

**Opinia Komitetu Regionów „Tworzenie europejskiej kultury wielopoziomowego sprawowania rządów: biała księga Komitetu Regionów – działania następcze”**

(2012/C 113/12)

KOMITET REGIONÓW

- Wskazuje na konieczność zmiany metody wspólnotowej poprzez zwiększenie dostępności procesu oraz wprowadzenie wielopoziomowego sprawowania rządów.
- Wyraża zadowolenie z porozumienia politycznego, jakie osiągnięto w sprawie projektu KR-u dotyczącego zarządzania europejskiego oraz wsparcia instytucji europejskich dla jego działania.
- Podjął inicjatywę ustanowienia w skali całej Unii Europejskiej „Tablicy wyników wielopoziomowego sprawowania rządów”, która corocznie przyczyniać się będzie do badania uwzględnienia zasadniczych elementów i mechanizmów tego sposobu zarządzania w cyklu politycznym Unii Europejskiej, koncentrując się na wymiarze terytorialnym badanych obszarów polityk i strategii.
- Uważa, że aby skonsolidować podejście Komitetu Regionów do monitorowania rozwiązań w zakresie wielopoziomowego sprawowania rządów, praktyce tej można by poświęcić najbliższą konferencję na temat pomocniczości.
- W najbliższych miesiącach skonkretyzuje swoje zamiary sporządzenia Karty Unii Europejskiej wielopoziomowego sprawowania rządów, co powinno doprowadzić do większego udziału władz lokalnych i regionalnych w funkcjonowaniu demokracji europejskiej. Proces tworzenia tej karty, oparty na podejściu integrującym i partycypacyjnym, powinien sprzyjać przejściu za nie odpowiedzialności przez demokratycznie wybranych radnych lokalnych i regionalnych.

**Sprawozdawca** Luc VAN DEN BRANDE (BE/PPE), Przewodniczący Flamandzko-Europejskiej Agencji Łącznikowej

## I. ZALECENIA POLITYCZNE

### KOMITET REGIONÓW

1. Potwierdza zobowiązanie polityczne podjęte w białej księdze Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów przyjętej 17 czerwca 2009 r.<sup>(1)</sup> i po zaproponowaniu projektu politycznego na rzecz „**budowania Europy po partnersku**” zamierza czuwać nad realizacją tego celu służącemu procesowi integracji europejskiej<sup>(2)</sup>, zwalczając wszelkie przeciwnie tendencje.

#### A. Ogólne zasady wielopoziomowego sprawowania rządów

2. Uważa wielopoziomowe sprawowanie rządów za zasadę, na którą składają się skoordynowane działania Unii, państw członkowskich i władz lokalnych i regionalnych, opierającą się na zasadach pomocniczości i proporcjonalności i na partnerstwie, które przejawia się w operacyjnej i zinstytucjonalizowanej współpracy na rzecz opracowania i realizacji polityk Unii Europejskiej.

3. W związku z tym wskazuje na konieczność **zmiany metody wspólnotowej** poprzez zwiększenie dostępności procesu oraz wprowadzenie wielopoziomowego sprawowania rządów, które wzmocniłoby skuteczność działania Unii Europejskiej, tworząc nową kulturę współpracy międzyinstytucjonalnej i politycznej, stymulując udział demokratycznie wybranych przedstawicieli władz na wszystkich szczeblach, a w każdym razie tych, którzy pochodzą z regionów posiadających kompetencje legislacyjne.

4. Wyraża zadowolenie z porozumienia politycznego, jakie osiągnięto w sprawie projektu KR-u dotyczącego zarządzania europejskiego oraz wsparcia instytucji europejskich dla jego działania. Jest przekonany, że stworzenie prawdziwej **kultury wielopoziomowego sprawowania rządów w Europie wymaga** spełnienia trzech warunków wstępnych:

— umacniania fundamentu i zasad leżących u podstaw tego typu zarządzania w instytucjonalnych i politycznych ramach na szczeblu europejskim i krajowym;

— wprowadzania wielopoziomowego sprawowania rządów za pośrednictwem odpowiednich mechanizmów i instrumentów;

<sup>(1)</sup> Biała księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów – CdR 89/2009 fin.

<sup>(2)</sup> W swojej rezolucji w sprawie priorytetów Komitetu Regionów na rok 2011 Komitet deklaruje, że „zamierza kontynuować działania na rzecz rozwoju europejskiej kultury wielopoziomowego sprawowania rządów, a także podjąć dalsze działania w związku z białą księgą w tej sprawie, by ocenić jej wdrażanie i obserwować sytuację w zakresie wielopoziomowego sprawowania rządów w Unii Europejskiej” – CdR 361/2010 fin. Proces ten wzmocniony jest dialogiem z europejskimi stowarzyszeniami terytorialnymi oraz z głównymi europejskimi ośrodkami badawczymi.

— spełnienia warunku niezależności finansowej poszczególnych szczebli rządów, a zwłaszcza władz lokalnych i regionalnych, oraz wyrównania zasobów dzięki lepszemu rozkładowi środków publicznych.

5. Przypomina, że Traktat z Lizbony niewątpliwie spowodował włączenie na stałe wielopoziomowego sprawowania rządów do funkcjonowania Unii Europejskiej, w szczególności poprzez utrwalenie jego statusu w strukturze instytucjonalnej oraz umocnienie celów spójności terytorialnej i lokalnego wymiaru zasady pomocniczości.

6. Uważa, że najlepszym sposobem zapewniającym przewagę znaczenia ogólnego interesu Europy, państw członkowskich oraz władz lokalnych i regionalnych jest uznanie **zasady pomocniczości za bezpośrednie następstwo europejskiej wartości dodanej**, zaś wielopoziomowego sprawowania rządów za elastyczny i uczestniczący sposób zarządzania, który odpowiada wartościom Unii Europejskiej, jej etycznym zasadom odpowiedzialności i solidarności oraz ma na celu stawienie czoła realiom zglobalizowanego świata, coraz bardziej wewnątrznie powiązanego i konkurencyjnego.

7. Uważa, że wszelkie rozważania nad zarządzaniem europejskim pozwalają uznać za podstawową kwestię poszanowanie zasady pomocniczości w dynamicznym procesie politycznym i legislacyjnym oraz podkreśla, że kwestie zasady pomocniczości i wielopoziomowego sprawowania rządów są nierozłączne: jedno wiąże się z uprawnieniami poszczególnych szczebli władzy, drugie zaś kładzie nacisk na ich wzajemne oddziaływanie.

8. Jest zdania, że umieszczenie kwestii **pomocniczości i proporcjonalności** w kontekście wielopoziomowego sprawowania rządów oznacza konieczność nadania europejskim działaniom politycznym przekrojowego charakteru i przełamania istniejących barier: powodzenie globalnych strategii leżących w centrum europejskiej agendy zależy w coraz większym stopniu od jakości wspólnego zarządzania w Europie oraz od ścisłego przestrzegania zasady pomocniczości. Dzięki temu decyzje nie są podejmowane tylko na jednym szczeblu władzy, a działania rodzą się i są realizowane na najwłaściwszym poziomie.

9. Przedstawia swoje propozycje w obecnym kontekście procesu integracji europejskiej, który wymaga podjęcia większego wysiłku pod względem odpowiedzialności i solidarności przez europejskich, krajowych i terytorialnych przywódców politycznych zgodnie z **zasadą wzajemności**<sup>(3)</sup>.

