

## I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

## OPINIE

## KOMITET REGIONÓW

80. SESJA PLENARNA 17–18 CZERWCA 2009 R.

**BIAŁA KSIĘGA KOMITETU REGIONÓW W SPRAWIE WIELOPOZIOMOWEGO SPRAWOWANIA  
RZĄDÓW**

(2009/C 211/01)

Komitet Regionów otwiera ogólne konsultacje w celu zebrania opinii organów władz, stowarzyszeń i zainteresowanych stron i prosi, by przekazywać mu uwagi na temat najlepszego sposobu wdrożenia wielopoziomowego sprawowania rządów w Europie. Komentarze można nadsyłać do 30 listopada 2009 r. na następujący adres:

**Comité des régions de l'Union européenne**  
**Cellule de prospective**  
**Bureau VMA 0635**  
**Rue Belliard/Belliardstraat 101**  
**1040 Bruxelles/Brussel**  
**BELGIQUE/BELGIË**

lub pocztą elektroniczną na adres: [governance@cor.europa.eu](mailto:governance@cor.europa.eu).

**Opinia z inicjatywy własnej Komitetu Regionów**

**„Biała księga komitetu regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów”**

Biała księga jest wyrazem woli „budowania Europy po partnersku”; określono w niej dwa główne cele strategiczne: wspieranie uczestnictwa w procesie integracji europejskiej oraz zwiększenie skuteczności działań wspólnotowych. Malejące zainteresowanie wyborami europejskimi – mimo że większość obywateli postrzega przynależność do UE jako atut wobec wyzwań związanych z globalizacją – skłania do oparcia działań politycznych na zasadach i mechanizmach wielopoziomowego sprawowania rządów.

**KOMITET REGIONÓW**

— **Pojmuje wielopoziomowe sprawowanie rządów jako skoordynowane działanie Unii, państw członkowskich oraz władz regionalnych i lokalnych, oparte na partnerstwie i służące tworzeniu i realizowaniu polityki Unii Europejskiej.** Wiąże się ono ze wspólną odpowiedzialnością poszczególnych szczebli władzy i opiera się na wszystkich źródłach legitymacji demokratycznej oraz na reprezentatywnym charakterze poszczególnych zaangażowanych podmiotów.

- Zaleca, aby każdej dużej wspólnotowej reformie strategicznej towarzyszył **terytorialny plan działania** uzgodniony przez Komisję Europejską i Komitet Regionów, w którym byłyby przewidziane mechanizmy polityczne ułatwiające przyswojenie, realizację i ocenę wdrażanych strategii i który obejmowałby zdecentralizowany plan komunikacyjny.
- Zaleca wprowadzenie **odpowiednich narzędzi służących wsparciu dla demokracji uczestniczącej**, w szczególności w ramach strategii lizbońskiej, agendy społecznej i strategii göteborskiej, oraz **rozwiniecie mechanizmów w rodzaju lokalnej Agendy 21**, to jest całościowych mechanizmów uczestnictwa, mających na celu opracowanie długoterminowych planów strategicznych.
- Zaleca **utrwalenie praktyki partnerstwa** zarówno w rozumieniu pionowym, między samorządami terytorialnymi a rządem krajowym i Unią Europejską, jak i w rozumieniu poziomym, między samorządem terytorialnym a społeczeństwem obywatelskim, w szczególności w ramach dialogu społecznego
- **Wzywa Komisję i państwa członkowskie do tego, by zreformowały otwartą metodę koordynacji, nadając jej bardziej inkluzywny charakter** poprzez opracowanie – w współpracy z samorządami regionalnymi i lokalnymi – **wskaźników zarządzania partycypacyjnego i wskaźników terytorialnych**.
- Zaleca, by **analizy oddziaływania terytorialnego stały się standardową praktyką** dzięki zaangażowaniu poszczególnych zainteresowanych podmiotów na wstępnych etapach procesu podejmowania decyzji politycznych, tak aby rozważyć skutki gospodarcze, społeczne i środowiskowe wspólnotowych wniosków o charakterze legislacyjnym i nielegislacyjnym dla gmin i regionów.
- Zobowiązuje się do przedstawienia propozycji mających na celu wspieranie **eksperymentalnych inicjatyw na szczeblu lokalnym i regionalnym** w niektórych dziedzinach działania UE, takich jak strategia na rzecz wzrostu i zatrudnienia, agenda społeczna, polityka integracji, polityka na rzecz innowacji, polityka spójności, rozwój zrównoważony czy ochrona ludności.
- Zaleca **utworzenie europejskich paktów terytorialnych**, w ramach których możliwe byłoby powiązanie, na zasadzie dobrowolności, różnych kompetentnych szczebli zarządzania, w celu dostosowania wdrażania głównych celów i priorytetów politycznych Unii Europejskiej w oparciu o partnerstwo z władzami regionalnymi i lokalnymi i wzywa **samorządy terytorialne zainteresowane** włączeniem się do tego procesu do **zasygnalizowania mu tego zainteresowania** w ramach rozpoczętych konsultacji dotyczących wdrożenia białej księgi.

**Sprawozdawcy:** **Luc Van den Brande (BE/PPE)**, poseł do Parlamentu Flamandzkiego, przewodniczący Komitetu Regionów

**Michel Delebarre (FR/PSE)**, mer Dunkierki, pierwszy wiceprzewodniczący Komitetu Regionów

#### SPIS TREŚCI

1.	<b>Wstęp</b> .....	3
2.	<b>Partnerski proces budowania Europy</b> .....	4
3.	<b>Wspieranie uczestnictwa w procesie integracji europejskiej</b> .....	7
4.	<b>Zwiększenie skuteczności działań wspólnotowych</b> .....	14
5.	<b>Wdrożenie i monitorowanie białej księgi</b> .....	26

**„Jest wiele celów niemożliwych do osiągnięcia samemu – można je zrealizować tylko wspólnymi siłami. Unia Europejska, państwa członkowskie, ich regiony i struktury lokalne dzielą się zadaniami”** <sup>(1)</sup>

<sup>(1)</sup> Deklaracja z okazji pięćdziesiątej rocznicy podpisania traktatów rzymskich, Berlin, 25 marca 2007 r.

## 1. Wstęp

Sprawowanie rządów jest jednym z głównych kluczy do sukcesu procesu integracji europejskiej. Europa będzie silna, jej instytucje praworządne, polityka – skuteczna, obywatele będą się czuli zaangażowani i włączeni do procesu podejmowania decyzji, jeżeli sposób sprawowania rządów będzie gwarantować współpracę między poszczególnymi szczeblami władzy, w celu wdrożenia programów wspólnotowych i znalezienia odpowiedzi na globalne wyzwania.

Szefowie państw lub rządów dali wyraz temu przekonaniu w deklaracji berlińskiej z 25 marca 2007 r. Uznając doniosłość wielopoziomowego sprawowania rządów, utrwalili wizję i koncepcję Europy, jakie Komitet Regionów przedstawił kilka dni wcześniej w deklaracji rzymskiej <sup>(2)</sup>.

Obecnie w Unii Europejskiej blisko 95 tys. jednostek samorządu terytorialnego dysponuje dużymi uprawnieniami w kluczowych sektorach, takich jak edukacja, ochrona środowiska, rozwój gospodarczy, planowanie przestrzenne, transport, usługi publiczne oraz polityka społeczna, i przyczynia się do rozwoju demokracji i postaw obywatelskich w UE <sup>(3)</sup>.

Prawdziwym atutem Unii Europejskiej jest zarówno zbliżenie do obywateli, jak i różnorodność form sprawowania rządów na szczeblu lokalnym i regionalnym. Pomimo znaczących postępów odnotowanych w ostatnich latach w zakresie uznania roli samorządów w procesie europejskim wciąż jeszcze należy dokonać zasadniczych zmian zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i w państwach członkowskich. Zmiany te będą stopniowe, lecz już teraz należy podjąć rzeczywiste wysiłki w celu zniesienia kultury administracji, która stoi na przeszkodzie toczącemu się procesowi decentralizacji.

Obecny kryzys światowy pozwala dostrzec znaczenie dobrych rządów w szczególności na szczeblu europejskim oraz konieczność ścisłego włączenia władz lokalnych i regionalnych w opracowywanie i wdrażanie strategii wspólnotowych. Władze te są bowiem odpowiedzialne za wdrażanie prawie 70 % prawodawstwa wspólnotowego, w związku z czym odgrywają istotną rolę w realizacji europejskiego planu naprawy gospodarczej. Ponadto w kontekście ograniczenia finansów publicznych mogą pojawić się próby renacjonalizacji wspólnych strategii i centralizacji środków, podczas gdy globalizacja powoduje wzrost znaczenia wielopoziomowego sprawowania rządów.

Zdolność Unii Europejskiej do dostosowania się do nowej sytuacji światowej zależy w dużej mierze od możliwości reagowania, działania i współpracy jej regionów i gmin. Zasadniczą kwestią jest w związku z tym wyposażenie Unii Europejskiej w mechanizm sprawowania rządów, który łączy w sobie:

- uznanie globalizacji i pojawienia się wielobiegunowego świata, który określa wyzwania, jakim musi sprostać Unia Europejska;
- kontynuowanie procesu integracji europejskiej, który prowadzi do zniesienia granic, ujednolicenia rynków i zbliżenia obywateli w poszanowaniu suwerenności i przy zachowaniu tożsamości narodowej.

W celu zachowania i rozwijania modelu europejskiego konieczne jest ograniczenie dwóch spośród głównych zagrożeń związanych z globalizacją:

- ryzyka uniformizacji społeczeństw: należy propagować różnorodność;
- ryzyka wzrostu nierówności w państwach członkowskich i między nimi: należy bronić solidarności.

<sup>(2)</sup> Deklaracja dla Europy Komitetu Regionów, DI/CdR 55/2007 fin.

<sup>(3)</sup> Samorzady terytorialne to:

16 % PKB UE-27;

1/3 wydatków publicznych;

2/3 całkowitej kwoty wydatków publicznych na inwestycje;

56 % zatrudnienia w sektorze publicznym (źródło: Dexia – <http://www.dexia.be/fr/particulier/press/pressrelease20090205-localauthorities.htm>).

Inicjatywa polityczna Komitetu Regionów pojawia się w okresie przejściowym i w czasach przemian integracji europejskiej. Odnowienie składu Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej, przejście do nowego systemu instytucjonalnego, przegląd budżetu Unii Europejskiej oraz bezpośrednie i pośrednie skutki kryzysu światowego wyznaczają kontekst dla programów wspólnotowych na najbliższe lata.

W ciągu najbliższych miesięcy Unia Europejska powinna określić, zweryfikować i dostosować strategię wspólnotowe dotyczące najistotniejszych światowych problemów oraz wprowadzić nowe narzędzia zapewniające realizację przyjętych strategii. Ten najbliższy cykl powinien przynieść nowe podejście do europejskiego sprawowania rządów, którego wyrazem będzie zarówno zastosowana metoda i treść propozycji, jak i skutki działań wspólnotowych.

Wielopoziomowe sprawowanie rządów służy w rzeczywistości głównym celem politycznym Unii Europejskiej, takim jak: społeczeństwo obywatelskie w Europie, wzrost gospodarczy i postęp społeczny, zrównoważony rozwój i rola Unii Europejskiej jako podmiotu o znaczeniu globalnym. Wzmacnia wymiar demokratyczny Unii Europejskiej i zwiększa skuteczność toczących się w niej procesów. Nie jest ono jednak stosowane w przypadku wszystkich obszarów polityki unijnej, a jeśli tak, to rzadko w sposób symetryczny czy jednolity.

Inicjatywa Komitetu Regionów i sformułowane przez niego zalecenia są zgodne z obecnym kształtem traktatów, niemniej jednak wpisują się w perspektywę oczekiwanego wejścia w życie traktatu lizbońskiego, który potwierdza rolę wymiaru terytorialnego, a zwłaszcza spójności terytorialnej, w procesie integracji europejskiej i umacnia mechanizmy wielopoziomowego sprawowania rządów.

Wprowadzenie prawdziwie wielopoziomowego sprawowania rządów w Europie zawsze było priorytetem strategicznym Komitetu Regionów. Obecnie stało się ono warunkiem dobrego sprawowania rządów w Europie <sup>(4)</sup>. Niniejsza biała księga jest wyrazem priorytetowego traktowania tej kwestii; zawiera ona wyraźne propozycje polityczne służące poprawie sprawowania rządów w Europie i zalecenia dotyczące konkretnych mechanizmów i instrumentów, jakie należy uruchomić na wszystkich etapach europejskiego procesu podejmowania decyzji. Określono w niej kierunki działania i debaty, które mogą ułatwić opracowywanie i wdrażanie strategii wspólnotowych dla dobra obywateli <sup>(5)</sup>, podjęto zobowiązania dotyczące rozwinięcia tych strategii oraz przedstawiono przykłady wspólnego sprawowania rządów. Biała księga stanowi ponadto wstępny przyczynek Komitetu Regionów do prac „grupy mędrców”, której Rada Europejska powierzyła wspomaganie Unii Europejskiej w przewidywaniu trudności w perspektywie długoterminowej (to jest w perspektywie 2020-2030 r.) i w skutecznym przeciwdziałaniu im, w oparciu o deklarację berlińską z 25 marca 2007 r.

Biała księga jest elementem inicjatywy politycznej, której celem jest „partnerski proces budowania Europy”; określono w niej dwa główne cele strategiczne: wspieranie uczestnictwa w procesie integracji europejskiej oraz zwiększenie skuteczności działań wspólnotowych. Malejące zainteresowanie wyborami europejskimi – mimo że większość obywateli postrzega przynależność do UE jako atut wobec wyzwań związanych z globalizacją – skłania do oparcia działań politycznych na zasadach i mechanizmach wielopoziomowego sprawowania rządów.

