałyby lepiej dostosować działania unijne do lokalnych i regionalnych realiów, a tym samym w szerszym zakresie stanowiłyby odpowiedź na konkretne troski obywateli.

3.4 **Zgłasza** gotowość współpracy z Komisją Europejską, prezydencją UE i innymi instytucjami europejskimi, w szczególności z grupą wysokiego szczebla ds. zarządzania sprawami publicznymi, w celu identyfikacji i oceny rzeczystwej wartości dodanej wniesionej przez takie porozumienia i umowy oraz ustalenia potrzebnych kryteriów i wskaźników.

3.5 **Uważa**, że swoboda korzystania z europejskich paktów terytorialnych i ich negocjowanie oparte na dobrej woli wyrażanej wspólnie przez poszczególne strony byłyby atutem wzmacniającym stały i regularny dialog pomiędzy trzema szczeblami władzy — włączając przypadki, gdy dotyczy to więcej niż jednego państwa członkowskiego — od etapu opracowania do wdrożenia paktu. W każdym razie tworząc ten instrument, należy jednocześnie przestrzegać obowiązujących przepisów i je stosować, zarówno na szczeblu regionalnym i krajowym, jak i wspólnotowym, czyniąc to także w odniesieniu do istniejącego podziału kompetencji w każdym państwie członkowskim, do wdrażania obowiązujących uregulowań sektoralnych czy przepisów regulujących zarządzanie zasobami finansowymi oraz ich kontrolę.

3.6 **Uważa** jednak, że nie można mówić o rzeczywistym partnerstwie, jeśli nie ma wkładu finansowego każdej ze stron umowy, umożliwiającego osiągnięcie wspólnie określonych celów; **postuluje**, by rozważania nad finansowaniem europejskich paktów terytorialnych dotyczyły możliwości osiągnięcia synergii pomiędzy istniejącymi na poziomie europejskim liniami budżetowymi w odnośnych dziedzinach i funduszami strukturalnymi a dostępnymi liniami budżetowymi na poziomie regionalnym i krajowym, bez ustanawiania dodatkowego instrumentu finansowego wspólnotowej polityki regionalnej ani czynienia starań o dodatkowe fundusze na ten cel.

3.7 **Uważa**, że wspólnym celem powinno być dążenie do optymalnego oddziaływania poprzez konkretne ukazywanie w terenie wartości wniesionej przez Unię w dane działanie. Owa wartość dodana jest widoczna, kiedy kilka szczebli administracji publicznej (europejski, krajowy, regionalny czy lokalny) dysponuje w zakresie pewnych obszarów polityki uprawnieniami legislacyjnymi czy kompetencjami dotyczącymi opracowywania i wdrażania tychże polityk. **Wnosi** ponadto, by Komisja Europejska zdefiniowała dokładne wskaźniki, które umożliwiłyby określenie wyżej wymienionej wartości.

3.8 **Zachęca** Komisję Europejską do rozszerzenia zakresu zastosowania europejskich paktów terytorialnych na inne dziedziny polityki europejskiej niż środowisko i do promowania jego zastosowania zwłaszcza w dziedzinie strategii lizbońskiej, polityki spójności, wielkich infrastruktur europejskich i polityki morskiej.

3.9 **Uważa za stosowne** zintensyfikowanie konsultacji między Komisją Europejską, Radą Unii Europejskiej, Parlamentem Europejskim a Komitetem Regionów w sprawie definicji i wdrożenia europejskich paktów terytorialnych; **uważa** ponadto, że w tym celu niezbędne jest poparcie ze strony zainteresowanych rządów krajowych.

3.10 **Ponownie zwraca się** do Komisji Europejskiej z wnioskiem o wzmocnienie, poprzez jej Sekretariat Generalny, szeroko zakrojonej współpracy na rzecz zarządzania omawianym nowym instrumentem.

3.11 **Proponuje** wprowadzenie mechanizmów regularnej konsultacji pomiędzy różnymi organami władzy, których dotyczy pakt terytorialny; powinny one zachować elastyczność i angażować ograniczoną liczbę personelu. Pakty terytorialne muszą być tak pomyślane, aby Komisja mogła je zawrzeć, zgodnie z zasadą obiektywizmu, jawności i przejrzystości, z wszystkimi państwami członkowskimi oraz samorządami lokalnymi i regionalnymi spełniającymi ustanowione warunki i kryteria. Regiony włączają się do współpracy z Komisją i wszystkimi państwami w celu opracowania tych kryteriów.

3.12 **Uważa** bowiem, że zasadnicze znaczenie ma poprawa interakcji i wymiany informacji pomiędzy organami lokalnymi i regionalnymi stanowiącymi strony paktu terytorialnego; **proponuje** więc rozważyć wprowadzenie systemu sprawozdawczości rocznej opartej na dorocznych spotkaniach organów rządowych uczestniczących w pakcie lub organizowaniu przesłuchań publicznych.

3.13 **Wzywa** wreszcie Komisję Europejską do przeprowadzenia prawdziwej kampanii informacyjnej i akcji uświadamiającej na temat wdrażania europejskich paktów terytorialnych, skierowanych do wszystkich potencjalnie zainteresowanych podmiotów, aby objaśnić im cele i znaczenie polityczne tego instrumentu.

3.14 **Uważa** za konieczne, by przy określaniu europejskich paktów terytorialnych formalnie uznano znaczenie lokalnych partnerów społecznych — podmiotów rozwoju terytorialnego.

3.15 **Uważa**, iż biorąc pod uwagę postulowaną istotną rolę udziału obywateli w określeniu celów europejskich paktów terytorialnych, instytucje europejskie powinny podjąć działania zmierzające do wspierania tego udziału oraz realizacji propozycji w sprawie instrumentów na jego rzecz.

3.16 **Powierza** swojemu przewodniczącemu zadanie przekazania niniejszej opinii Radzie, Komisji Europejskiej oraz rządów państw członkowskich i grupie wysokiego szczebla ds. zarządzania sprawami publicznymi i UE.

Bruksela, 12 października 2006 r.

Przewodniczący
Komitetu Regionów
Michel DELEBARRE