<sup>(3)</sup> Zgodnie z tą zasadą każdy poziom władzy uczestniczący we wspólnym procesie decyzyjnym powinien być zobowiązany do wspierania legitymizacji i potencjału pozostałych poziomów władzy (Landy and Teles, „Beyond devolution: from subsidiarity to mutuality”). Innymi słowy, wielopoziomowe sprawowanie rządów nie powinno być postrzegane jako współzawodnictwo. Przeciwnie, różne poziomy władzy powinny działać na rzecz wzajemnej konsolidacji.

## B. Umacnianie wartości i zasad wielopoziomowego sprawowania rządów w Europie

W kierunku nowej koncepcji zasady równowagi instytucjonalnej

10. Podkreśla, że **zasada równowagi instytucjonalnej** <sup>(4)</sup> znajdująca się w centrum struktury Unii Europejskiej stanowi podstawową gwarancję europejskiej demokracji i uważa, że wejście w życie Traktatu z Lizbony, który nadaje jej wzmocniony status instytucjonalny i prawny służący obronie jej prerogatyw przed Trybunałem Sprawiedliwości, wprowadza pełne poszanowanie tej zasady.

11. Uważa, że sporządzenie **Karty wielopoziomowego sprawowania rządów Unii Europejskiej**, umożliwiającej włączenie wspólnej koncepcji sprawowania rządów w Europie do wartości podstawowych Unii Europejskiej, będzie stanowić ważny etap realizacji projektu politycznego.

12. Stwierdza, że nie istnieje spójne europejskie prawo administracyjne gwarantujące minimalne normy dotyczące stosowania procedur konsultacyjnych, koordynacyjnych i uczestnictwa w odniesieniu do regionów i miast, i w związku z tym zachęca Komisję Europejską do rozważenia opracowania aktu europejskich procedur administracyjnych, który dokonałby transpozycji kluczowych wartości i zasad przyszłej Karty do bardziej wspólnych procedur.

13. Sądzi, że toczący się przegląd porozumienia o współpracy między Komisją Europejską a Komitetem Regionów powinien uwzględniać w większym stopniu mandat i odpowiedzialność władz szczebla lokalnego i regionalnego w ramach funkcjonowania Unii Europejskiej. Przegląd ten daje okazję do zapewnienia – w interesie ogólnym wszystkich procesów decyzyjnych toczących się na szczeblu europejskim – poszanowania tych dwóch nadrzędnych zasad działania Unii Europejskiej, a mianowicie zasady pomocniczości i proporcjonalności, oraz potwierdzenia statusu zasady wielopoziomowego sprawowania rządów jako zasady ustrukturyzowanej.

14. Jest zdania, że temu przeglądowi powinien towarzyszyć dynamiczny proces prowadzący do przyjęcia wraz z Komisją Europejską bieżącego planu działania określającego inicjatywy mające potencjalnie największy wpływ terytorialny. Plan ten obejmowałby również analizę zarówno *ex ante*, jak i *ex post*, którą mógłby sporządzić KR, korzystając z doświadczenia swych członków i platform samorządów terytorialnych działa-

jących pod jego egidą (platforma „Europa 2020”, platforma pomocniczości, platforma EUWT) <sup>(5)</sup>.

15. Zachęca Parlament Europejski do wzmoczonej mobilizacji instytucjonalnej w celu dokonania transpozycji zasad i mechanizmów wielopoziomowego sprawowania rządów oraz zintegrowanego podejścia, a także popiera jego propozycję utworzenia europejskiego znaku wielopoziomowego sprawowania rządów <sup>(6)</sup>.

16. Z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Rady Unii Europejskiej, która zwołała po raz pierwszy w marcu 2010 r. <sup>(7)</sup> nieformalny szczyt ministrów poświęcony wielopoziomowemu sprawowaniu rządów, z którego wnioski wyraźnie zachęcają Komitet Regionów „do umożliwienia ciągłej oceny politycznej postępu wielopoziomowego sprawowania rządów w Unii Europejskiej”, i zwraca się do przyszłych prezydencji o kontynuowanie tej inicjatywy. Stwierdza ponadto, że bardziej systematyczna obecność Komitetu Regionów podczas szczytów lub posiedzeń międzyrządowych świadczy o zmianie podejścia do zasad i mechanizmów tego szczebla zarządzania.

17. Wyraża zadowolenie z perspektyw zbliżenia z prezydencją w Radzie Unii Europejskiej i zrozumienia wpływu strategicznych decyzji podejmowanych na szczeblu szefów państw i rządów na władze szczebla lokalnego i regionalnego. W tym kontekście uznaje za właściwe organizowanie spotkania przed każdym wiosennym posiedzeniem Rady Europejskiej.

18. Zamierza rozwijać bardziej systematyczny dialog z Trybunałem Sprawiedliwości w sprawie poszanowania zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz celu spójności terytorialnej w zakresie dobrej transpozycji prawa europejskiego i jego oddziaływania na władze lokalne i regionalne oraz poszanowania czterech wolności, a z Trybunałem Obrachunkowym w sprawie dobrego sprawowania rządów w dziedzinie środków europejskich i wpływu zarządzania nimi na spójność terytorialną i konkurencyjność miast i regionów.

*Podejście oparte na partnerstwie na rzecz inteligentnych regulacji*

19. Popiera nowe zalecane podejście z koncepcją inteligentnych regulacji opartą na cyklu politycznym Unii Europejskiej, w trakcie którego prawodawstwo byłoby stale dostosowywane do wyzwań i okoliczności oraz podlegałoby pogłębionej ocenie wdrożenia, ale uważa, że temu podejściu powinno towarzyszyć szersze uwzględnienie oddziaływania terytorialnego <sup>(8)</sup>.

<sup>(4)</sup> Zasada ta stanowi system dystrybucji uprawnień między poszczególnymi instytucjami Wspólnoty, przypisując każdej instytucji ściśle rolę w instytucjonalnych strukturach Wspólnoty i w realizacji zadań powierzonych Wspólnocie. Trybunał dba o poszanowanie litery prawa, monitorując zachowanie równowagi instytucyjnej, tj. każda z instytucji musi korzystać ze swych uprawnień mając odpowiedni wzgląd na uprawnienia pozostałych instytucji (zob. orzeczenie z 13 czerwca 1958 w sprawie 9/56 Meroni przeciw Wysokiej Władzy (Zb. Orz. 1958, s. 11) i orzeczenie z 22 maja 1990 r. w sprawie 70/88, Parlament Europejski przeciw Radzie (Zb.Orz. 1990, s. I-2041, s. 21 i 22).

<sup>(5)</sup> Wspólny komunikat prasowy José Manuela Barroso i Mercedes Bresso z dnia 29 czerwca 2010 r. (patrz MEMO/10/287 na stronie <http://europa.eu/rapid/>).

<sup>(6)</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2010 r. (p. Manescu) w sprawie dobrego sprawowania rządów w odniesieniu do polityki regionalnej UE: procedury wsparcia i kontroli przez Komisję Europejską (2009/2231(NI))(P7\_TA(2010) 0468)).

<sup>(7)</sup> Nieformalny szczyt ministrów odpowiedzialnych za politykę terytorialną, który odbył się 17 marca 2010 r. w Maladze pod wpływem prezydencji hiszpańskiej dążącej do kontynuowania dynamiki dialogu terytorialnego z Palmy z 18 stycznia 2010 r.

<sup>(8)</sup> Opinia Komitetu Regionów „Inteligentne regulacje” – CdR 353/2010.

20. Ponawia wniosek dotyczący przyszłego przeglądu porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa, aby włączyć specjalny protokół obejmujący niektóre rozporządzenia, w odniesieniu do których byłby w pełni zaangażowany, a mianowicie rozporządzenia związane w szczególności z analizami wpływu i oceną ex post prawodawstwa.