## 2. Partnerski proces budowania Europy

Zdolność Unii do wypełniania zadań i realizacji celów wspólnotowych zależy nie tylko od jej organizacji instytucjonalnej, lecz przede wszystkim od trybu sprawowania rządów. Zasadność, skuteczność i wyrazistość działań wspólnotowych wynika z udziału wszystkich podmiotów. Kryteria te są spełnione, jeśli **władze regionalne i lokalne są prawdziwymi partnerami**, nie zaś wyłącznie pośrednikami. Partnerstwo wykracza bowiem poza uczestnictwo i konsultacje. Sprzyja ono większej dynamice inicjatyw oraz szerszemu zakresowi odpowiedzialności poszczególnych podmiotów. Zasadniczą sprawą dla wielopoziomowego sprawowania rządów jest w związku z tym wzajemne uzupełnianie się i powiązanie instytucjonalnego i partnerskiego sprawowania rządów <sup>(6)</sup>. Należy zatem pobudzać do zmian kultury politycznej i administracyjnej w Unii Europejskiej i wspierać te zmiany. Wydaje się, że jest to zgodne z życzeniami obywateli UE.

<sup>(4)</sup> W swoim sprawozdaniu z 17.9.2008 w sprawie zarządzania i partnerstwa na szczeblu krajowym i regionalnym, i podstawy dla projektów w dziedzinie polityki regionalnej A6- 0356/2008, Parlament Europejski „zachęca Komitet Regionów do zwiększenia działań mających na celu rozwój praktyki zarządzania zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym”.

<sup>(5)</sup> Do opracowania niniejszej białej księgi przyczynił się świat akademicki dzięki warsztatom Komitetu Regionów ([www.cor.europa.eu/ateliers](http://www.cor.europa.eu/ateliers)); w ramach procesu opracowywania odbyły się też wstępne konsultacje z głównymi europejskimi stowarzyszeniami reprezentującymi samorządy terytorialne.

<sup>(6)</sup> Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego w sprawie zarządzania i partnerstwa na szczeblu krajowym i regionalnym, i podstawy dla projektów w dziedzinie polityki regionalnej A6- 0356/2008.

### I. Obywatele a wspólne sprawowanie rządów: wyniki Eurobarometru <sup>(7)</sup>

- W sprawozdaniu specjalnym Eurobarometru 307 w sprawie roli i oddziaływania władz regionalnych i lokalnych w Europie, opublikowanym w lutym 2009 r., podkreślono, że wspólne sprawowanie rządów wydaje się naturalne dla Europejczyków. Zgodnie z wynikami tego badania, w którym na jesieni 2008 r. wzięło udział 27 tys. obywateli UE z 27 państw członkowskich, obywatele są zdania, że krajowi przedstawiciele polityczni, posłowie europejscy oraz przedstawiciele polityczni regionalni i lokalni są w stanie w równym stopniu bronić ich interesów na szczeblu europejskim (29 % wyraża zaufanie do krajowych przedstawicieli politycznych, 26 % do posłów do PE, a 21 % do przedstawicieli regionalnych i lokalnych).
- W sprawozdaniu potwierdzają się oczekiwania obywateli dotyczące większej zgodności działań UE z codzienną rzeczywistością i oparcia ich na działaniach przedstawicieli regionalnych i lokalnych. 59 % badanych jest bowiem zdania, że władze regionalne i lokalne nie są w wystarczającym stopniu uwzględniane w procesie europejskim.
- Wyniki badania świadczą o przywiązaniu obywateli do demokracji lokalnej i regionalnej, czego wyrazem jest wskaźnik zaufania dla przedstawicieli lokalnych i regionalnych (50 %), w porównaniu z zaufaniem do rządu własnego kraju (34 %) i do Unii Europejskiej (47 %).
- Wyniki Eurobarometru stanowią wreszcie zachętę do wdrożenia zdecentralizowanych strategii komunikacyjnych: 26 % obywateli UE uważa, że przedstawiciele lokalni i regionalni są najlepiej przygotowani do tego, aby wyjaśniać wpływ polityki europejskiej na życie obywateli (28 % w przypadku krajowych przedstawicieli politycznych i 21 % w przypadku posłów europejskich).

**Komitet Regionów pojmuje wielopoziomowe sprawowanie rządów jako skoordynowane działanie Unii, państw członkowskich oraz władz regionalnych i lokalnych, oparte na partnerstwie i służące tworzeniu i realizowaniu polityki Unii Europejskiej.** Wiąże się ono ze wspólną odpowiedzialnością poszczególnych szczebli władzy i opiera się na wszystkich źródłach legitymacji demokratycznej oraz na reprezentatywnym charakterze poszczególnych zaangażowanych podmiotów. Z uwagi na zintegrowane podejście pociąga ono za sobą współdziałanie poszczególnych szczebli sprawowania rządów w formułowaniu polityki i prawodawstwa wspólnotowego za pośrednictwem rozmaitych mechanizmów (konsultacji, ocen oddziaływania terytorialnego itp.).

**Wielopoziomowe sprawowanie rządów to proces dynamiczny** odbywający się w kierunku poziomym i pionowym, który nie prowadzi do rozmycia się odpowiedzialności politycznej, a wręcz przeciwnie – w sytuacji, gdy jego mechanizmy i narzędzia są odpowiednie i prawidłowo stosowane, ułatwia przyjmowanie odpowiedzialności za decyzje i za wspólną ich realizację. Wielopoziomowe sprawowanie rządów stanowi zatem raczej polityczny schemat działania niż instrument prawny i nie może być postrzegane jedynie przez pryzmat podziału uprawnień.

W 2001 r. w białej księdze w sprawie europejskiego sprawowania rządów <sup>(8)</sup> Komisja Europejska określiła **pięć zasad stanowiących podstawę dobrego zarządzania: otwartość, uczestnictwo, odpowiedzialność, skuteczność i spójność.** Wielopoziomowe sprawowanie rządów gwarantuje realizację wymienionych zasad, rozwija je i uzupełnia.

Wdrożenie wielopoziomowego sprawowania rządów opiera się na **przestrzeganiu zasady pomocniczości**, co pozwala uniknąć sytuacji, w której decyzje zapadałyby wyłącznie na jednym szczeblu władzy i gwarantuje opracowywanie i stosowanie polityki na szczeblu najbardziej odpowiednim. **Przestrzeganie zasady pomocniczości i wielopoziomowe sprawowanie rządów są nierozzerwalne:** jedno wiąże się z uprawnieniami poszczególnych szczebli władzy, drugie kładzie nacisk na ich interakcję.

<sup>(7)</sup> Eurobarometr: Komitet Regionów: <http://www.cor.europa.eu/> i Komisja Europejska: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb\\_special\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm).

<sup>(8)</sup> Biała księga Komisji Europejskiej COM (2001) 428 wersja ostateczna.

Unia Europejska opiera się na wspólnym systemie wartości i praw podstawowych, będących fundamentem, na którym wykształciła się wspólna kultura polityczna na poziomie Unii Europejskiej. Pomocniczość, proporcjonalność, bliskość, partnerstwo, udział, solidarność, wzajemna lojalność – to podstawowe zasady, które inspirują działanie Wspólnoty i kierują nim. Określają one **europejski model ochrony praw podstawowych, do których należą autonomia regionalna i lokalna oraz poszanowanie różnorodności. Propagowanie i obrona tego modelu zakładają wspólną odpowiedzialność wszystkich szczebli władzy.**

Komitet Regionów przyczynia się ponadto do wdrożenia protokołu ustaleń między Unią Europejską a Radą Europy w celu ustanowienia **ogólnoeuropejskiego konsensusu w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów**, opartego na demokratycznych wartościach i zasadach oraz konstytucyjnym fundamencie praw podstawowych <sup>(9)</sup>.

Wielopoziomowe sprawowanie rządów nie sprowadza się do przełożenia celów wspólnotowych lub krajowych na działania lokalne czy regionalne, ale musi być pojmowane także jako **proces włączania celów samorządów regionalnych i lokalnych do strategii Unii Europejskiej**. Wielopoziomowe sprawowanie rządów powinno ponadto wzmocnić i ukształtować uprawnienia władz regionalnych i lokalnych na szczeblu krajowym oraz umożliwić im udział w koordynowaniu polityki europejskiej, ułatwiając przez to opracowywanie i wdrażanie strategii wspólnotowych.

**Warunki właściwego wielopoziomowego sprawowania rządów zależą bowiem od samych państw członkowskich.** Mimo że w Europie występuje wyraźna tendencja w kierunku procesu decentralizacji, tendencja o różnej intensywności, niemniej jednak powszechna, to wymogi wspólnego sprawowania rządów nie zostały w pełni spełnione. **Zasady i mechanizmy konsultacji, koordynacji, współpracy i oceny propagowane na szczeblu wspólnotowym powinny w pierwszej kolejności być stosowane w państwach członkowskich.**

Stopniowe przechodzenie od elementów tworzących społeczeństwo europejskie oparte na zasobach w stronę modelu opartego na wiedzy wymusza także ewolucję sposobu sprawowania rządów. Powinno to w przyszłości sprzyjać podejściu globalnemu i inkluzywnemu, bardziej wszechstronnemu, którego efektem byłyby lepiej ukierunkowane strategie oraz realizacja skoordynowanej i zintegrowanej polityki wspólnotowej. Budżet Unii Europejskiej powinien odzwierciedlać **rosnącą dynamikę integracji**, tak aby uwzględniać kształtowanie i finansowanie wspólnej polityki oraz działań wspólnotowych o charakterze eksperymentalnym.

**Metoda wspólnotowa powinna pozostać podstawą sprawowania rządów w UE <sup>(10)</sup>.** Metoda ta gwarantowała dotychczas powodzenie procesu integracji europejskiej, powinna jednak istnieć możliwość jej dostosowania, aby mogła ona pozostać skutecznym i przejrzystym modelem organizacji politycznej.

#### **W celu wdrożenia wielopoziomowego sprawowania rządów Komitet Regionów**

##### **Zobowiązuje się:**

- do zainicjowania procesu uzgodnień w celu opracowania **unijnej karty wielopoziomowego sprawowania rządów**, ustanawiającej zasady i warunki służące wspólnemu pojmowaniu kwestii europejskiego sprawowania rządów, opartej na poszanowaniu zasady pomocniczości i wspierającej sprawowanie rządów na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz proces decentralizacji w państwach członkowskich, kandydujących i sąsiedzkich, a także stanowiącej gwarancję woli politycznej poszanowania autonomii władz regionalnych i lokalnych i włączenia ich w europejski proces podejmowania decyzji;

<sup>(9)</sup> Komitet Regionów i Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy współpracują w tym celu w ramach porozumienia o współpracy.

<sup>(10)</sup> W białej księdze poświęconej sprawowaniu rządów w Europie Komisja Europejska zaproponowała odnowioną metodę wspólnotową, jako metodę na przyszłość, podkreślając, że „należałoby doprowadzić do tego, aby Komisja proponowała i realizowała strategie, aby Rada i Parlament podejmowały decyzje, a podmioty krajowe i regionalne były włączone w proces polityczny Unii” COM (2001) 428 wersja ostateczna.

- do wspierania **ochrony praw podstawowych na wielu poziomach** i, w związku z tym, do współpracy z Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej w celu propagowania i rozpowszechniania sprawdzonych rozwiązań opracowanych na szczeblu regionalnym i lokalnym <sup>(1)</sup>;
- do zabierania głosu w debacie wspólnotowej i w przyszłych negocjacjach w obronie **ambitnego budżetu wspólnotowego**, w którym byłyby przewidziane odpowiednie środki, by zawniasz odpowiedzieć na globalne problemy i wdrożyć zintegrowane i skoordynowane strategie, oraz który byłby podstawą i dźwignią dla partnerstwa zawieranego między poszczególnymi szczeblami publicznymi.

#### Zaleca:

- aby każdej dużej wspólnotowej reformie strategicznej towarzyszył **terytorialny plan działania** uzgodniony przez Komisję Europejską i Komitet Regionów, w którym byłyby przewidziane mechanizmy polityczne ułatwiające przyswojenie, realizację i ocenę wdrażanych strategii i który obejmowałby zdecentralizowany plan komunikacyjny. Rozwiązanie to umożliwiłoby odwrócenie obecnego procesu, w którym zbyt często udział władz regionalnych i lokalnych jest ograniczony do późniejszych etapów planowania działań wspólnotowych;
- aby w paktach stabilności i wzrostu tworzonych przez państwa członkowskie oraz w ich ocenie dokonywanej przez Komisję Europejską w pełni uwzględniony został wymiar ilościowy i jakościowy **finansów regionalnych i lokalnych**, a samorządy terytorialne zostały skutecznie włączone w proces kontroli wydatków publicznych.