21. Zamierza zwiększyć swój udział w procesie monitorowania planu działania na rzecz lepszego stanowienia prawa, zwłaszcza poprzez uwzględnienie swojego sprawozdania rocznego w sprawie monitorowania pomocniczości jako uznanego wkładu do sprawozdania rocznego Komisji z lepszego stanowienia prawa.

22. Wzywa do przeglądu wytycznych dla analiz wpływu zaproponowanych przez Komisję, które umożliwiłyby usystematyzowanie analizy oddziaływania terytorialnego ex ante i ex post oraz opracowanie wskaźników terytorialnych i sprawowania rządów umożliwiającego włączenie społeczne. Przedstawi szczegółowe propozycje w tym obszarze na podstawie wniosków ze współpracy już podjętej z Komisją Europejską.

23. Zdecydowanie popiera cel, który musi przeważać w pracach Grupy Wysokiego Szczebla nad redukcją obciążeń administracyjnych (Grupa Stoibera) i podkreśla swoje zaangażowanie w tej grupie na rzecz zmniejszenia obciążeń spoczywających na władzach lokalnych i regionalnych.

24. Wyraża ubolewanie z powodu niewłączenia władz regionalnych i lokalnych do procedury komitologii i wzywa Komisję Europejską do usunięcia tego braku, który obciąża dobre stosowanie prawa europejskiego na szczeblu terytorialnym.

*Odpowiedź w sprawie wzmocnienia poparcia obywateli dla procesu integracji europejskiej*

25. Z zadowoleniem przyjmuje zalecenia grupy refleksji powołanej przez Radę Europejską w celu wspomaganie Unii Europejskiej w skuteczniejszym przewidywaniu trudności – radzenia sobie z nimi – w perspektywie długoterminowej (to jest w perspektywie 2020–2030 r.), która, proponując **nowy pakt**, umacnia zasadność „wielopoziomowego sprawowania rządów, zgodnie z którym kompetencje wykonywane są wspólnie na różnych szczeblach władzy, a nie rozdzielane pomiędzy te szczeble” i który „może i musi przenikać unijny proces tworzenia polityki i relacje na wszystkich poziomach, między poszczególnymi osobami i pokoleniami oraz między miejscowościami, regionami i państwami członkowskimi”. Przyjmuje z zadowoleniem zachęcenie Grupy mędrców „do większego konsultowania KR-u oraz jego włączenia w umocnienie obywatelstwa politycznego umożliwiając w ten sposób obywatelom uczestniczenie w projekcie europejskim”<sup>(9)</sup>.

<sup>(9)</sup> Fragmenty sprawozdania Grupy refleksji Rady Europejskiej „Projekt Europa 2030 – wyzwania i szanse”, marzec 2010 r. Sprawozdanie przekazane przewodniczącemu Rady Europejskiej Hermanowi Van Rompuyowi dnia 8 maja 2010 r.

26. Uważa za celowe przeprowadzenie corocznej oceny **stanu regionalizacji i decentralizacji w Unii Europejskiej** w celu stworzenia barometru dynamiki obserwowanej w kwestii autonomii politycznej, sądowej i fiskalnej władz na szczeblu lokalnym i regionalnym. Stanowiłoby to odpowiednie działanie będące głównie uzupełnieniem zaangażowania w monitorowanie zasady pomocniczości, które należy przewidzieć w ramach pogłębionej współpracy z Kongresem Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy.

27. Przyjmuje z zadowoleniem wdrożenie projektu Erasmus na rzecz przedstawicieli wybranych na szczeblu lokalnym i regionalnym do rozważenia w ramach współpracy instytucjonalnej z Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską oraz z zadowoleniem odnosi się do sugestii finansowania projektu pilotażowego, zgodnie z propozycją Parlamentu Europejskiego.

28. Podkreśla wkład, jaki zamierza wnieść we wdrożenie nowego instrumentu demokracji bezpośredniej, tj. unijnej inicjatywy obywatelskiej, a w szczególności proponuje, iż wykorzysta kanały informacyjne i sieci, jakimi dysponuje Komitet i jego członkowie, w celu podnoszenia świadomości na temat inicjatywy obywatelskiej oraz z myślą o wspieraniu Komisji na wszelkie użyteczne sposoby, na przykład podczas procesu „weryfikacji ex ante” dopuszczalności zgłaszanych inicjatyw pod kątem ich oddziaływania na zasadę pomocniczości i proporcjonalności. Ponadto Komitet mógłby służyć pomocą w zbieraniu i rozpowszechnianiu informacji o planowanych i bieżących inicjatywach obywatelskich, a także w organizacji debat włączających zarówno w Brukseli, jak i poza nią<sup>(10)</sup>; Komitet pragnąłby również w pełni uczestniczyć w wysłuchaniach organizowanych przez Parlament Europejski w związku z przyjętymi inicjatywami obywatelskimi oraz służyć swoją pomocą w tym zakresie.

29. Domaga się ustanowienia współpracy z Komisją w zakresie rozwoju tego procesu z tego samego tytułu co inne instytucje, gdyż promowanie tego instrumentu powinno odbywać się po partnersku, szczególnie poprzez stymulowanie debat na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz w parlamentach regionalnych, a także poprzez mobilizację mediów lokalnych i regionalnych.

30. Uważa, że włączenie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do prawa pierwotnego Unii Europejskiej oraz perspektywa przyłączenia się Unii Europejskiej do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności służą **ochronie praw podstawowych na wielu poziomach**. Z tego względu postuluje włączenie KR-u do dialogu międzyinstytucjonalnego oczekiwanego przez Radę Unii Europejskiej w sprawie sprawozdania rocznego Komisji Europejskiej ze stosowania Karty, która uważa, że „stosowanie Karty powinno być wspomagane działaniami wszystkich instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE”<sup>(11)</sup>.

<sup>(10)</sup> Opinia Komitetu Regionów „Europejska inicjatywa obywatelska” – CdR 167/2010 fin.

<sup>(11)</sup> Konkluzje Rady dotyczące działań i inicjatyw Rady na rzecz wprowadzenia w życie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – 3092. posiedzenie Rady do Spraw Ogólnych, Bruksela, 23 maja 2011 r.

31. Zamierza zacieśnić współpracę z Agencją Praw Podstawowych, zwłaszcza w ramach organizacji dorocznego dialogu w sprawie ochrony i promowania praw podstawowych na wielu poziomach oraz podejmie nowe inicjatywy na rzecz Europejskiego Roku Obywateli w 2013 r.

32. Wzywa do działań w zakresie zdecentralizowanej informacji w europejskich gminach i regionach na temat prac Unii Europejskiej i ich oddziaływania na obywateli oraz podkreśla pilną potrzebę zapewnienia środków finansowych na wsparcie akcji prowadzonej w regionalnych i lokalnych mediach, które mają szeroki dostęp do obywateli.

### C. Włączenie wielopoziomowego sprawowania rządów do strategii i polityki unii europejskiej

*Zasada wielopoziomowego sprawowania rządów jako zasada ustrukturyzowana dla wszystkich polityk i strategii europejskich o silnym oddziaływaniu terytorialnym*

33. Uważa, że zaproponowana struktura realizacji strategii „Europa 2020” oraz przeprowadzenie reformy polityki spójności powinny gwarantować podwójną zmianę paradygmatu:

— wielopoziomowe sprawowanie rządów powinno zostać w pełni włączone do przepisów ustawowych i regulaminowych w obszarach polityki o silnym oddziaływaniu terytorialnym, a priorytetowo oczywiście do przyszłej polityki spójności;

— należy wzmocnić wprowadzanie zasady wielopoziomowego i wielostronnego partnerstwa.