### 3. Wspieranie uczestnictwa w procesie integracji europejskiej

Poparcie obywateli dla procesu integracji europejskiej jest sprawdzianem wiarygodności dla demokracji europejskiej. **Obywatelstwo europejskie oraz sprawowanie rządów w Europie opiera się na uczestnictwie.** Uczestnictwo to ma dwa wymiary: demokracji przedstawicielskiej, która stanowi jego fundament, i uzupełniającej ją demokracji uczestniczącej. Właściwe sprawowanie rządów w Europie wymaga, aby władze wyłonione w wyborach oraz podmioty społeczeństwa obywatelskiego współpracowały dla wspólnego dobra. Władze regionalne i lokalne dysponują niepodważalnym mandatem demokratycznym. Na nie, jako na władze ponoszące bezpośrednią odpowiedzialność przed obywatelami, przypada przeważająca część mandatu demokratycznego w Unii Europejskiej; wykonują one też poważną część uprawnień politycznych. Wielopoziomowe sprawowanie rządów powinno w tym kontekście łączyć, przy wykorzystaniu odpowiednich mechanizmów, instytucjonalne uznanie poszczególnych szczebli władzy w Europie z organizacją współpracy politycznej i bodźcami w zakresie europejskiej przestrzeni publicznej.

#### Umocnienie reprezentacji instytucjonalnej

**Reprezentacja instytucjonalna władz regionalnych i lokalnych** – zagwarantowana traktatem z Maastricht – została ugruntowana w trakcie kolejnych reform instytucjonalnych. Wejście w życie traktatu z Lizbony stanowiłoby ważny moment instytucjonalnego potwierdzenia wielopoziomowego sprawowania rządów w funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wzmocnienie reprezentacji i wpływu władz regionalnych i lokalnych na proces podejmowania decyzji we Wspólnocie powinno być wspierane zarówno przez Komitet Regionów jak i w ramach działań Rady Unii Europejskiej. Traktaty od 1994 r. oferują bowiem regionom, zgodnie ze strukturami konstytucyjnymi w poszczególnych krajach, możliwość udziału w działaniach Rady Unii Europejskiej. Ten bezpośredni udział umożliwia przedstawicielom danych regionów włączenie do delegacji państw członkowskich, przewodzenie delegacji krajowej i, w stosownym przypadku, sprawowanie przewodnictwa Rady.

<sup>(1)</sup> W sprawozdaniu „Urzeczywistnienie Karty praw podstawowych” zamówionym przez Komitet Regionów na Uniwersytecie w Birmingham sformułowane są pierwsze propozycje mające na celu podniesienie świadomości własnych praw wśród obywateli i przedstawione są przykłady sprawdzonych rozwiązań stosowanych przez samorządy terytorialne. CDR 776/2008.

### W celu wdrożenia wielopoziomowego sprawowania rządów Komitet Regionów

#### Zobowiązuje się:

- do ugruntowania, zgodnie ze swoją deklaracją misji, swojego **statusu zgromadzenia politycznego**, swojego zaangażowania w proces decyzyjny na początkowych etapach opracowywania strategii europejskich i wspólnotowego prawodawstwa, monitorowania zasady pomocniczości zgodnie z duchem i literą traktatu lizbońskiego oraz oceny oddziaływania terytorialnego polityki wspólnotowej, a także swojej roli, jaką jest działanie na rzecz demokracji uczestniczącej w UE;
- do rozwinięcia w tym celu **stosunków międzyinstytucjonalnych** z Komisją Europejską w perspektywie przeglądu porozumienia o współpracy, z Parlamentem Europejskim w kontekście programu politycznego przyszłej kadencji oraz z Radą Unii Europejskiej, aby zbliżyć międzyrządowe działania polityczne do samorządów regionalnych i lokalnych w celu opracowywania i wdrażania decyzji wspólnotowych;
- do kontynuowania działań na rzecz **zbliżenia z parlamentami krajowymi** i regionalnymi zgromadzeniami ustawodawczymi, w szczególności w ramach procesu monitorowania zasady pomocniczości.

#### Zwraca się do państw członkowskich:

- o umożliwienie mu **systematycznego udziału w formalnych i nieformalnych posiedzeniach Rady** poświęconych polityce wspólnotowej w dziedzinach, które należą do obowiązkowych dziedzin konsultacji i dotyczą zwłaszcza władz regionalnych i lokalnych, zgodnie z zakresem ich uprawnień;
- o możliwość korzystania z **dostępu do dokumentów Rady** na tej samej podstawie, co pozostałe instytucje europejskie uczestniczące w opracowywaniu prawodawstwa wspólnotowego.

#### Wzywa państwa członkowskie:

- w przypadku braku możliwości reprezentacji formalnej w Radzie lub komisjach przygotowujących prace Rady, do **uruchomienia procesu wewnętrznych uzgodnień i koordynacji z władzami regionalnymi i lokalnymi i do umożliwienia im dostępu drogą elektroniczną do systemu monitorowania przez państwa członkowskie przygotowywanych unijnych projektów legislacyjnych**, tak aby zarówno uwzględnić ich uprawnienia w ramach przygotowywania stanowiska krajowego, jak i zapewnić im możliwość udziału w nadzorowaniu przestrzegania zasady pomocniczości;
- do wzmocnienia i uzupełnienia istniejących mechanizmów opracowywania stanowiska krajowego oraz formalnego reprezentowania w Radzie, tak by odzwierciedlały one w pełni podział kompetencji wynikający z porządku konstytucyjnego danego państwa.

### **Organizacja współpracy politycznej**

**Wielopoziomowe sprawowanie rządów wymaga wzajemnej lojalności władz wszystkich szczebli i instytucji w imię realizacji wspólnych celów.** Ramy instytucjonalne mają zasadnicze znaczenie, nie są one jednak wystarczające, aby zagwarantować dobre sprawowanie rządów. Niezbędna jest natomiast odpowiednia współpraca między poszczególnymi szczeblami władz i instytucjami, **współpraca oparta na zaufaniu, a nie na konfrontacji poszczególnych sfer legitymacji politycznej i demokratycznej.**

Wzmocnieniu demokracji europejskiej sprzyjałaby bardziej wszechstronna i elastyczna współpraca międzyinstytucjonalna, a także ściślejsza współpraca organów władzy poszczególnych szczebli. Europejskie partie polityczne stanowią ponadto szczególnie ważny element wzmacniający europejską przestrzeń polityczną, a tym samym wspomagający rozwój **kultury politycznej wielopoziomowego sprawowania rządów.**



Charakter polityczny Komitetu Regionów i Parlamentu Europejskiego sprawia, że logiczne jest, by instytucje te ściślej ze sobą współpracowały z myślą o **wzmocnieniu legitymacji demokratycznej procesu integracji europejskiej**, zarówno w ramach europejskich środowisk i grup politycznych, jak i na forum ich poszczególnych organów <sup>(12)</sup>.

Stopniowo potwierdza się rola **współpracy międzyparlamentarnej** jako zasadniczego składnika legitymacji demokratycznej i procesu opracowywania wspólnotowego prawodawstwa. Wielopoziomowe sprawowanie rządów umożliwia lepsze włączanie w ten proces również wszystkich władz lokalnych i regionalnych. Szczególnie dzięki przewidzianej w traktacie lizbońskim procedurze wczesnego ostrzegania parlamenty regionalne i regionalne zgromadzenia ustawodawcze będą mogły uczestniczyć w ocenie stosowania zasady pomocniczości.

Ta proponowana w traktacie lizbońskim możliwość ma zastosowanie do wszystkich państw członkowskich, istnieją jednak różne sposoby jej wdrażania. Dlatego też KR zachęca państwa członkowskie, w których parlament krajowy nie posiada izby reprezentującej samorządy lokalne i regionalne, by przewidziały możliwość włączenia tych samorządów w proces kontroli stosowania zasady pomocniczości.

#### W celu wdrożenia wielopoziomowego sprawowania rządów Komitet Regionów

##### Zobowiązuje się:

- do wzmocnienia **współpracy politycznej i instytucjonalnej z Parlamentem Europejskim** w celu szerszego uwzględniania problemów obywateli przy planowaniu i wdrażaniu działań wspólnotowych;
- do wspierania pilotażowego projektu „**Erasmus dla przedstawicieli samorządów lokalnych i regionalnych**” we współpracy z Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją Europejską, w celu jego koncepcyjnej i operacyjnej realizacji, jak również działania na rzecz uruchomienia programów szkoleń oraz wymiany doświadczeń i sprawdzonych rozwiązań, przeznaczonych dla przedstawicieli samorządów lokalnych i regionalnych.

##### Wzywa:

- **zgromadzenia samorządowe** do zorganizowania specjalnych sesji poświęconych integracji europejskiej i polityce europejskiej oraz do włączenia do debaty przedstawicieli różnych instytucji europejskich zaangażowanych w kwestię wspólnego sprawowania rządów.

Porozumienie między burmistrzami stanowi wzór aktywnego zaangażowania miast i regionów w realizację celów strategicznych Unii Europejskiej, który warto byłoby rozszerzyć o inne dziedziny, takie jak zatrudnienie, polityka integracyjna czy wykluczenie społeczne.

#### II. **Porozumienie między burmistrzami: zaangażowanie i współpraca na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatu**

- Porozumienie między burmistrzami to inicjatywa polityczna mająca na celu zjednoczenie burmistrzów miast europejskich wokół wspólnego celu, jakim jest ograniczenie emisji CO<sub>2</sub> do 2020 r.: zmniejszenie o 20 % emisji gazów cieplarnianych, poprawa o 20 % efektywności energetycznej oraz dwudziestoprocentowy udział energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii.
- Miasta i regiony odpowiadają za ponad połowę emisji gazów cieplarnianych, jakie powstają podczas zużycia energii w działalności człowieka. Zasadniczą kwestią było zatem stworzenie odpowiednich ram dla zaangażowania miast, regionów i państw członkowskich w przeciwdziałanie zmianom klimatu.

<sup>(12)</sup> W swojej opinii w sprawie nowej roli i nowych obowiązków Parlamentu wynikających z traktatu z Lizbony Komisja Rozwoju Regionalnego Parlamentu Europejskiego podkreśliła wagę swoich stosunków z Komitetem Regionów. PE 404.556 v02-00 (30.5.2008).

- Poprzez podpisanie porozumienia burmistrzowie zobowiązali się dobrowolnie do wdrożenia planu działania na rzecz zrównoważonej gospodarki energetycznej w ich społecznościach. Pakt umożliwia połączenie w sieć pionierskich doświadczeń, ułatwienie wymiany sprawdzonych rozwiązań i podniesienie świadomości obywateli i lokalnych podmiotów społeczno-gospodarczych w zakresie zrównoważonego wykorzystywania energii.
- Komitet Regionów mobilizuje siły, aby wraz z Komisją Europejską rozwijać tę inicjatywę i proponuje objąć nią także władze regionalne. Jest bowiem konieczne, aby miejskie plany działania były wpisane w szerszy kontekst regionalnych i krajowych planów działania.
- Dla zwiększenia skuteczności porozumienia między burmistrzami zasadniczą kwestią jest też, aby mobilizacji politycznej w terenie towarzyszyły konkretne działania polityczne i finansowe ze strony Wspólnoty: pożyczki Europejskiego Banku Inwestycyjnego powinny być łatwiej dostępne dla samorządów lokalnych i regionów pragnących inwestować w programy efektywności energetycznej i propagowania wykorzystywania odnawialnych źródeł energii.

*Ps: W marcu 2009 r. blisko 470 miast europejskich podpisało pakt, a wiele innych wyraziło taki zamiar.*

Władze regionalne i lokalne stopniowo stały się niezastąpionymi podmiotami polityki zewnętrznej Unii Europejskiej oraz strategii rozszerzenia. Rozwój stosunków międzynarodowych władz regionalnych i lokalnych, oparty na podejściu empirycznym, bez powielania skutecznych mechanizmów istniejących na szczeblu wspólnotowym, uczynił z nich **podmioty globalizacji**.

Wartość dodana udziału samorządów terytorialnych w procesie rozszerzenia, potwierdzona przy okazji poprzednich rozszerzeń, powinna stanowić punkt odniesienia przy wdrażaniu obecnej strategii, w celu **ukierunkowania rozwoju na budowanie trwałej demokracji w płaszczyźnie lokalnej i regionalnej** <sup>(13)</sup> <sup>(14)</sup>.

Przekonującym przykładem trafności koncepcji wielopoziomowego sprawowania rządów jest też stosowanie **podejścia regionalnego w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa** (wymiar śródziemnomorski, wymiar północny, partnerstwo wschodnie i synergia czarnomorska), a także europejska polityka na rzecz szerszego sąsiedztwa (wymiar peryferyjny), której celem jest zapewnienie skutecznej współpracy na szczeblu regionalnym i lokalnym. Tym sposobem Eurośródziemnomorskie Zgromadzenie Samorządów Lokalnych i Regionalnych (ARLEM), włączone w zarządzanie Unią na rzecz Śródziemnomorza, lokalne i regionalne zgromadzenie Europy Wschodniej i południowego Kaukazu na rzecz partnerstwa wschodniego, zaproponowane przez Komisję Europejską, czy też stałe forum terytorialne wymiaru północnego, na temat którego wypowiedział się Komitet Regionów, mogą nadać dynamikę działaniom i integracji w ramach polityki sąsiedztwa.

### III. Władze regionalne i lokalne partnerami Unii na rzecz Śródziemnomorza

- W celu nadania odnowionemu partnerstwu eurośródziemnomorskiemu wymiaru terytorialnego i zapewnienia w jego ramach regionalnej i lokalnej reprezentacji politycznej Komitet Regionów postanowił powołać do życia Eurośródziemnomorskie Zgromadzenie Samorządów Lokalnych i Regionalnych (ARLEM).
- Szefowie państw i rządów eurośródziemnomorskich zgromadzeni w Paryżu w dniu 13 lipca 2008 r. zatwierdzili inicjatywę polityczną Komitetu Regionów. Celem ARLEM jest uzupełnienie partnerstwa o wymiar regionalny i lokalny i tym samym zagwarantowanie odpowiedzialnej reprezentacji samorządów regionalnych i lokalnych oraz ich aktywnego udziału w zarządzaniu partnerstwem. Zgromadzenie umożliwia samorządom terytorialnym uzyskanie konkretnych rezultatów i sprawia, że partnerstwo jest widoczne dla obywateli.