*Nowe ramy sprawowania rządów na rzecz europejskiego wzrostu*

34. Stwierdza, że w kontekście kryzysu budżetowego, który dotyka dziś Europę i którego skutki ekonomiczne i społeczne stanowią główną troskę jej obywateli, szczególnego znaczenia nabiera kwestia środków, którymi dysponuje Unia Europejska, by stawić czoła kryzysowi, oraz jej wartość dodana.

35. Popiera wzorowane na konwencji podejście – do którego powinien zostać włączony – zaproponowane przez Parlament Europejski i realizowane przez prezydencję polską w celu określenia po partnersku priorytetów w wydatkach Unii Europejskiej i ich finansowania w latach 2014–2020.

36. Pragnie uczestniczyć w tym działaniu z uwagi na niezbędny wkład władz regionalnych i lokalnych, który stanowi 16 % PNB Unii Europejskiej i 58 % inwestycji publicznych w Europie, w Unii wychodzącej z kryzysu<sup>(12)</sup>.

37. Zwraca uwagę na budzącą obawy sytuację finansów publicznych, którymi dysponują władze szczebla lokalnego i regionalnego. Sytuacja ta jest niekorzystna dla wychodzącej z kryzysu gospodarki europejskiej, która stanowi zagrożenie dla powodzenia strategii „Europa 2020”. Uważa w związku z tym, że w kontekście przyszłych wieloletnich ram finansowych należałoby przeprowadzić ocenę sytuacji dotyczącej finansów publicznych na szczeblu lokalnym i regionalnym.

<sup>(12)</sup> Opinia Komitetu Regionów „Wspieranie inwestycji publiczno-prywatnych krokiem w kierunku naprawy gospodarki i długoterminowej zmiany strukturalnej; zwiększanie znaczenia partnerstw publiczno-prywatnych” – CdR 21/2010 fin.

*Realizacja strategii „Europa 2020” i siedmiu inicjatyw kluczowych w oparciu o partnerstwo dzięki utworzeniu europejskich paktów terytorialnych*

38. Stwierdza, że wszystkie instytucje europejskie wyraźnie uznają konieczność wprowadzenia wielopoziomowego sprawowania rządów, aby zrealizować kluczowe cele strategii „Europa 2020” i jej siedmiu kluczowych inicjatyw.

39. Wspiera w związku z tym szczególnie zalecenie Rady Europejskiej, która stwierdza w swoich konkluzjach z dnia 25 marca 2011 r.<sup>(13)</sup>, że przystąpienie do celów strategii „Europa 2020” w perspektywie wprowadzenia europejskiego semestru wymaga ścisłej współpracy z Komitetem Regionów, jak również z regionami spośród innych kluczowych podmiotów politycznych i ekonomicznych.

40. Wyraża zadowolenie, że w niektórych państwach członkowskich krajowe programy reform uwzględniają w większej mierze potencjał partnerstwa pomiędzy różnymi szczeblami sprawowania rządów, wyraża jednak ubolewanie z powodu widocznego braku mechanizmów i wiarygodnych procedur, które skonkretyzowałyby zasadę wielopoziomowego sprawowania rządów w celu zapewnienia skutecznej integracji polityk i synchronizacji agend i budżetów na różnych szczeblach sprawowania rządów w poszanowaniu zasady pomocniczości.

41. Wzywa w związku z tym państwa członkowskie do pełnej współpracy z władzami szczebla regionalnego i lokalnego, zarówno w procesie sporządzania i wdrażania krajowych programów reform jak i programów stabilności lub konwergencji, ponieważ różnica między globalnymi celami strategii „Europa 2020” a wkładami zapowiedzianymi w krajowych programach reform może być wyrównana wyłącznie dzięki partnerstwu między różnymi szczeblami sprawowania rządów<sup>(14)</sup>.

<sup>(13)</sup> W nawiązaniu do Konkluzji Rady Europejskiej z 24 i 25 marca 2011 r., EUCO 10/1/11 REV 1, Komitet Regionów stwierdził w ramach prac swojej platformy Europa 2020, że na podstawie informacji zawartych w krajowych programach reform:

- w dwóch trzecich państw członkowskich (19 z 27) władze lokalne i regionalne odegrały rolę w procesie przygotowania krajowych programów reform;
- w większości państw członkowskich przeprowadzono konsultacje z władzami regionalnymi i lokalnymi, w ośmiu przypadkach władze uczestniczyły bezpośrednio w przygotowaniu krajowych programów reform;
- w krajowych programach reform trzynastu krajów (w tym 5 z najbardziej zaludnionych) są podane inicjatywy oparte na wielopoziomowym sprawowaniu rządów;
- dwa państwa członkowskie (BE, PT) przyjęły cele zróżnicowane według regionów;
- jedno państwo członkowskie (RO) poinformowało, że przyjmie propozycję Komitetu Regionów dotyczącą paktów terytorialnych wyraźnie o niej wspominając;
- niektóre państwa członkowskie przyjęły docelowo wdrożenie „zintegrowanego podejścia” i zwiększenie efektów synergii między różnymi szczeblami zarządzania poprzez skuteczniejsze struktury koordynacji/dialogu.

<sup>(14)</sup> Opinia Komitetów Regionów w sprawie roli władz terytorialnych dla osiągnięcia celów strategii „Europa 2020” – CdR 72/2011 rev. 1, i Rezolucja Komitetu Regionów w sprawie większego udziału władz lokalnych i regionalnych w strategii „Europa 2020” – CdR 199/2010 fin.

42. Postuluje ponadto, aby Komisja Europejska wzmocniła monitorowanie części „Sprawowanie rządów” w krajowych programach reform i rocznych sprawozdaniach z postępów państw członkowskich. W ten sposób Rada Unii Europejskiej będzie mogła przyjąć wyraźne zalecenia dla zachęcenia państw członkowskich do poszerzenia i umocnienia partnerstwa między różnymi szczeblami sprawowania rządów przy wprowadzaniu krajowych programów reform.

43. Opowiada się ponownie za **zawieraniem wielopoziomych umów**, które powinny towarzyszyć realizacji siedmiu inicjatyw oraz wdrażaniu innowacyjnych mechanizmów<sup>(15)</sup>, zgodnie z lokalnymi agendami cyfrowymi i „*stakeholder arrangements*” (porozumieniami zainteresowanych stron) proponowanymi w ramach Europejskiej Agendy Cyfrowej (ADE)<sup>(16)</sup>, „Platformie inteligentnej specjalizacji” wprowadzonej przez Komisję Europejską lub realizacji celów inicjatyw przewodnich „Mobilna młodzież” i „Unia innowacji” i dzięki temu umocnieniem spójności między wszystkimi podmiotami i wszystkimi poziomami<sup>(17)</sup>.

44. Wyraża ubolewanie z powodu braku bezpośredniej współpracy władz regionalnych i lokalnych na wszystkich etapach otwartej metody koordynacji na rzecz wdrożenia strategii „Europa 2020” i nalega bardzo zdecydowanie na włączenie ich do tego procesu.

45. Przypomina o wartości dodanej **zintegrowanego podejścia**, w szczególności dla zwiększenia, w pełnym poszanowaniu zasady pomocniczości, efektów synergii między strategią UE na rzecz trwałego rozwoju i strategią „Europa 2020” oraz o wykorzystaniu funduszy strukturalnych na rzecz inwestycji energetycznych, a także o włączeniu celu dotyczącego łagodzenia skutków zmian klimatycznych i dostosowywania się do nich do wszystkich istniejących ram strategicznych UE, zwłaszcza polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich.

#### *Nowy paradygmat dla przyszłej polityki spójności*

46. Przypomina, że wyniki konsultacji dotyczących piątego sprawozdania Komisji w sprawie spójności potwierdzają gotowość KR-u jak i wszystkich władz szczebla regionalnego i lokalnego do wzmocnienia zasady partnerstwa, podejścia zatwierdzonego przez Radę, która uznaje wagę wielopoziomowego sprawowania władzy w realizacji celów strategii „Europa 2020” poprzez nową politykę spójności<sup>(18)</sup>.

47. Stwierdza z zadowoleniem, że „Agenda terytorialna 2020” przyjęta przez Radę w maju 2011 r. zaleca odwołanie się do wielopoziomowego sprawowania rządów dla osiągnięcia spójności terytorialnej. Komisję Europejską zachęca się do

<sup>(15)</sup> Rezolucja Komitetu Regionów w sprawie poprawy instrumentów wdrażania strategii „Europa 2020”: zintegrowane wytyczne dla polityk gospodarczych i zatrudnienia państw członkowskich i Unii – CdR 175/2010 fin.

<sup>(16)</sup> Dokument roboczy Komisji – SEC (2011)708 ([http://ec.europa.eu/information\\_society/digital-agenda/scoreboard/docs/scoreboard.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/docs/scoreboard.pdf)). W związku z tym KR zwrócił się w swojej opinii CdR 104/2010 fin o przyznanie proaktywnej roli Komitetowi, władzom lokalnym i regionalnym oraz ich stowarzyszeniom w cyklu zarządzania europejską agendą cyfrową.

<sup>(17)</sup> CdR 373/2010 fin.

<sup>(18)</sup> Konkluzje Rady dotyczące piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej – 3068. Posiedzenie Rady do Spraw Ogólnych, Bruksela, 21 lutego 2011 r. Opinia Komitetu Regionów w sprawie wkładu polityki spójności na rzecz wdrożenia strategii „Europa 2020” – CdR 223/2010 fin.

uwzględnienia wymiaru terytorialnego w jej analizach wpływu, a Komitet Regionów do zapewnienia wkładu władz na szczeblu lokalnym i regionalnym.

48. W odniesieniu do polityki spójności po 2013 r. z zadowoleniem stwierdza, że Komisja spełniła jego oczekiwania przyjmując niektóre zasady i mechanizmy wielopoziomowego sprawowania rządów i **zintegrowanego podejścia wielofunkcyjnego**<sup>(19)</sup> dzięki uwzględnieniu w projekcie nowego rozporządzenia ogólnego w sprawie funduszy strukturalnych i funduszu spójności postulatów dotyczących:

— zamieszczenia w nowym artykule wyraźnego odniesienia dotyczącego partnerstwa i wielopoziomowego systemu sprawowania rządów, jako dwóch zasad, których należy przestrzegać na wszystkich etapach realizacji umów o partnerstwie i programów operacyjnych;

— odzwierciedlenia tych ogólnych zasad w pozostałych artykułach rozporządzenia ważnych z punktu widzenia umów o partnerstwie i programów operacyjnych;

— skierowania do państw członkowskich wniosku o zawarcie w sprawozdaniach rocznych informacji o postępach w przestrzeganiu zasad partnerstwa i wielopoziomowego sprawowania rządów;

— możliwości opracowania funkcjonalnych programów operacyjnych.

49. Pozytywnie odnosi się do propozycji Komisji Europejskiej, by stworzyć wspólne ramy strategiczne obejmujące różne pomysły działań wspólnotowych sprzyjających rozwojowi terytorialnemu (EFRROW, fundusze strukturalne, EFRR, EFS, fundusz spójności, EFR), w tym kontekście wnosi także o włączenie władz regionalnych i lokalnych w praktyczne przygotowywanie umów o partnerstwie

50. W związku z tym zwraca się do ustawodawcy europejskiego o potwierdzenie tych postanowień i ich wypełnienie, tak by umożliwić:

— obecność przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych w delegacjach państw członkowskich w chwili, gdy treść umowy o partnerstwie jest negocjowana przez Komisję Europejską;

— zdecydowaną konsolidację zasad partnerstwa i wielopoziomowego sprawowania rządów w przyszłym europejskim kodeksie, który będzie dotyczył celów i kryteriów tychże zasad;

— dialog między Komisją Europejską a Komitetem Regionów na temat ujęcia w sprawozdaniach rocznych aspektu sprawowania rządów, tak by ocenić postępy oraz opisać przeszkody w każdym państwie członkowskim zanim Rada przyjmie te zalecenia;

<sup>(19)</sup> Opinia perspektywiczna Komitetu Regionów „Przyszłość polityki spójności” – CdR 210/2009 fin.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego – Konkluzje piątego raportu w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności – COM(2010) 642 final.

— docelowo, ustanowienie wskaźnika współpracy, który umożliwi pomiar stopnia realizacji wielopoziomowego sprawowania rządów w każdym państwie członkowskim.

51. Uważa **współpracę terytorialną** za integralną część polityki regionalnej, a europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej za swoiste laboratorium wielopoziomowego sprawowania rządów <sup>(20)</sup>.

52. Wyraża zadowolenie, iż wniosek dotyczący przeglądu rozporządzenia EUWT przedstawiony przez Komisję Europejską w październiku 2011 r. jest wyrazem woli realizacji celów spójności terytorialnej i zawiera niektóre propozycje sformułowane wcześniej przez KR, zwłaszcza jeśli chodzi o tworzenie bilateralnych EUWT z udziałem podmiotów z krajów trzecich <sup>(21)</sup>. Zwraca uwagę na potencjał EUWT jako struktury współpracy w innych obszarach unijnej polityki, a nie tylko w ramach polityki regionalnej.

53. Podkreśla rolę platformy EUWT KR-u w promowaniu tego narzędzia i w udzielaniu operacyjnego wsparcia przy tworzeniu nowych EUWT, w szczególności dzięki wymianie dobrych praktyk

54. Wzywa Komisję Europejską w odniesieniu do rozwoju strategii makroregionalnych do zwrócenia szczególnej uwagi:

— na ścisłe przestrzeganie zasady wielopoziomowego sprawowania rządów w gremiach konsultacyjnych, opracowujących, wdrażających i monitorujących strategię makroregionalną;

— na wdrażanie instrumentów monitorujących i programów finansowych, które w oparciu o strategię oraz lokalne i regionalne plany rozwoju zapewniają wielopoziomowe podejście mające na celu rozwijanie makroregionów także jako „klastrow terytorialnych”;

— na strukturalne włączenie władz regionalnych i lokalnych do ostatecznej struktury tych strategii, aby uniknąć ewentualnej koncentracji zarządzania na szczeblu krajowym;

— na prezentację europejskiej wartości dodanej tych strategii, szczególnie w ramach białej księgi.

#### *Realizacja jednolitego rynku opartego na partnerstwie*

55. Z zadowoleniem przyjmuje rozwiązanie w postaci dwunastu dźwigni wzrostu, konkurencyjności i postępu technicznego zaproponowanych w Akcie o jednolitym rynku i popiera wniosek Rady podkreślający potrzebę wzmocnienia sprawowania rządów na jednolitym rynku wzywając Komisję do podjęcia w tym obszarze dalszych działań <sup>(22)</sup>.

<sup>(20)</sup> Opinia z inicjatywy własnej Komitetu Regionów „Nowe perspektywy przeglądu rozporządzenia w sprawie EUWT” – CdR 100/2010 fin.