<sup>(13)</sup> Opinia Komitetu Regionów w sprawie wartości dodanej uczestnictwa władz lokalnych i regionalnych w procesie rozszerzenia, CdR 93/2008 fin.

<sup>(14)</sup> Stowarzyszenie „Zjednoczone Miasta i Władze Lokalne” (UCLG) regularnie publikuje sprawozdania dotyczące decentralizacji i demokracji lokalnej na świecie.

- W skład ARLEM wchodzi przedstawiciele regionalni i lokalni państw UE i ich partnerów śródziemnomorskich w równej liczbie; dąży ono do uznania go za zgromadzenie konsultacyjne w nowym systemie zarządzania Unią na rzecz Śródziemnomorza. W centrum uwagi zgromadzenia znajdzie się też udział samorządów terytorialnych w konkretnych projektach należących do wielu dziedzin, takich jak rozwój przedsiębiorstw, środowisko naturalne, energia, transport, szkolnictwo, kultura, migracje, zdrowie, współpraca zdecentralizowana. Ułatwiający wymianę sprawdzonych rozwiązań ARLEM wspiera współpracę terytorialną i oferuje nowe możliwości dialogu.

Tradycyjny multilateralizm, polegający na współpracy między rządami krajowymi i ONZ ewoluuje, wzbogacając się o systematyczną współpracę władz terytorialnych. W obliczu tego zjawiska, w ramach Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) została uruchomiona „platforma na rzecz innowacyjnego partnerstwa” <sup>(15)</sup>.

Wielopoziomowe sprawowanie rządów przynosi podejście terytorialne – a nie, jak dawniej, sektorowe – do strategii rozwoju, w celu osiągnięcia milenijnych celów rozwoju, w przeciwieństwie do ograniczeń podejścia zbyt zcentralizowanego, sektorowego i pionowego, które zbyt długo dominowało w dziedzinie pomocy na rzecz rozwoju <sup>(16)</sup>. Ponadto dyplomacja miast stanowi kolejną dźwignię współpracy politycznej w ramach działań zewnętrznych Unii Europejskiej, której nie należy lekceważyć, ponieważ umożliwia pokonanie istotnych przeszkód dyplomatycznych i politycznych.

Partnerstwo miast i programy współpracy regionów przygranicznych stały się narzędziem o pierwszoplanowym znaczeniu w procesie akcesyjnym, przedakcesyjnym oraz w ramach polityki sąsiedztwa. W kontekście globalizacji tego rodzaju partnerstwo utrwala wartości integracji europejskiej poprzez rozwinięcie nowych form solidarności <sup>(17)</sup>.

Poprzez uznanie znaczenia rządów szczebla terytorialnego i współpracy zdecentralizowanej instytucje międzynarodowe i europejskie wzmocniły **rolę władz regionalnych i lokalnych w globalnym sprawowaniu rządów** <sup>(18)</sup>.

#### **W celu wdrożenia wielopoziomowego sprawowania rządów Komitet Regionów**

##### **Zobowiązuje się:**

- do oceny **doświadczeń samorządów terytorialnych w ramach poprzednich rozszerzeń**, przy wsparciu grup roboczych ds. krajów Bałkanów Zachodnich, Turcji i Chorwacji oraz wspólnego komitetu konsultacyjnego UE-BJR Macedonii;
- do rozwijania **potencjału politycznego i operacyjnego zgromadzeń terytorialnych** w ramach wsparcia europejskiej polityki sąsiedztwa; w tym kontekście kładzie nacisk na wagę współpracy międzyinstytucjonalnej i koordynacji z innymi istniejącymi mechanizmami;
- do prowadzenia, wspólnie z Komisją Europejską, **„giełdy współpracy zdecentralizowanej”** w formie portalu internetowego, w celu zorganizowania przy pomocy wirtualnych środków wymiany informacji między europejskimi samorządami terytorialnymi aktywnymi w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju i ułatwienia tym samym zgodności projektów samorządów terytorialnych w Europie oraz w krajach rozwijających się <sup>(19)</sup>;
- do umocnienia swojej pozycji instytucjonalnej jako organu Unii Europejskiej kompetentnego w kwestiach dotyczących rozwoju demokracji lokalnej i regionalnej w ramach polityki zewnętrznej Unii podczas **misji obserwacji wyborów w Europie i krajach trzecich** oraz do pogłębienia współpracy w tym celu z Komisją Europejską i Kongresem Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy.

<sup>(15)</sup> ART GOLD to inicjatywa współpracy międzynarodowej łącząca programy i działania poszczególnych agencji ONZ (UNDP, UNESCO, UNIFEM, UNCDF, WHO, UNORS i innych) na rzecz nowych stosunków wielostronnych.

<sup>(16)</sup> Globalne Forum Stowarzyszeń Regionów (FOGAR) i FAO podpisały *memorandum of understanding*.

<sup>(17)</sup> Rada Gmin i Regionów Europy (CEMR) stworzyła portal internetowy w celu wspierania partnerstwa miast – [www.twinning.org](http://www.twinning.org).

<sup>(18)</sup> Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Władze lokalne: podmioty rozwoju” SEC (2008) 2570.

<sup>(19)</sup> Projekt opinii Komitetu Regionów w sprawie: „Władze lokalne: podmioty rozwoju”. CdR 312/2008 rev. 1.

### Zwraca się do Komisji Europejskiej

- o rozważenie przyjęcia **karty politycznej o charakterze dobrowolnym dotyczącej włączenia samorządów terytorialnych w proces rozszerzenia**, która stanowiłaby wspólny punkt odniesienia w perspektywie opracowania instrumentu pomocy przedakcesyjnej na potrzeby samorządów terytorialnych oraz wzmocnienia współpracy transgranicznej i potencjału instytucjonalnego i administracyjnego struktur regionalnych i lokalnych krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących <sup>(20)</sup>.

### **Stymulowanie rozwoju demokracji uczestniczącej**

Sprawowanie rządów coraz częściej opiera się na strukturze sieci i wymaga współpracy o charakterze horyzontalnym. Zmiany te sprzyjają uwzględnieniu wielu sieci aktywnych na szczeblu lokalnym i regionalnym w Europie i na świecie. Zadaniem Komitetu Regionów wobec tych struktur opiniotwórczych jest włączenie ich do procesu integracji europejskiej, aby przyczynić się do powodzenia wspólnej polityki i przyswojenia jej przez obywateli.

#### **IV. Open Days: Europejski Tydzień Regionów i Miast**

- Co roku Komitet Regionów i DG REGIO Komisji Europejskiej organizują w Brukseli „europejskie dni regionów i miast”. Wydarzenie to, przygotowywane w ramach międzyinstytucjonalnego partnerstwa rozszerzonego o prezydencję Unii i Parlament Europejski, gromadzi ponad 7 tys. uczestników i blisko 250 partnerów. Oficjalnymi partnerami imprezy „Open Days” są z jednej strony regiony i ich biura łącznikowe w Brukseli, a z drugiej strony liczni partnerzy lokalni, jak np. stowarzyszenia i ośrodki badawcze w terenie. Partnerzy ci są głównymi organizatorami wielu seminariów, warsztatów i znacznej części programu ramowego „Open Days”.
- Imprezy, seminaria, warsztaty, spotkania dla środków przekazu czy wystawy poświęcone tematyce związanej z bieżącymi działaniami wspólnotowymi i europejskimi priorytetami władz regionalnych i lokalnych gromadzą nie tylko polityków europejskich, krajowych, regionalnych i lokalnych, ale też ekspertów i przedstawicieli środowisk społeczno-gospodarczych, związków zawodowych, instytucji finansowych i społeczeństwa obywatelskiego.
- Wydarzeniu, które ma miejsce w Brukseli, towarzyszą imprezy w miastach i regionach partnerskich, co ułatwia dzielenie się doświadczeniami, kontakty między istniejącymi sieciami oraz wymianę pomysłów i wiedzy fachowej <sup>(21)</sup>.

Sieci, organizacje i stowarzyszenia samorządów terytorialnych przyczyniają się do włączania władz regionalnych i lokalnych w proces integracji europejskiej i w mechanizmy operacyjne współpracy terytorialnej <sup>(22)</sup>. Od czasu powołania Komitetu Regionów współpraca z głównymi europejskimi i krajowymi stowarzyszeniami samorządów terytorialnych i niektórymi sieciami tematycznymi pozwoliła na osiągnięcie komplementarności między rolą instytucjonalną Komitetu i rolą tych organizacji. Kontynuując swoją działalność oraz promując cele i środki przedstawione w białej księdze, Komitet będzie dążył do współpracy z europejskimi organizacjami samorządu lokalnego i regionalnego.

<sup>(20)</sup> Opinia Komitetu Regionów w sprawie wartości dodanej uczestnictwa władz lokalnych i regionalnych w procesie rozszerzenia; CdR 93/2008 fin.

<sup>(21)</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/od2009/index.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2009/index.cfm)

<sup>(22)</sup> — Zgromadzenie Regionów Europy (AER) uruchomiło program współpracy międzyregionalnej, którego celem jest rozwój świadomości europejskiej, wspieranie Europy regionów i mobilizowanie przedsiębiorstw regionalnych do przyjmowania stażystów;

— Stowarzyszenie Samorządowców i Parlamentarzystów z Terenów Górskich (AEM) rozwija projekt współpracy międzyregionalnej regionów górskich w ramach programu INTERREG;

— Stowarzyszenie Europejskich Regionów Przygranicznych (AEBR) uruchomiło sieć regionów transgranicznych służącą wymianie sprawdzonych rozwiązań w celu wyłonienia konkretnych propozycji, które mogłyby zostać zrealizowane w ramach programów wspólnotowych.

Wielopoziomowe sprawowanie rządów wydaje się bardzo istotne z perspektywy propagowania aktywnej postawy obywatelskiej i zapewnia zdecentralizowaną politykę komunikacyjną, lepiej współgrającą z konkretnymi i bieżącymi oczekiwaniami obywateli, przyczyniając się stopniowo do wypełnienia luki między instytucjami wspólnotowymi a władzami politycznymi.

Komunikacja zdecentralizowana na temat Europy sprzyja między innymi włączaniu wymiaru europejskiego do zarządzania politycznego na szczeblu lokalnym i regionalnym, ułatwia kontakty z lokalnymi i regionalnymi środkami przekazu oraz korzystanie na poziomie lokalnym i regionalnym z nowych, innowacyjnych technologii komunikacyjnych, w tym z zasobów narzędzia Web 2.0. Pobudza ona ponadto do organizowania debat politycznych i jawnych posiedzeń dotyczących Europy na szczeblu lokalnym i regionalnym, wspierając w ten sposób aktywność obywatelską i zachęcając do uczestnictwa w polityce europejskiej.

### **W celu wdrożenia wielopoziomowego sprawowania rządów Komitet Regionów**

#### **Zobowiązuje się:**

- do rozwinięcia intensywnej współpracy z **sieciami mającymi znaczenie dla szczebla lokalnego i regionalnego**, które sprzyjają powiązaniom i interakcji sfery politycznej, gospodarczej, stowarzyszeniowej i kulturalnej w społeczeństwie europejskim oraz do informowania o sprawdzonych rozwiązaniach w zakresie uczestnictwa na poziomie lokalnym i regionalnym;
- do działań na rzecz wdrożenia **prawdziwej zdecentralizowanej polityki komunikacyjnej**, której znaczenie zostało uznane we wspólnej deklaracji Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej i Rady „Partnerski proces komunikowania na temat Europy”<sup>(23)</sup>, opierającej się na zaangażowaniu politycznym podmiotów instytucjonalnych na rzecz prowadzenia stałej debaty europejskiej w miastach i regionach europejskich oraz informowania o decyzjach podejmowanych na szczeblu wspólnotowym;
- do sporządzenia **planu działania**, w ramach którego narzędzia komunikacji będą zróżnicowane w zależności od ustalonych celów i określonych dziedzin politycznych, w celu doprowadzenia do synergii informowania na temat wspólnych strategii i polityki oraz ich przekładania na szczeblu lokalnym i regionalnym na potrzeby obywateli, a także w celu przedłożenia odpowiednich zaleceń międzyinstytucjonalnej grupie ds. informacji (IGI)<sup>(24)</sup>;
- do zaproponowania metod i narzędzi, jakie należy uruchomić na szczeblu lokalnym i regionalnym w celu zmniejszenia deficytu komunikacyjnego i **zachęcenia lokalnych i regionalnych środków przekazu do szerszego podjęcia tematu wpływu polityki Unii Europejskiej na życie codzienne obywateli oraz w celu zwiększenia potencjału komunikacyjnego, informacyjnego i mediacyjnego dotyczącego Europy** przy wykorzystaniu nowych narzędzi komunikacyjnych, a zwłaszcza narzędzia Web 2.0.