<sup>(21)</sup> Opinia z inicjatywy własnej Komitetu Regionów „Nowe perspektywy przeglądu rozporządzenia w sprawie EUWT” – CdR 100/2010 fin.

<sup>(22)</sup> Konkluzje Rady UE w sprawie Aktu o rynku jednolitym – priorytety służące ożywieniu jednolitego rynku – 3105. posiedzenie Rady ds. Gospodarczych i Finansowych, Bruksela, 12 lipca 2011 r. Opinia Komitetu Regionów w sprawie Aktu o jednolitym rynku – CdR 330/2010 fin.

56. Odnotowuje, że Parlament Europejski w sprawozdaniu o sprawowaniu rządów i partnerstwie na rzecz jednolitego rynku zasygnalizował, „że przepisy dotyczące jednolitego rynku są często wdrażane przez władze lokalne i regionalne; wzywa Komisję i państwa członkowskie do dalszego rozwoju i promowania partnerstwa z władzami lokalnymi i regionalnymi, od polityki spójności w kierunku polityk jednolitego rynku” <sup>(23)</sup>.

57. Wnosi w związku z tym o zapewnienie monitorowania ogólnego wdrażania Aktu o jednolitym rynku, aby zagwarantować spójność działań i realizować jednolity rynek w oparciu o partnerstwo. Uważa, że zadanie to należy powierzyć Platformie Monitorowania Strategii „Europa 2020”; jednym z elementów tej strategii jest bowiem nadanie nowej dynamiki jednolitemu rynkowi.

58. Podkreśla swój wkład w postaci znaku „Europejski region przedsiębiorczości” na rzecz rozwoju strategicznej wizji zintegrowanego rozwoju terytorialnego, opartej w szczególności na zasadach Small Business Act <sup>(24)</sup>, a ponadto wnosi o utworzenie partnerstw na rzecz Small Business Act (SBA) z myślą o jego wdrażaniu na poziomie regionalnym oraz o wprowadzenie funkcji tzw. przedstawicieli ds. MŚP na poziomie krajowym a także regionalnym (terytorialnym) oraz proponuje, by włączyć go do grupy konsultacyjnej w sprawie SBA, która ma zostać utworzona.

59. Potwierdza konieczność włączenia samorządów terytorialnych, a w szczególności regionów posiadających odpowiednie kompetencje prawodawcze, do mechanizmów uczestniczących w transpozycji i optymalnym stosowaniu regulacji na jednolitym rynku.

#### *Przyszła polityka w zakresie ochrony środowiska, zmiany klimatu i energii <sup>(25)</sup> <sup>(26)</sup>*

60. Wzywa instytucje międzynarodowe i Unię Europejską do uwzględnienia wartości dodanej wnoszonej przez władze lokalne i regionalne do zarządzania rozwojem zrównoważonym i ekologicznym na poziomie światowym, w tym we wdrażaniu wielostronnych porozumień dotyczących ochrony środowiska, takich jak Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Konwencja o różnorodności biologicznej oraz Agenda działań na rzecz zarządzania gospodarką ekologiczną i zrównoważonym rozwojem Rio+20 <sup>(27)</sup>.

<sup>(23)</sup> Sprawozdanie w sprawie sprawowania rządów i partnerstwa na jednolitym rynku (2010/2289 (INI)).

<sup>(24)</sup> Projekt opinii Komitetu Regionów w sprawie przeglądu programu „Small Business Act dla Europy” – CdR 151/2011 rev. 1.

<sup>(25)</sup> Patrz szczegółowe zalecenia Komitetu zawarte w opinii perspektywicznej CdR 164/2010 fin w sprawie roli władz lokalnych i regionalnych w przyszłej polityce ochrony środowiska dotyczące sposobów stosowania systemu wielopoziomowego sprawowania rządów na wszystkich etapach kształtowania unijnej polityki ochrony środowiska.

<sup>(26)</sup> Patrz m.in.: Biała Księga Komisji „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – Dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu” – COM(2011) 144 final.

<sup>(27)</sup> Opinia Komitetu Regionów w sprawie „UE a międzynarodowa polityka różnorodności biologicznej po 2010 r.”, CdR 112/2010 fin, Opinia Komitetu Regionów w sprawie post-kopenhaskiej międzynarodowej polityki przeciwdziałania zmianie klimatu, CdR 245/2010 fin, Projekt opinii Komitetu Regionów w sprawie Wkładu władz lokalnych i regionalnych EU do konferencji ONZ „Rio+20: w kierunku zrównoważonego rozwoju 2012 (Rio+20)”, CdR 187/2011 rev. 1.

61. Sugeruje, że konstruktywnym sposobem budowania współpracy między władzami lokalnymi a krajowymi w zakresie dostosowywania się do skutków zmiany klimatu mogą być swego rodzaju umowy rezultatu, w których władze wszystkich szczebli dobrowolnie zobowiązują się do działań prowadzących do konkretnego wyniku w zakresie łagodzenia skutków zmiany klimatu, czują się ich podmiotami i wspólnie ponoszą odpowiedzialność za swój konkretny wkład<sup>(28)</sup>.

62. Podkreśla rosnące znaczenie zawieranych między regionami i przedsiębiorstwami sektorowych lub międzysektorowych sojuszy na rzecz energii i klimatu. Sojusze te trzeba rozwijać w sposób celowy, tak aby intensywniej i jak najszybciej opracowywać i wdrażać technologie niskoemisyjne w partnerstwie między decydentami lokalnymi i regionalnymi oraz małymi i średnimi przedsiębiorstwami (MŚP).

63. Odnotowuje, że 75 % emisji dwutlenku węgla powstaje na obszarach miejskich i podkreśla, że skuteczne światowe działania wymagają podejścia opartego na wielopoziomowym sprawowaniu rządów, obejmującego koordynację wysiłków między władzami lokalnymi, regionalnymi, krajowymi i ponadnarodowymi, w poszanowaniu zasady pomocniczości. W tym kontekście podkreśla swoją propozycję Paktu Terytorialnego Władz Lokalnych i Regionalnych w sprawie Strategii „Europa 2020” jako bardzo skuteczne narzędzie przeciwdziałania zmianie klimatu.

64. Podkreśla potrzebę dokładnego rozważenia wpływu strategicznych wytycznych oraz aktów prawnych związanych ze strategią „Energia 2020” na obciążenia administracyjne i finansowe dla władz lokalnych i regionalnych oraz czuwania nad stosowaniem zasad pomocniczości i proporcjonalności, a także zdecydowanie popiera tworzenie innowacyjnych instrumentów do realizacji tej strategii<sup>(29)</sup>.

65. Ponownie potwierdza swoje zaangażowanie w „Porozumienie między burmistrzami” na rzecz wspólnego celu, jakim jest redukcja emisji CO<sub>2</sub> i zaleca rozszerzenie jego zakresu tematycznego na inne dziedziny zrównoważonej gospodarki, takie jak gospodarka wodna, oraz geograficznego – w ramach Unii dla Śródziemnomorza oraz Partnerstwa Wschodniego – dzięki uruchomionym platformom politycznym, tj. ARLEM i CORLEAP i – na poziomie światowym – dzięki „Porozumieniu między burmistrzami Mundus”.

*Przyszłość wspólnej polityki rolnej, polityki rybołówstwa i polityki morskiej*

66. Uważa, że stworzenie ram dla wielopoziomowego sprawowania rządów jest niezbędnym warunkiem udanego przekształcenia WPR po 2013 roku, aby zagwarantować udział władz na szczeblu regionalnym i lokalnym w decydowaniu

<sup>(28)</sup> Opinia Komitetu Regionów w sprawie „Post-kopenhaska międzynarodowa polityka przeciwdziałania zmianie klimatu” – CdR 245/2010 fin.

<sup>(29)</sup> Opinia perspektywiczna Komitetu Regionów „Rola władz lokalnych w przyszłej polityce ochrony środowiska” – CdR 164/2010 fin oraz Opinia perspektywiczna Komitetu Regionów „Włączanie problematyki zmian klimatu do przyszłych obszarów polityki a przyszły budżet” – CdR 104/2011 fin.

o kierunkach i zasadach wdrażania oraz zarządzania tej wspólnej polityki, a także ustanowieniu synergii między polityką rozwoju obszarów wiejskich i innymi obszarami polityki UE, a zwłaszcza polityką spójności<sup>(30)</sup>.

67. Z myślą o uzupełnieniu mechanizmu włączania władz lokalnych i regionalnych w określanie na wczesnym etapie wspólnej polityki rolnej i polityki rozwoju obszarów wiejskich, wnosi o pełne włączenie go w prace przygotowawcze prowadzone przez grupy doradcze Komisji Europejskiej.

68. Jest zdania, że nową politykę rybołówstwa powinno inspirować podejście zintegrowane, aby zapewnić opłacalność połowów i zrównoważoną eksploatację zasobów rybnych; zgadza się na decentralizację procesów decyzyjnych, która ma doprowadzić do zmniejszenia niespójności wynikających z mikrozarządzania na szczeblu europejskim, dzięki zastosowaniu w niektórych przypadkach procedury komitologii i powierzeniu, w ramach norm wspólnotowych, zarządzania niektórymi obszarami działalności połowowej państwom członkowskim, regionom oraz samemu sektorowi.

69. Wzywa do koordynacji polityk sektorowych związanych z wykorzystywaniem obszarów morskich i wprowadzenia wspólnego funduszu europejskiego dla polityki morskiej i rybołówstwa, łączącego wszystkie instrumenty istniejące w tych sektorach; z tego względu popiera utworzenie europejskiej platformy morskiej skupiającej władze lokalne i regionalne oraz odpowiednie zainteresowane strony w celu zapewnienia instrumentu, który może pomóc w dzieleniu się obowiązkami i rozpowszechnianiu sprawdzonych rozwiązań<sup>(31)</sup>.

*Realizacja programu sztokholmskiego z władzami szczebla lokalnego i regionalnego*

70. Przypomina o znaczeniu swojego udziału w realizacji planu działania dotyczącego programu sztokholmskiego oraz opracowywaniu mechanizmów oceny w taki sposób, aby można było lepiej uwzględnić doświadczenia władz terytorialnych.

71. Uważa w szczególności, że angażowanie władz lokalnych i regionalnych w tworzenie europejskich ram w zakresie legalnej imigracji, określania środków zapobiegających imigracji nielegalnej, ochrony praw podstawowych imigrantów oraz współpracy na rzecz rozwoju z krajami emigracji wzmocni legitymację dla działań Unii, o ile zasada pomocniczości będzie ściśle przestrzegana.

72. Wnioskuje o przeprowadzenie badań oddziaływania terytorialnego, które ocenią wymagania nałożone na władze lokalne i regionalne w ramach środków wykonawczych, ustalonych na poziomie europejskim lub krajowym.

<sup>(30)</sup> Opinia z inicjatywy własnej Komitetu Regionów „Przyszłość WPR po 2013 roku” – CdR 127/2010 fin.

<sup>(31)</sup> Opinia Komitetu Regionów „Rozwój zintegrowanej polityki morskiej oraz wiedza o morzu 2020” – CdR 339/2010 fin.



73. Stwierdza z zadowoleniem, że jego udział w corocznych konferencjach międzyresortowych dotyczących integracji oraz jego wkład w Europejskie Forum Integracji, w prace nad podręcznikiem Komisji na temat integracji zawierającym prezentację dobrych praktyk władz szczebla lokalnego i regionalnego, w określenie rocznych i wieloletnich priorytetów Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji doprowadziły do uznania wielopoziomowego podejścia w drugiej europejskiej agendzie na rzecz integracji<sup>(32)</sup>, która przewiduje:

- „pakty terytorialne” między różnymi szczeblami sprawowania rządów;
- udział podmiotów lokalnych i regionalnych w procesie definiowania strategii politycznych w zakresie integracji w ramach programów UE;
- wzmocnienie procedur konsultacyjnych w ramach spotkań strategicznych z Komitetem Regionów;
- opracowywanie elastycznego zestawu narzędzi obejmującego „europejskie moduły” w celu wspierania strategii politycznych i praktyk na szczeblu krajowym i lokalnym.

*Mechanizmy wielopoziomowego sprawowania rządów winny wspierać strategię rozszerzenia UE*

74. Opowiada się za dostosowaniem instrumentu pomocy przedakcesyjnej (IPA) do potrzeb władz lokalnych i regionalnych krajów otrzymujących pomoc oraz za rozwojem współpracy terytorialnej, szczególnie poprzez instrument EUWT, głównych narzędzi dla wzmocnienia ogólnoeuropejskiego wymiaru wielopoziomowego sprawowania rządów.

*Polityka sąsiedztwa wzmocniona przez wielopoziomowe sprawowanie rządów*

75. Przypomina, że Eurośródziemnomorskie Zgromadzenie Samorządów Lokalnych i Regionalnych (ARLEM) i Konferencja Władz Lokalnych i Regionalnych Partnerstwa Wschodniego (CORLEAP) zraszające wybieranych członków władz szczebla lokalnego i regionalnego, z jednej strony Unii dla Śródziemnomorza, a z drugiej strony Partnerstwa Wschodniego, uzupełniają ramy instytucjonalne tych dwóch procesów.

76. Uważa, że wielopoziomowa demokracja i podejście integracyjne stanowią warunki *sine qua non* ich powodzenia i stwierdza, że te dwie inicjatywy polityczne, które wzmocniają wymiar terytorialny polityki sąsiedztwa są odpowiedzią na potrzebę otwartego wspierania wprowadzenia trwałych struktur politycznych i administracyjnych na szczeblu lokalnym i regionalnym, efektywnego wykorzystywania instrumentów finansowych oraz tworzenia mechanizmów wspierania rozwoju gospodarczego, społecznego i terytorialnego państw partnerskich, szczególnie dzięki współpracy międzyregionalnej.

77. Mobilizuje się, aby ARLEM ściśle uczestniczyło w sprawowaniu rządów w Unii dla Śródziemnomorza, umożliwiając w ten sposób władzom lokalnym i regionalnym na tych trzech wybrzeżach udział w dialogu politycznym podejmowanym

w jego różnych organach i dając dostęp do mechanizmów i instrumentów opracowanych w celu wzmocnienia współpracy.

78. Chce, w procesie konsolidacji platformy instytucjonalnej założonej z CORLEAP, wprowadzić stały dialog z Komisją Europejską i krajami partnerskimi, aby znaleźć konkretne zasady, które pozwolą władzom lokalnym i regionalnym z krajów Partnerstwa Wschodniego na uczestnictwo w pracach czterech platform Partnerstwa, w przygotowywaniu umów o stowarzyszeniu, dokumentów strategicznych i planów działania, a w szczególności na wdrażanie i ocenę krajowych programów orientacyjnych.