#### **Zaleca:**

- wprowadzenie **odpowiednich narzędzi służących wsparciu dla demokracji uczestniczącej**, w szczególności w ramach strategii lizbońskiej, agendy społecznej i strategii göteborgskiej, oraz **rozwinięcie mechanizmów w rodzaju lokalnej Agendy 21**, to jest całościowych mechanizmów uczestnictwa, mających na celu opracowanie długoterminowych planów strategicznych<sup>(25)</sup>;
- zbadanie zakresu ewentualnej współpracy, po wejściu w życie traktatu lizbońskiego, pomiędzy Komitetem, władzami lokalnymi i regionalnymi oraz pozostałymi instytucjami UE w odniesieniu do opracowania instrumentu europejskiej inicjatywy obywatelskiej, aby wykorzystać jego potencjał na rzecz autentycznej europejskiej debaty politycznej, a tym samym zapewnienia większej legitymizacji systemu wielopoziomowego sprawowania rządów w UE;

<sup>(23)</sup> Partnerski proces komunikowania na temat Europy: Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 października 2008 r. i wspólna deklaracja Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej i Rady (P6Ta(2008) 0463).

<sup>(24)</sup> Komitet Regionów zaproponował już członkom Komitetu Regionów oraz samorządom regionalnym i lokalnym zestaw narzędzi komunikacyjnych, służących objaśnieniu polityki Unii Europejskiej obywatelom. CdR 234/2008 fin.

<sup>(25)</sup> W następstwie inicjatywy uruchomionej w 2002 r. na szczycie w Johannesburgu poświęconym zrównoważonemu rozwojowi, Konferencja Peryferyjnych Morskich Regionów Europy (CPMR) i FOGAR (Globalne Forum Stowarzyszeń Regionów) stały się aktywnymi członkami sieci rządów regionalnych na rzecz rozwoju zrównoważonego (NRG 4SD).

- **rozwijanie europejskiej edukacji obywatelskiej** przy wykorzystaniu kompetencji władz regionalnych i lokalnych.

#### **Zwraca się do Komisji Europejskiej:**

- o uwzględnienie nowych parametrów w badaniu opinii obywateli UE (**Eurobarometr**), które odzwierciedlają rzeczywiste zaangażowanie władz regionalnych i lokalnych w funkcjonowanie Unii Europejskiej i wdrażanie wspólnych strategii i działań.

#### **Wzywa:**

- państwa członkowskie do **szerszego wdrożenia administracji elektronicznej** w regionach i miastach, a te z kolei do podnoszenia świadomości obywateli w zakresie dokonań Unii Europejskiej i jej problemów poprzez własne strategie komunikacyjne i system administracji elektronicznej;
- instytucje wspólnotowe do wdrożenia strategii komunikacyjnej typu Web 2.0 i do wykorzystywania nowych internetowych serwisów społecznościowych, You tube//EU tube.

#### **4. Zwiększenie skuteczności działań wspólnotowych**

Wielopoziomowe sprawowanie rządów ma na celu wzmocnienie działań wspólnotowych w dziedzinach będących głównym przedmiotem zainteresowania obywateli europejskich. Na obszarze tak zintegrowanym jak Unia Europejska wszelkie interwencje wspólnotowe mają bowiem bezpośredni wpływ na terytoria i obywateli. Adekwatność celów wspólnotowych i oddziaływania terytorialnego strategii jest zatem sprawą kluczową. Zalecenia sformułowane w białej księdze mają w związku z tym na celu lepsze dostosowanie celów wspólnotowych do konkretnych i zróżnicowanych realiów związanych z zarządzaniem i planowaniem, z jakimi mają do czynienia władze lokalne i regionalne przy wdrażaniu głównych strategii wspólnotowych.

Wybór właściwych instrumentów ma pierwszorzędne znaczenie dla zagwarantowania skuteczności metody wspólnotowej i zmiany standardów sprawowania rządów w Europie poprzez nadanie większego znaczenia zróżnicowaniu i specjalizacji. Połączenia pomiędzy instrumentami poszczególnych szczebli władzy stają się z kolei gwarancją spójności działań wspólnotowych. Procesy konsultacji, doświadczeń, oceny skutków na poziomie samorządowym, otwarta metoda koordynacji, instrumenty prawne kontraktualizacji, takie jak pakt terytorialne czy Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej, powinny zostać rozwinięte w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom centralizacji decyzji i rozproszenia działania i rezultatów. Te mechanizmy i instrumenty stwarzają nowe możliwości dla osiągnięcia celów strategicznych Unii Europejskiej.

#### **Partnerskie podejście do opracowywania i wdrażania wspólnej polityki**

Ten elastyczny sposób sprawowania rządów można skutecznie dostosowywać, przy wykorzystaniu różnorodnych mechanizmów, w zależności od specyfiki poszczególnych wspólnych strategii. Polityka spójności wydaje się być przykładem dobrego wykorzystania wielopoziomowego sprawowania rządów, a polityka ochrony środowiska stanowiła poligon doświadczalny dla niektórych mechanizmów i praktyk.

#### **V. Stymulujący wpływ europejskiej polityki spójności na strategie wspólnotowe**

- Od dwudziestu lat stale potwierdza się wartość dodana polityki spójności, która stała się dla obywateli, dzięki opracowaniu konkretnych projektów, ilustracją solidarności europejskiej. Polityka ta zmieniała się z biegiem czasu: utworzona po to, by towarzyszyć uruchomieniu jednolitego rynku, w celu zapewnienia rozwoju najsłabszych regionów, umożliwiła złagodzenie dysproporcji społeczno-gospodarczych powodowanych przez kolejne rozszerzenia Unii i stała się głównym narzędziem wsparcia dla strategii na rzecz wzrostu i zatrudnienia na całym obszarze UE. Niedawno odwołano się do niej w kontekście wsparcia dla europejskiego planu naprawy gospodarczej.

- Europejska polityka spójności, na którą przeznaczona jest obecnie jedna trzecia budżetu wspólnotowego, umożliwi wywołanie stymulującego efektu finansowego; wyposażona jest również w partnerstwo międzyinstytucjonalne, wzmocnione przez wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego i narzędzi finansowych Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Stymulujący wpływ europejskiej polityki spójności przejawia się też w tworzeniu sprzyjających warunków dla synergii na szczeblu wspólnotowym między lokalnymi, regionalnymi i krajowymi priorytetami strategicznymi w zakresie rozwoju.

Inny ważny aspekt tego stymulującego wpływu, związanego z wykorzystaniem funduszy strukturalnych, polega na wzmocnieniu możliwości instytucjonalnych administracji publicznej. Poprzez rozwój potencjału administracji publicznej w zakresie zarządzania i harmonizację procedur na szczeblu europejskim polityka spójności przyczyniła się do wdrożenia strategii wspólnotowych. Wreszcie dzięki zaletom partnerstwa i współpracy między instytucjami publicznymi i podmiotami społeczeństwa obywatelskiego polityka spójności umożliwiła wprowadzenie globalnych rozwiązań różnych sytuacji, jakie występują na terytorium Unii Europejskiej.

- Należy poszerzyć definicję spójności terytorialnej, tak aby uwzględniała nowe wyzwania, wobec których stoją regiony i jednostki szczebla lokalnego (globalizacja, zmiany klimatu, bezpieczeństwo energetyczne, imigracja itd.). W związku z tym konkretne cele, na które przeznaczane są fundusze europejskie, powinny być określone w sposób elastyczny, w zależności od właściwości danego obszaru i od odpowiedniej dla niego strategii w zakresie konkurencyjności i rozwoju zrównoważonego.

Co więcej, w dziedzinach działania politycznego nie należących do bezpośredniego zakresu kompetencji Unii Europejskiej, ale takich, na które mają wpływ strategie wspólnotowe, jak np. polityka mieszkaniowa czy szerokie segmenty usług świadczonych w interesie ogólnym, narzędzie jakim jest wielopoziomowe sprawowanie rządów umożliwia ujęcie przekrojowego charakteru tych dziedzin i wykroczenie poza zbyt sztywny podział uprawnień w dążeniu do wspólnych celów przy uwzględnieniu różnorodności struktur konstytucyjnych i administracyjnych poszczególnych państw członkowskich.

#### **W celu wdrożenia wielopoziomowego sprawowania rządów Komitet Regionów**

##### **Zobowiązuje się:**

- **do planowania i uruchamiania inicjatyw mających na celu upowszechnianie sprawdzonych rozwiązań w zakresie partnerstwa**, związanych z określeniem lokalnych, regionalnych, krajowych i ponadnarodowych priorytetów politycznych w państwach członkowskich, a także mających na celu wspieranie inicjatyw podejmowanych przez państwa członkowskie, Parlament Europejski i Komisję Europejską w celu stosowania zasady partnerstwa z samorządami regionalnymi i lokalnymi nie tylko na etapie wykonywania polityki, ale też przede wszystkim podczas jej opracowywania;
- **do zaproponowania mechanizmów międzyinstytucjonalnych, które wzmocniłyby charakter polityczny i strategiczny oceny europejskiej polityki spójności** poprzez konsolidację, w ramach europejskich analiz i prognoz, sprawozdań opracowywanych na szczeblu krajowym i regionalnym.

##### **Zaleca:**

- **utrwalenie praktyki partnerstwa** zarówno w rozumieniu pionowym, między samorządami terytorialnymi a rządem krajowym i Unią Europejską, jak i w rozumieniu poziomym, między samorządem terytorialnym a społeczeństwem obywatelskim, w szczególności w ramach dialogu społecznego; należy zagwarantować udział obywateli poprzez fora utworzone w tym celu przez odpowiednie organa administracji publicznej, szczególnie te, które dzięki swej bliskości geograficznej i stosowaniu zasady pomocniczości są najbliższe obywateli; udział ten pozwoli poszczególnym grupom społecznym na przedstawienie ocen, opinii i propozycji na temat różnych aspektów publicznych inicjatyw wspólnotowych;

- **uproszczenie i usprawnienie procedur administracyjnych** w celu stworzenia ram prawnych, administracyjnych i finansowych sprzyjających innowacyjnym rodzajom działalności oraz opracowanie nowych narzędzi służących wspieraniu innowacyjności w regionach i rozwinięciu sposobów finansowania (venture capital, anioły biznesu, mikrokredyty itp.);
- **wzmocnienie potencjału administracyjnego samorządów terytorialnych** w celu zagwarantowania kompetentnego zarządzania projektami i nasilenia wymiany sprawdzonych rozwiązań w dziedzinie zarządzania terytorialnego w Unii Europejskiej.

**Zwraca się do Komisji Europejskiej:**

- o zbadanie poszczególnych przypadków dostosowania strategii wspólnotowych ukierunkowanego na wzmocnienie partnerstwa;
- **o propagowanie koordynacji** między wykorzystaniem funduszy strukturalnych, programami sektorowymi i programami na rzecz rozwoju obszarów wiejskich;
- **o ocenę postępów w zakresie uproszczenia i decentralizacji zarządzania funduszami strukturalnymi w latach 2007-2013**, ze szczególnym uwzględnieniem proporcjonalności obciążeń administracyjnych w odniesieniu do typu i rozmiaru interwencji oraz skutków, jakie pociągają one za sobą dla samorządów regionalnych i lokalnych.

### **Koordynacja procesu europejskiego**

Skoordynowane działania władz poszczególnych szczebli oraz koordynacja polityki i narzędzi są niezbędne do poprawy sposobu sprawowania rządów w Europie i do realizacji strategii wspólnotowych. Kryzys gospodarczy i porozumienie w sprawie pilnej potrzeby spójnej reakcji UE podkreślają zasadniczy charakter koordynacji, lecz również ukazują utrzymujące się trudności w zapewnieniu takiego wspólnego działania z powodu braku koordynacji i wzajemnego zaufania. **Dlatego też kryzys jest sprawdzianem dla procesu integracji europejskiej.** Stawką jest zdolność Unii do koordynowania działań politycznych wspomagających ożywienie gospodarki, w celu przedstawienia bardziej wyważonego rozwiązania alternatywnego w zakresie zrównoważonego rozwoju i spójności społecznej, dzięki współpracy poszczególnych podmiotów i bezpośrednio zaangażowaniu władz regionalnych i lokalnych, a także wykorzystaniu partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>(26)</sup>. Dzięki metodzie wspólnotowej i współpracy międzyrządowej mechanizmy integracji europejskiej muszą być skoordynowane w oparciu o instrumenty służące ożywieniu gospodarki europejskiej o charakterze finansowym, gospodarczym, społecznym i terytorialnym, a także w oparciu o lepszą koordynację strategii zarządzania kryzysem (większa elastyczność w ramach europejskich funduszy strukturalnych, europejski fundusz dostosowania do globalizacji, wsparcie EBI itd.) i strategii zakończenia kryzysu (strategie dotyczące innowacyjności, polityka przemysłowa itp.)<sup>(26)</sup>.

**Metoda wspólnotowa najlepiej nadaje się do zagwarantowania wdrożenia wielopoziomowego sprawowania rządów.** Od wielu lat natomiast w dziedzinach, w których uprawnienia Unii Europejskiej sprowadzają się do koordynacji i wsparcia, stosowana jest otwarta metoda koordynacji, której celem jest uzupełnienie dominującej metody wspólnotowej, opartej na trójkącie instytucjonalnym i wyłącznej inicjatywie legislacyjnej Komisji. Dzięki swej elastyczności – przy zachowaniu zasady pomocniczości – metoda ta może ułatwiać współpracę, wymianę sprawdzonych rozwiązań oraz dobranie wspólnych celów i kierunków działania państw członkowskich.

**Otwarta metoda koordynacji nie przyniosła jednak dotychczas, w zestawieniu ze swoimi celami, oczekiwanej wartości dodanej** i nie okazała się zadowalająca z perspektywy władz regionalnych i lokalnych, które nie zostały w wystarczającym stopniu zaangażowane. Władze te są jednak zdania, że metoda ta mogłaby zostać rozszerzona na inne dziedziny działania, pod warunkiem, że stałaby się bardziej inkluzywna.

<sup>(26)</sup> Wnioski z Europejskiego Szczytu Regionów i Miast, Praga, 5–6 marca 2009 r. CdR 86/2009 fin.



## VI. Platforma Komitetu Regionów służąca monitorowaniu procesu lizbońskiego

- Komitet Regionów ustanowił w 2006 r. platformę monitorowania procesu lizbońskiego, która obecnie obejmuje ponad sto regionów i miast należących do 26 państw członkowskich. Ta sieć wymiany informacji i oceny zapewnia monitorowanie zaangażowania szczebla regionalnego i lokalnego w zarządzanie procesem lizbońskim i powiązanie go z polityką spójności.
- W sprawozdaniu platformy „osiągnięcie celów lizbońskich dzięki skoordynowanej i zintegrowanej polityce terytorialnej” podkreślono konieczność wzmocnienia synchronizacji i koordynacji programów politycznych na wszystkich szczeblach sprawowania rządów, o których mowa, a także wprowadzenia szerszego wachlarza instrumentów prawnych.
- Komitet Regionów zainicjował w szczególności, podczas Europejskiego Szczytu Regionów i Miast w Pradze w dniach 5–6 marca 2009 r., proces konsultacji dotyczących przyszłej strategii na rzecz wzrostu i zatrudnienia, w celu włączenia władz regionalnych i lokalnych do jej opracowywania na wstępnych etapach ([www.lisbon.cor.europa.eu](http://www.lisbon.cor.europa.eu)).
- W celu poprawienia warunków ramowych odnoszących się do przedsiębiorstw, a zwłaszcza MŚP, Komitet Regionów ma zamiar ustanowić innowacyjną nagrodę, która będzie wyróżnieniem dla najbardziej przedsiębiorczych regionów Unii Europejskiej. Przyznawany co roku tytuł „**przedsiębiorczego regionu europejskiego**” będzie stanowił zachętę dla regionów do opracowywania długoterminowych strategicznych planów zrównoważonych reform gospodarczych i społecznych, cieszących się szerokim poparciem ludności i lokalnych podmiotów.
- Komitet Regionów zamierza w ten sposób nadać dodatkowy impuls uruchomieniu nowej, „polizbońskiej” strategii na rzecz wzrostu i zatrudnienia, upowszechniając dziesięć zasad programu „Small Business Act” dla Europy na szczeblu lokalnym i regionalnym.

**W strategii lizbońskiej niezaprzeczalnie brakuje koordynacji i jest ona w dalszym ciągu oparta wyłącznie na podejściu zstępującym.** Paradoks lizboński, ujawniony w wyniku działania platformy monitorowania ustanowionej przez Komitet Regionów, wykazuje, że poziom powiązania władz regionalnych i lokalnych był niewystarczający i zmusza do zwrócenia uwagi na pilną potrzebę wprowadzenia bardziej zdecentralizowanej strategii wspólnotowej na rzecz wzrostu i zatrudnienia, która opierałaby się na potencjale regionów i miast, będących z racji swoich uprawnień głównymi propagatorami innowacyjności, badań i kształcenia w Europie <sup>(27)</sup>.

Ożywieniu gospodarki europejskiej sprzyja także osiągnięcie celów programu „Small Business Act” dla Europy, które powinno przebiegać w ramach partnerstwa z samorządami terytorialnymi <sup>(28)</sup>.

### W celu wdrożenia wielopoziomowego sprawowania rządów Komitet Regionów

#### Zobowiązuje się:

- do zbadania możliwych kierunków debaty dotyczącej **otwartej metody koordynacji terytorialnej** i określenia dziedzin działań wspólnotowych, w których otwarta metoda koordynacji byłaby najbardziej odpowiednia dla władz regionalnych i lokalnych, uwzględniając w szczególności politykę w zakresie imigracji, integracji, innowacyjności i edukacji;
- do przedstawienia Radzie Europejskiej w marcu 2010 r. **wyników konsultacji z władzami regionalnymi i lokalnymi w sprawie przyszłości strategii na rzecz wzrostu i zatrudnienia.**

<sup>(27)</sup> EUROCITIES przy wsparciu Komisji Europejskiej w ramach szóstego programu ramowego w zakresie badań i rozwoju technologicznego prowadzi projekt, który służy ułatwieniu wymiany sprawdzonych rozwiązań, gromadzenia doświadczeń i zastosowań w ramach zrównoważonego rozwoju miejskiego.

<sup>(28)</sup> Opinia Komitetu Regionów „Najpierw myśl na małą skalę” – Program „Small Business Act” dla Europy, 12–13 lutego 2009 r. CdR 246/2008 fin.

**Zwraca się:**

- do państw członkowskich o wspieranie otwartej metody koordynacji w **regionalnych i lokalnych planach działania** i o to, by metoda ta sprzyjała uwzględnianiu planów regionalnych i lokalnych w planach krajowych i była przedmiotem porozumień pisemnych między wieloma szczeblami; w konsekwencji zwraca się do Komisji Europejskiej o uznanie istnienia regionalnych i lokalnych punktów kontaktowych w ramach monitorowania otwartej metody koordynacji.

**Wzywa Komisję i państwa członkowskie:**

- do tego, by **zreformowały otwartą metodę koordynacji, nadając jej bardziej inkluzywny charakter poprzez opracowanie** – we współpracy z samorządami regionalnymi i lokalnymi – **wskaźników zarządzania partycypacyjnego i wskaźników terytorialnych** <sup>(29)</sup>;
- do zidentyfikowania, w ścisłej współpracy z władzami regionalnymi i lokalnymi, **przeszkód w stosowaniu zasad jednolitego rynku, z jakimi borykają się obecnie regiony, miasta i gminy**, a także odpowiednich rozwiązań, w celu dostosowania jednolitego rynku do obecnego kontekstu gospodarczego i społecznego;
- do odpowiedniego włączenia regionów i jednostek szczebla lokalnego w przegląd strategii lizbońskiej na lata po 2010 r.

**Opracowanie zintegrowanych strategii**

**Zintegrowane podejście gwarantuje skuteczność wspólnej polityki.** Ma ono wymiar pionowy, który dotyczy lepszej koordynacji i współpracy poszczególnych szczebli sprawowania rządów, oraz wymiar poziomy, który obejmuje spójne wdrażanie polityki sektorowej w celu osiągnięcia zrównoważonego rozwoju i zapewnienia synergii z innymi ważnymi obszarami polityki UE.

**Wdrożenie spójności terytorialnej jako cel wspólnotowy ma w tym kontekście zasadnicze znaczenie dla przyszłości wspólnej polityki.** Zakres stosowania spójności terytorialnej powinien uwzględniać trzy wymiary: wymiar korekcyjny, obejmujący „ograniczenie istniejących dysproporcji” i zapewnienie wszystkim obywatelom równego dostępu do podstawowych usług publicznych, niezależnie od miejsca zamieszkania; wymiar prewencyjny, dotyczący „uczynienia polityki sektorowej wywierającej wpływ terytorialny bardziej spójną i, w każdym razie, obejmującą dążenie do wzmocnienia potencjału zasobów własnych na obszarach o mniej korzystnych warunkach gospodarowania celem zatrzymania tam ludności” oraz wymiar zachęcający, służący poprawie „integracji terytorialnej” poprzez propagowanie współpracy.

**Spójność terytorialna, która zgodnie z traktatem z Lizbony należy do kompetencji dzielonych między Unią Europejską a państwami członkowskimi, powinna być obecna we wszystkich obszarach polityki sektorowej i stać się przejawem wielopoziomowego sprawowania rządów.** Zarządzanie miejskie jest ponadto decydujące dla udanego wdrożenia strategii zrównoważonego rozwoju na obszarach miejskich, ze względu na konieczność nie tylko skoordynowania wszystkich poziomów zarządzania, ale też zaangażowania podmiotów lokalnych. Zarządzanie miejskie w ramach zintegrowanego podejścia powinno objąć trzy filary zrównoważonego rozwoju: środowisko naturalne, gospodarkę i sprawy społeczne, w celu zapewnienia rzeczywistej spójności społecznej i terytorialnej. Inne obszary wspólnej polityki mogą także w sposób istotny sprzyjać zintegrowanemu i spójnemu podejściu. Obszary wiejskie również powinny zostać objęte zintegrowanymi strategiami opartymi na wielopoziomowym sprawowaniu rządów, które powinny sprzyjać ich zrównoważonemu rozwojowi i konkurencyjności. Strategiom tym muszą towarzyszyć środki pozwalające na sprostanie naturalnym przeszkodom, z jakimi borykają się te obszary, a także niekorzystnym różnicom między tymi obszarami a obszarami miejskimi.

<sup>(29)</sup> „Komitet Regionów zaleca opracowanie nowych narzędzi, a zwłaszcza wskaźników, w zależności od potrzeb związanych z wdrażaniem spójności terytorialnej, w tym poprzez analizy lokalne”. Opinia w sprawie zielonej księgi na temat spójności terytorialnej (CdR 274/2008) fin.

„Aby przygotować strategie regionalne i właściwe rozwiązania polityczne należy dysponować odpowiednimi narzędziami, umożliwiającymi uwzględnienie w polityce publicznej dysproporcji terytorialnych (np. dochód do dyspozycji na jednego mieszkańca, aby uwzględnić transfery, jako uzupełnienie PKB na mieszkańca, dochody podatkowe, dostępność rozmaitych usług, struktura demograficzna i rozmieszczenie ludności, czy wręcz stworzenie wskaźników syntetycznych rozwoju ludzkiego”. Idem.

## VII. Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej

- Opracowanie zintegrowanej polityki morskiej UE stanowi, na szczeblu wspólnotowym, jeden z rzadkich przykładów próby zastosowania wspólnego podejścia do wielu obszarów polityki sektorowej na podstawie typologii terytorialnej. W ramach procesu opracowywania, rozpoczętego publikacją zielonej księgi w 2006 r., a następnie niebieskiej księgi, można było zaobserwować silną mobilizację zainteresowanych podmiotów regionalnych i lokalnych na rzecz osiągnięcia zintegrowanego podejścia w zarządzaniu basenami morskimi. Transport, ochrona środowiska, odnawialne źródła energii, rozwój gospodarczy to kilka sektorów, które objęła polityka będąca wyrazem ambitnego zamiaru poziomego zintegrowania wymogów związanych z trwałym rozwojem i ochroną mórz, które ostatecznie zostały uznane za zasoby naturalne i gospodarcze o zasadniczym znaczeniu dla kontynentu europejskiego.
- Temu ambitnemu zamiarowi powinny towarzyszyć właściwe mechanizmy służące wzmocnieniu jednoczącego działania wizji zintegrowanej polityki morskiej. W tym kontekście Komitet Regionów jest zdania, że konieczny jest przegląd mechanizmu finansowania UE, ukierunkowany na stworzenie jednolitego, uproszczonego systemu, nastawionego na wszystkie lub większość zagadnień morskich obsługiwanych w ramach europejskiego funduszu stref przybrzeżnych i wysp, a także utworzenie europejskiej platformy morskiej, obejmującej samorządy regionalne i lokalne oraz zainteresowane podmioty, jako narzędzia gromadzenia wiedzy i wymiany sprawdzonych rozwiązań.

### Optymalizacja wzmocnionej kultury konsultacji

**Od 2002 roku zakorzenił się zwyczaj prowadzenia konsultacji**, zalecanych w białej księdze w sprawie sprawowania rządów w Europie, w której uznano, że *„zainwestowanie w należyte konsultacje na wczesnym etapie może doprowadzić do stworzenia lepszych przepisów, które zostaną szybciej przyjęte i które łatwiej będzie wprowadzić w życie i egzekwować”*.

Dialog między Komisją Europejską a zainteresowanymi stronami przed przedstawieniem wniosków i przyjęciem inicjatyw politycznych może przyjąć różnorakie formy:

- konsultacji w ramach procesu legislacyjnego, zwłaszcza z Komitetem Regionów jako instytucjonalnym przedstawicielem władz regionalnych i lokalnych;
- mechanizmów konsultacji sektorowych uwzględniających szczególne warunki działania Unii Europejskiej w poszczególnych dziedzinach;
- wprowadzenia w życie spójnych ram konsultacji zawierających minimalne wymogi;
- zorganizowanego dialogu ze stowarzyszeniami samorządów terytorialnych.

### W celu wdrożenia wielopoziomowego sprawowania rządów Komitet Regionów

#### Zobowiązuje się:

- do rozwijania współpracy z Komisją Europejską oraz europejskimi i krajowymi stowarzyszeniami samorządów terytorialnych **w ramach zorganizowanego dialogu** na etapie przygotowywania programu prac legislacyjnych Komisji Europejskiej;
- do współpracy z pozostałymi instytucjami UE w celu opracowania skutecznej oceny wpływu swojej działalności, tak aby wzmocnić przyznaną mu na mocy traktatów rolę organu doradczego i wykazać wartość dodaną, którą wnosi do procesu decyzyjnego UE.

#### Zwraca się do Komisji Europejskiej:

- **o zdanie sprawy z działań** podjętych w związku z zaleceniami politycznymi Komitetu, w formie pytań ustnych i pisemnych.

## Lepsze stanowanie prawa

W ramach koordynacji procesu legislacyjnego, zaproponowanej w programie działania na rzecz lepszego stanowania prawa i podtrzymanej porozumieniem międzyinstytucjonalnym w tej sprawie, przyjętym przez Parlament Europejski, Radę i Komisję Europejską w 2003 r., należy w pełni uwzględnić wkład władz regionalnych i lokalnych oraz zalecane przez nie instrumenty prawne i polityczne w ramach strategii poprawy prawodawstwa.

Już przy obecnym kształcie traktatów i jeszcze przed wejściem w życie traktatu z Lizbony, istniejące mechanizmy wewnętrzne i wspólnotowe umożliwiają **wprowadzenie uzgodnionego i skoordynowanego podejścia w zakresie monitorowania i kontroli stosowania zasady pomocniczości**. W niektórych państwach członkowskich rozpoczął się ponadto proces reformy wewnętrznej, wzmacniającej udział parlamentów regionalnych o uprawnieniach ustawodawczych w mechanizmach przewidzianych w protokole dotyczącym stosowania i kontroli zasady pomocniczości i proporcjonalności, załączonym do traktatu z Lizbony, tak aby funkcjonowały one jako element mechanizmu parlamentarnego danego kraju lub izby parlamentu krajowego. Tendencja ta powinna zostać rozwinięta z poszanowaniem krajowych struktur konstytucyjnych.

Co więcej, należałoby wzmocnić potencjał władz regionalnych i lokalnych, jeśli chodzi o podejście do prawa wspólnotowego w celu **zwiększenia bezpieczeństwa prawnego w Unii Europejskiej i ułatwienia właściwej transpozycji wspólnotowego prawodawstwa**. W tym kontekście konieczność skuteczniejszego włączenia władz regionalnych i lokalnych motywowana jest faktem, że oddziaływanie dyrektywy czy rozporządzenia wspólnotowego może się znacząco różnić w poszczególnych państwach członkowskich z uwagi na ich wewnętrzną organizację terytorialną, stopień autonomii władz regionalnych i lokalnych oraz zakres ich kompetencji. Trudności napotkane przy transpozycji dyrektyw w sprawie składowania odpadów <sup>(30)</sup> oraz w sprawie udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi <sup>(31)</sup> stanowią znaczący przykład tego, jak ważne jest zaangażowanie władz regionalnych i lokalnych na wszystkich etapach procesu tworzenia prawodawstwa wspólnotowego <sup>(32)</sup>.

Ocena skutków wniosków legislacyjnych stanowi ważny instrument pozwalający wydawać lepsze wspólnotowe uregulowania prawne. W ocenie tej trzeba zwracać uwagę na wdrażanie i egzekwowanie prawa. W związku z tym ogromne znaczenie ma, by w wykonywanych obecnie przez Komisję ocenach skutków centralne miejsce zajmował terytorialny aspekt nowego prawodawstwa. Aby móc dobrze ocenić ten aspekt, służby Komisji powinny odpowiednio wcześniej określić skutki nowych aktów prawnych dla regionów i gmin. Komitet Regionów może tu odegrać ważną rolę.

### VIII. Sieć Komitetu Regionów monitorująca stosowanie zasady pomocniczości: ważny instrument wzmocnienia odpowiedzialności demokratycznej i udziału w procesie legislacyjnym Unii Europejskiej

- Zasada pomocniczości ma na celu zagwarantowanie, że w dziedzinach nienależących do wyłącznej kompetencji Wspólnoty decyzje będą podejmowane na najbardziej odpowiednim szczeblu. W związku z tym w dziedzinach tych powinny zostać przeprowadzone testy w celu zapewnienia, że działania wspólnotowe są uzasadnione w świetle możliwości dostępnych na szczeblu krajowym, regionalnym czy lokalnym.
- Utworzona przez Komitet Regionów sieć monitorująca stosowanie zasady pomocniczości, licząca obecnie 96 członków (władze regionalne i lokalne, parlamenty krajowe i regionalne, stowarzyszenia samorządów terytorialnych), prowadzi konsultacje on-line za pośrednictwem swojej strony internetowej. Ma ona na celu:

<sup>(30)</sup> Dyrektywa 1999/31/WE Rady z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów – Dz.U. L 182 z 16.7.1999, s. 1–19; dyrektywa 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów – Dz.U. L 114 z 27.4.2006, s. 0009–0021.

<sup>(31)</sup> Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (30.4.2004). Dz.U. L 134 z 30.4.2004, s. 114–240.

<sup>(32)</sup> Zwrócono się do Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej (EIPA) o przeprowadzenie badania na temat: „Oddziaływanie prawa wspólnotowego na szczeblu lokalnym”, w ramach którego zanalizowane zostaną w szczególności te dwa przypadki i którego wyniki zostaną przedstawione grupie wysokiego szczebla ds. zarządzania sprawami publicznymi i UE w okresie prezydencji szwedzkiej w październiku 2009 r.

- Organizowanie konsultacji z partnerami sieci w sprawie dokumentów i wniosków Komisji Europejskiej, które to konsultacje przyczyniają się do analizy stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz oceny oddziaływania proponowanych środków. W ten sposób sieć ułatwia komunikację między samorządami regionalnymi i lokalnymi a Komitetem Regionów w kwestiach dotyczących europejskiego procesu legislacyjnego.
- Odgrywanie roli punktu informacyjnego, który umożliwia samorządom regionalnym i lokalnym szybszy dostęp do interesujących je informacji związanych z UE oraz stanowi dodatkowy kanał, za pośrednictwem którego mogą one przekazywać swoje opinie.
- Udzielenie Komitetowi Regionów pomocy w rozszerzeniu bazy wykorzystywanej przy konsultacjach poprzez umożliwienie mu kontaktu ze strukturami politycznymi i administracyjnymi regionów i miast europejskich oraz udostępnienie tych zasobów jego sprawozdawcom.
- Włączenie członków sieci monitorującej stosowanie zasady pomocniczości w opracowywanie przyszłych analiz oddziaływania terytorialnego wniosków Komisji na wstępnym etapie procesu poprzedzającego przyjęcie aktów prawnych.

### W celu wdrożenia wielopoziomowego sprawowania rządów Komitet Regionów

#### Zobowiązuje się:

- do zwiększenia swojego zaangażowania w proces monitorowania **planu działania na rzecz lepszego stanowienia prawa, a także do rozwinięcia wewnętrznego procesu politycznego** oraz konsultacji za pośrednictwem platform interaktywnych, w celu uzyskania wiarygodnych informacji dotyczących uwzględnienia wymiaru lokalnego i regionalnego w powstającym w danej chwili prawodawstwie;
- do **umocnienia relacji międzyinstytucjonalnych** z Radą, Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim na wszystkich etapach procesu legislacyjnego;
- do **opracowania wraz z parlamentami krajowymi i regionalnymi zgromadzeniami ustawodawczymi funkcjonalnych metod** w celu zapewnienia uwzględniania stanowiska władz regionalnych i lokalnych we wszystkich państwach członkowskich, zarówno na wczesnych etapach procesu prawodawczego, jak i w ramach systemu wczesnego ostrzegania <sup>(33)</sup>;
- do wniesienia wkładu w **prace grupy wysokiego szczebla ds. zmniejszenia obciążeń administracyjnych, złożonej z niezależnych zainteresowanych stron**, oraz do odniesienia się do zaleceń, które grupa ta przedłoży, i rozważenia wówczas utworzenia grupy wysokiego szczebla spośród samorządu terytorialnego.

#### Domaga się:

- dołączenia do **porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa**, zawartego między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją Europejską, protokołu porozumienia z Komitetem Regionów, w szczególności w sprawie wdrożenia niektórych mechanizmów oceny i konsultacji.

#### Zwraca się do Komisji Europejskiej:

- o kontynuowanie wysiłków na rzecz **uproszczenia otoczenia regulacyjnego**, zwłaszcza w ramach polityki spójności, oraz o wprowadzenie aspektu regionalnego do krajowych planów działania dotyczących uproszczenia prawodawstwa;
- o **ułatwienie władzom regionalnym i lokalnym dostępu** do procedury komitetowej i do grup ekspertów odpowiedzialnych za wdrożenie planu działania na rzecz lepszego stanowienia prawa <sup>(34)</sup> <sup>(35)</sup>.

<sup>(33)</sup> Konferencja Europejskich Regionalnych Zgromadzeń Ustawodawczych (CALRE) utworzyła sieć o charakterze technicznym i politycznym, zajmującą się monitorowaniem wdrażania zasady pomocniczości.

<sup>(34)</sup> Sprawozdanie z seminarium wysokiego szczebla poświęconego zarządzaniu lokalnemu (Biarritz, 14-16 września 2008 r.).

<sup>(35)</sup> Europejska Konferencja Przewodniczących Regionów o Kompetencjach Prawodawczych (REGLEG) organizuje wymianę sprawdzonych rozwiązań dotyczących udziału ekspertów reprezentujących regiony o kompetencjach legislacyjnych w procedurze komitologii, a także w grupach ekspertów Komisji i grupach roboczych Rady.

**Wzywa państwa członkowskie:**

- do uruchomienia mechanizmu konsultacji z władzami regionalnymi i lokalnymi w celu **ułatwienia transpozycji europejskiego prawodawstwa;**
- do zagwarantowania, by w procesie transpozycji i wdrażania prawodawstwa europejskiego przestrzegano wewnętrznego podziału kompetencji;
- do kontynuowania w ramach Rady Europy działań na rzecz proponowanej Karty demokracji regionalnej.

**Ocena oddziaływania terytorialnego interwencji wspólnotowej**

Mechanizmy oceny umożliwiają sprawdzenie, czy decyzje są podejmowane i stosowane na odpowiednim szczeblu, identyfikację właściwych instrumentów politycznych i określenie zakresu i intensywności interwencji wspólnotowej. Główne zadanie polega na zdefiniowaniu pojęcia oddziaływania terytorialnego, określeniu wspólnych celów, które mogą być dostosowane do specyfiki poszczególnych obszarów, oraz opracowaniu odpowiednich wskaźników ilościowych i jakościowych. Może to przyczynić się dodatkowo do nadania konkretnej treści zasadzie spójności terytorialnej.

**W celu wdrożenia wielopoziomowego sprawowania rządów Komitet Regionów****Zobowiązuje się:**

- do **nasilenia współpracy z Komisją Europejską w ramach wdrażania porozumienia o współpracy**, w celu przekazywania uzasadnionych opinii samorządów regionalnych i lokalnych w sprawie analizy oddziaływania wniosków Komisji na wstępnym etapie procesu legislacyjnego;
- do tego, by z pomocą komitetu ds. oceny skutków Komisji Europejskiej utworzyć **grupę wysokiego szczebla o charakterze technicznym, odpowiedzialną za ocenę oddziaływania terytorialnego głównych strategii wspólnotowych**, w celu podjęcia środków służących udoskonaleniu prawodawstwa, uproszczeniu procedur administracyjnych i zwiększeniu akceptacji polityki wspólnotowej ze strony obywateli.

**Zaleca:**

- by **analiza oddziaływania terytorialnego stała się standardową praktyką** dzięki zaangażowaniu poszczególnych zainteresowanych podmiotów na wstępnych etapach procesu podejmowania decyzji politycznych, tak aby rozważyć skutki gospodarcze, społeczne i środowiskowe wspólnotowych wniosków o charakterze legislacyjnym i nielegislacyjnym dla gmin i regionów;
- wzmocnienie mechanizmów oceny oddziaływania terytorialnego w sytuacji, gdy proponowane są **znaczące zmiany początkowych wniosków w toku procesu legislacyjnego;**
- poprawę warunków **oceny ex post**, tak aby oddziaływanie lokalne i regionalne niektórych dyrektyw, czy wręcz transpozycja oraz egzekwowanie w skali regionalnej i lokalnej europejskich aktów prawodawczych były analizowane i uwzględniane przez Komisję w jej sprawozdaniach z oceny skutków;
- aby **europejskie i krajowe dane statystyczne** odzwierciedlały różnorodność realiów gmin i regionów, w celu bardziej precyzyjnego uchwycenia oddziaływania polityki na te obszary.

**Zwraca się do Komisji Europejskiej:**

- o to, by w swoich różnych tablicach wyników, służących do pomiaru stanu zaawansowania niektórych obszarów polityki kluczowych dla integracji europejskiej, uwzględniła zmienną wielopoziomowego sprawowania rządów, w celu oceny rzeczywistych skutków działań wspólnotowych, i podkreśla w związku z tym konieczność **wzmocnienia wymiaru regionalnego i lokalnego tablicy wyników jednolitego rynku.**

**Rozwój potencjału współpracy terytorialnej**

**Wzmocnienie współpracy terytorialnej jest konieczne dla osiągnięcia celów spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.** W nadchodzących latach należy znacząco wspierać możliwości partnerstwa poziomego i pionowego, gwarantowane przez polityczne, prawne i finansowe ramy współpracy ponadnarodowej, które pozwalają na współdziałanie wielu jednostek samorządu terytorialnego z różnych państw europejskich.

W określonych granicach geograficznych omawiana współpraca umożliwi organom politycznym i administracyjnym różnych szczebli współdziałanie i realizowanie wspólnych interesów – a tym samym poprawianie warunków życia obywateli – poprzez dzielenie się zasobami i kompetencjami.

Perspektywa konsolidacji europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej oraz przegląd rozporządzenia w tej sprawie skłania Komitet Regionów do sformułowania kilku propozycji dotyczących optymalizacji wartości dodanej tej struktury.

**IX. Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT)**

- EUWT to nowe wspólnotowe narzędzie prawne (rozporządzenie 1082/2006), które ma na celu stabilizację współpracy terytorialnej między władzami poszczególnych szczebli i ponad granicami i które jest szczególnie istotne w perspektywie wzmocnienia polityki spójności terytorialnej. Obecnie w Europie powstaje trzydzieści EUWT, a sześć już zostało utworzonych.
- Wymiar wielopoziomowego sprawowania rządów jest kluczową kwestią w procesie uruchamiania i tworzenia EUWT oraz zarządzania nim. Ugrupowania te umożliwiają bowiem – zgodnie ze zmienną geometrią instytucjonalną – angażowanie władz publicznych na podstawie ich poziomu uprawnień oraz propagowanie rozszerzonego partnerstwa z podmiotami społeczno-gospodarczymi. Obszary stosowania EUWT, zgodnie z wyłaniającymi się doświadczeniami, są zróżnicowane: od służby zdrowia po ochronę ludności, od rozwoju gospodarczego do ochrony i propagowania zasobów naturalnych, od kształcenia do polityki w zakresie badań i innowacji itp.
- Komitet Regionów działa w porozumieniu z jednostkami samorządu terytorialnego, Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim i państwami członkowskimi w celu optymalizacji potencjału tego narzędzia i ułatwienia stworzenia publicznego obszaru komunikacji, informacji, analiz, badań i sieci wymiany doświadczeń.

**Wewnętrzna strategia Unii Europejskiej ukierunkowana jest także na rozwój makroregionów.** To nowatorskie podejście wymaga jednak dużej spójności podczas jego opracowywania i włączania do procesu europejskiego i powinno koniecznie opierać się na wielopoziomym systemie sprawowania rządów, czego wynikiem byłby nowy rodzaj partnerstwa, zakładający zbliżenie inicjatyw strategicznych należących do polityki wewnętrznej i zewnętrznej UE. Wnioski z wprowadzenia strategii dla Morza Bałtyckiego i planowanego wkrótce uruchomienia strategii dla Dunaju oraz możliwości oferowane przez plan na rzecz szerszego sąsiedztwa opracowany z myślą o regionach najbardziej oddalonych będą miały zasadnicze znaczenie dla określenia znaczenia makroregionów z perspektywy sprawowania rządów w Europie, rozwoju współpracy terytorialnej i celu, jakim jest spójność terytorialna.

## X. Strategia dla regionu Morza Bałtyckiego

- Strategia dla regionu Morza Bałtyckiego ma na celu odnowienie współpracy w obrębie tego basenu morskiego, z myślą o poprawie stanu środowiska naturalnego regionu, wsparciu jego zrównoważonego rozwoju gospodarczego oraz zwiększeniu jego dostępności i poziomu bezpieczeństwa. Ta zintegrowana strategia partycypacyjna, znajdująca się w fazie opracowywania, stanowi wzorcowy przykład wdrożenia polityki wielosektorowej, prowadzonej przez wiele podmiotów i ukierunkowanej na makroregion europejski. Ma ona objąć wiele linii programowania i finansowania na szczeblu europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym, z możliwością wykorzystania programów polityki spójności jako ram odniesienia.
- Powodzenie tej strategii będzie zależało od zarządzania. Jej rozwój wymaga bowiem wielopoziomowego podejścia, opartego na wzmocnionej współpracy między szczeblami wspólnotowym, krajowym, regionalnym i lokalnym, a także współpracy na szczeblu transgranicznym oraz między sektorem publicznym a prywatnym <sup>(36)</sup>.

## W celu wdrożenia wielopoziomowego sprawowania rządów Komitet Regionów

### Zobowiązuje się:

- do oceny znaczenia **strategii rozwoju makroregionalnego** pod względem zaangażowania władz regionalnych i lokalnych na etapie planowania, opracowywania, wdrażania, informowania obywateli i oceny, a także zaangażowania ich w poszczególne plany działania; zobowiązuje się w związku z tym, że będzie się domagać wystarczających środków z budżetu wspólnotowego na odpowiednie zasoby i mechanizmy finansowania;
- do współpracy z Komisją Europejską, państwami członkowskimi i innymi zainteresowanymi instytucjami na rzecz **szerokiej kampanii informacyjnej i wsparcia operacyjnego dla uruchomienia nowych EUWT** oraz dla wymiany sprawdzonych rozwiązań w ramach już istniejących EUWT;
- do wniesienia wkładu w ewentualny **przegląd rozporządzenia 1082/2006 w sprawie EUWT** na podstawie doświadczeń swojej grupy ekspertów <sup>(37)</sup>, zwłaszcza w celu zwiększenia udziału partnerów społeczno-gospodarczych, ułatwienia wdrażania na zewnętrznych granicach UE, zwiększenia elastyczności procedur uruchamiania, wprowadzenia odniesień w najważniejszych wspólnotowych aktach prawnych silnie związanych z wymiarem transgranicznym (np. dotyczących transgranicznej opieki zdrowotnej), uwzględnienia środków stymulujących, w tym zachęt prawnych, ekonomicznych i finansowych na szczeblu wspólnotowym bądź krajowym, oraz w celu propagowania tego narzędzia we wspólnotowym porządku prawnym w Europie.

<sup>(36)</sup> Opinia Komitetu Regionów „Rola samorządów terytorialnych w nowej strategii dotyczącej Morza Bałtyckiego” CdR 381/2008 fin.

<sup>(37)</sup> Komitet Regionów powołał grupę ekspertów pochodzących z samorządów lokalnych i regionalnych oraz instytutów badawczych z blisko 23 różnych krajów. Ma ona na celu:

- monitorowanie i wdrażanie postanowień rozporządzenia na szczeblu państw członkowskich;
  - ułatwienie wymiany doświadczeń związanych z tworzeniem EUWT na szczeblu terytorialnym oraz wiedzy dotyczącej najlepszych rozwiązań w tej dziedzinie;
  - zdefiniowanie możliwych zastosowań EUWT jako narzędzia rozwoju terytorialnego;
  - udoskonalenie komunikacji dotyczącej możliwości i problemów związanych z EUWT na szczeblu terytorialnym.
- Strona internetowa: [www.cor.europa.eu/egtc.htm](http://www.cor.europa.eu/egtc.htm).



**Zaleca:**

- przeznaczenie **dotatkowych środków na trzy aspekty współpracy terytorialnej**, z uwagi na jej niepodważalne znaczenie dla procesu integracji europejskiej.

**Zwraca się:**

- do Komisji Europejskiej, by w swoim najbliższym sprawozdaniu **z oceny/przeglądu rozporządzenia EUWT** wskazała przewidywane przez siebie kierunki działania w celu pełnego wykorzystania tego narzędzia prawnego;
- do Komisji Europejskiej i państw członkowskich o zwiększenie wysiłków na rzecz **podniesienia świadomości dotyczącej tego narzędzia**, poprzez bardzo znaczne nasilenie wewnętrznych działań informacyjnych w dyrekcjach generalnych i ministerstwach oraz podkreślanie jego wartości dodanej;
- do państw członkowskich o to, by lojalnie współpracowały z regionami i jednostkami szczebla lokalnego w procesie tworzenia EUWT, tak by ugrupowania te były sprawnie przygotowywane i finalizowane z pełnym poszanowaniem litery i ducha rozporządzenia nr 1082/2006.

Propagowanie innowacyjnych i partnerskich metod sprawowania rządów

Przemiany gospodarcze, technologiczne i społeczne pociągają za sobą konieczność zmiany mentalności i praktyk. **Metoda wspólnotowa powinna zostać wzbogacona o innowacyjne i eksperymentalne praktyki, oparte na doświadczeniu i kompetencji przedstawicieli samorządów regionalnych i lokalnych, którzy najczęściej stają przed zadaniem wdrożenia wspólnej polityki i zastosowania prawodawstwa wspólnotowego.**

W tym kontekście eksperymentowanie stanowi instrument dobrego zarządzania, który umożliwia wdrażanie działań na małą skalę i testowanie ich skutków, z myślą o ich upowszechnieniu, jeśli skutki okażą się wystarczające, a także oparcie decyzji decydentów politycznych na danych sprawdzonych wcześniej pod względem oddziaływania na poziomie terytorialnym.

Co więcej, inne obszary polityki europejskiej należy objąć kontraktualizacją, która w ramach wspólnotowej polityki regionalnej spowodowała przyswojenie europejskich priorytetów strategicznych przez władze krajowe, regionalne i lokalne, a także wzmocniła koordynację poszczególnych dziedzin realizowanej polityki publicznej oraz potencjał administracyjny.

**W celu wdrożenia wielopoziomowego sprawowania rządów Komitet Regionów****Zobowiązuje się do:**

- przedstawienia propozycji mających na celu wspieranie **eksperymentalnych inicjatyw na szczeblu lokalnym i regionalnym** w niektórych dziedzinach działania UE, takich jak strategia na rzecz wzrostu i zatrudnienia, agenda społeczna, polityka integracji, polityka na rzecz innowacji, polityka spójności, rozwój zrównoważony czy ochrona ludności;
- opracowania kierunków działania w celu częstszego stosowania **metody kontrolowanego eksperymentu**, aby przewidzieć skutki głębokich reform polityki wspólnotowej, zwłaszcza wspólnej polityki rolnej;

- obrony perspektywy zawierania umów celowych, przewidywanych w 2001 r., poprzez propozycję dostosowania politycznych i prawnych zasad ich wdrażania, na przykład przy wykorzystaniu **elastycznych i zróżnicowanych narzędzi trójstronnych**; sprawą szczególnie ważną jest przy tym pełne poszanowanie autonomii instytucjonalnej i proceduralnej państw członkowskich w zakresie transpozycji i przede wszystkim wdrażania prawa wspólnotowego.

#### **Zaleca:**

- **utworzenie europejskich paktów terytorialnych**, w ramach których możliwe byłoby powiązanie, na zasadzie dobrowolności, różnych kompetentnych szczebli zarządzania, w celu dostosowania wdrażania głównych celów i priorytetów politycznych Unii Europejskiej w oparciu o partnerstwo z władzami regionalnymi i lokalnymi <sup>(38)</sup>;
- aby europejskie paki terytorialne zawierały włączenie jednej instytucji bądź agencji UE, władz krajowych oraz jednej lub kilku jednostek samorządu terytorialnego, identyfikację europejskich celów politycznych, jakie należy osiągnąć, konkretną formę ich realizacji na danym terenie, system monitorowania oraz **określenie struktury budżetowej obejmującej niezbędny do realizacji paktu wkład poszczególnych stron**.

#### **Wzywa:**

- do ukierunkowania debaty dotyczącej **finansowania europejskich paktów terytorialnych** na możliwe współdziałanie istniejących pozycji budżetowych w danych dziedzinach i funduszy strukturalnych na szczeblu wspólnotowym, oraz dostępnych pozycji budżetowych na szczeblach lokalnym, regionalnym i krajowym, bez konieczności tworzenia dodatkowego instrumentu finansowego wspólnotowej polityki regionalnej ani wnioskowania o dodatkowe środki finansowe na ten cel;
- **samorządy terytorialne zainteresowane** włączeniem się do tego procesu do **zasygnalizowania mu tego zainteresowania** w ramach rozpoczętych konsultacji dotyczących wdrożenia białej księgi.

## 5. Wdrożenie i monitorowanie białej księgi

Poprzez opublikowanie białej księgi Komitet Regionów podjął inicjatywę przedstawienia swojej koncepcji metody wspólnotowej, opartej na sposobie sprawowania rządów, który włącza samorządy terytorialne w proces opracowywania i wdrażania polityki wspólnotowej. Koncepcja ta opiera się na zmianach, jakie spowodowało przyjęcie w 2001 r. białej księgi Komisji Europejskiej w sprawie europejskiego systemu rządów i przedstawia możliwe korzyści i problemy związane ze wspólnym sprawowaniem rządów w Europie. Stałym wyzwaniem jest rozwój europejskiej kultury wielopoziomowego sprawowania rządów. W związku z tym KR będzie regularnie oceniał postępy poczynione w jej wdrażaniu i raz na trzy lata będzie przedstawiał sprawozdanie dotyczące sytuacji w zakresie wielopoziomowego sprawowania rządów w UE.

Z chwilą opublikowania białej księgi Komitet Regionów rozpocznie proces uzgodnień z instytucjami wspólnotowymi w celu konkretyzacji przedstawionych kierunków i zobowiązań.

<sup>(38)</sup> Opinia Komitetu Regionów „Wdrożenie europejskich paktów terytorialnych: wniosek o rewizję porozumień i umów trójstronnych”. CdR 135/2006 fin.

Komitet Regionów rozpoczyna ponadto konsultacje ogólne w celu zapoznania się z punktem widzenia władz, stowarzyszeń i zainteresowanych stron i zachęca je do przedstawienia komentarzy dotyczących najlepszego sposobu wdrożenia wielopoziomowego sprawowania rządów w Europie. Komentarze można nadsyłać do 30 listopada 2009 r. na następujący adres:

Comité des régions de l'Union européenne  
Cellule de prospective  
Bureau VMA 0635  
Rue Belliard/Belliardstraat 101  
1040 Bruxelles/Brussel  
BELGIQUE/BELGIË

lub w formie elektronicznej na adres: [governance@cor.europa.eu](mailto:governance@cor.europa.eu) <sup>(39)</sup>.

Na podstawie wyników konsultacji ogólnych oraz uzgodnień z instytucjami i zainteresowanymi stronami Komitet Regionów opracuje plan działania w celu wdrożenia swoich zaleceń.

Bruksela, 17 czerwca 2009 r.

Przewodniczący  
Komitetu Regionów  
Luc VAN DEN BRANDE

---

<sup>(39)</sup> Procesowi monitorowania białej księgi będą towarzyszyły działania w ramach warsztatów Komitetu Regionów [www.cor.europa.eu/ateliers](http://www.cor.europa.eu/ateliers).