*Wielopoziomowe sprawowanie rządów w procesie globalizacji: perspektywa nowej dynamiki*

79. Wzywa podczas przeglądu europejskiej polityki rozwojowej do podejścia terytorialnego oraz do większego zaangażowania władz na szczeblu lokalnym i regionalnym w ramach celów milenijnych<sup>(33)</sup>; podkreśla w tym kontekście konieczność udzielenia wsparcia w celu zwiększenia zdolności technicznych i finansowych władz lokalnych i regionalnych w krajach partnerskich.

80. Dostrzega wartość dodaną zdecentralizowanej współpracy, zwłaszcza inicjatyw takich jak „Konferencja na temat współpracy zdecentralizowanej”, która ma na celu ułatwienie wymiany i dialogu politycznego między władzami lokalnymi i regionalnymi UE, krajami rozwijającymi się oraz instytucjami UE, portalem zdecentralizowanej współpracy i giełda zdecentralizowanej współpracy, mechanizmy, które powinny zostać wzmocnione w ramach współpracy instytucjonalnej na poziomie europejskim.

81. Stwierdza z zadowoleniem, że znaczący wkład wielu organizacji międzynarodowych w proces konsultacyjny białej księgi w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów<sup>(34)</sup> świadczy o zainteresowaniu tych instytucji omawianym podejściem na szczeblu Unii Europejskiej w perspektywie rozwoju wymiaru terytorialnego ich działalności i ustanowienia w innych regionach świata partnerskich stosunków sprzyjających komplementarności działań sektorowych.

82. Podkreśla w kontekście twierdzenia o roli władz lokalnych i regionalnych w mechanizmach globalnego sprawowania rządów:

- tendencję do lepszego uwzględnienia terytorialnego wpływu globalizacji na władze szczebla regionalnego i lokalnego, w szczególności przez organizacje międzynarodowe oraz pojawienie się refleksji na temat globalnej polityki zrównoważonego rozwoju i spójności terytorialnej w skali ogólnoświatowej<sup>(35)</sup>;
- znaczenie paradyplomacji na szczeblu władz lokalnych i regionalnych, zwłaszcza dyplomacji miast i dyplomacji regionów o kompetencjach prawodawczych;

<sup>(32)</sup> Wniosek Komisji „Europejski program integracji obywateli państw trzecich” – COM(2011) 455 final.

<sup>(33)</sup> Opinia Komitetu Regionów i zielona księga Komisji Europejskiej „Polityka rozwojowa UE na rzecz wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu i zrównoważonego rozwoju – Zwiększenie skuteczności polityki rozwojowej Unii Europejskiej” – CdR 408/2010 fin.

<sup>(34)</sup> Sprawozdanie z konsultacji na temat Białej księgi Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów – CdR 25/2010.

<sup>(35)</sup> Patrz działalność stowarzyszenia „Forum Globalnego Stowarzyszenia Regionów / FOGAR”.

- wprowadzenie dialogu i wymiany doświadczeń z innymi dużymi obszarami regionalnymi posiadającymi swoją izbę na szczeblu niższego rządu niż państwo, na przykład Unia Gospodarcza i Walutowa Afryki Zachodniej (UEMOA) i regionalna organizacja MERCOSUR;
- dostępność nowych kierunków współpracy i dialogu politycznego proponowanych przez niektóre międzynarodowe organizacje Komitetowi Regionów oraz władzom lokalnym i regionalnym (OECD, BIT, UNEP, UNDP oraz UNHABITAT, UNESCO czy FAO itp.)<sup>(36)</sup>.

83. Wnioskuję więc z tego, że stwierdzona tendencja do decentralizacji i wzrost znaczenia podmiotów lokalnych i regionalnych we wspólnocie światowej doprowadzą nieuchronnie do zaangażowania tych podmiotów w mechanizmy zarządzania globalizacją, a tym samym przyczynią się do powstania nowego wielostronnego układu sił.

#### D. Nowe etapy konsolidacji wdrażania wielopoziomowego sprawowania rządów

84. Podjął inicjatywę ustanowienia w skali całej Unii Europejskiej „Tablicy wyników wielopoziomowego sprawowania rządów”, która corocznie przyczyniać się będzie do badania uwzględnienia zasadniczych elementów i mechanizmów tego sposobu zarządzania w cyklu politycznym Unii Europejskiej, koncentrując się na wymiarze terytorialnym badanych obszarów polityk i strategii. Pierwsza edycja tej tablicy wyników będzie uwzględniać postępy i zidentyfikowane przeszkody w europejskim procesie decyzyjnym w odniesieniu do czterech strategii i obszarów polityki o największym znaczeniu dla programu politycznego Unii Europejskiej w 2010, tzn. strategii „Europa 2020”, pakietu w sprawie energii na lata 2011–2020, programu sztokholmskiego i wiosennej agendy<sup>(37)</sup>.

85. W odniesieniu do pierwszej tablicy wyników stwierdza, co następuje:

<sup>(36)</sup> Komitet Regionów ponownie sugeruje, by na Szczycie Rio+20 upoważniono UNEP (Program Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska) bądź Radę ds. Zrównoważonego Rozwoju do utworzenia stałego komitetu ds. samorządów terytorialnych i władz lokalnych. Ta nowa struktura odpowiednio odzwierciedlałaby wielopoziomowe sprawowanie rządów i pełniłaby funkcję stałego mechanizmu konsultacji z samorządami terytorialnymi i władzami lokalnymi na całym świecie, jak również zapewniałaby współpracę między nimi. Komitet Regionów mógłby służyć za wzór w tej dziedzinie. Obiecujący jest także fakt, że w ramach tzw. konwencji Rio ONZ, samorzady terytorialne i władze lokalne zostały wyraźniej uznane ze względu na ich specyficzny status instytucji rządowej, co obejmuje np. uznanie ich w porozumieniu z Cancún za „podmioty rządowe”. KR ponownie stwierdza, że samorzady terytorialne i władze lokalne powinny znaleźć właściwe miejsce w instytucjonalnych ramach zrównoważonego rozwoju wspólnie z rządami krajowymi i organami ONZ. W projekcie opinii CdR 187/2011 rev. 1 w sprawie wkładu władz lokalnych i regionalnych UE do konferencji ONZ 2012 r. w sprawie zrównoważonego rozwoju (Rio+20) KR ubolewa, że w obecnej międzynarodowej strukturze sprawowania rządów, pomimo specyficznej roli w tych rządach, reprezentacja tych władz w organach ONZ często traktowana jest w ten sam sposób, co społeczeństwo obywatelskie i biznes, jako inne ważne grupy.

<sup>(37)</sup> Wyniki tej pierwszej tabeli, w oparciu o badania zleczone EIPA.

- Opracowana metoda<sup>(38)</sup> wskazuje na pojawienie się systemu wielopoziomowego sprawowania rządów na poziomie instytucjonalnym UE, na którym informacja jest płynna i (w większości przypadków) przekazywana w otwarty i przejrzysty wielopoziomowy sposób, a mechanizmy konsultacji są odpowiednio wprowadzone i obejmują wszystkie poziomy itd. Jednak w ocenie dodatkowych mechanizmów wielopoziomowego sprawowania rządów i ich stosowania wykazano znaczne niedociągnięcia. Odnosi się to zwłaszcza do wykorzystywania mechanizmów i nowatorskich narzędzi, które służą uwzględnieniu wymagań dotyczących wielopoziomowego sprawowania rządów w formułowaniu różnych polityk.

- W odniesieniu do porównawczej tabeli wyników, to działania polityczne związane z przygotowaniem strategii „Europa 2020” osiągnęły najwyższy wynik ogólny. Oznacza to, że znaleziono praktyczne rozwiązania, które bardziej odpowiadają wskaźnikom dotyczącym wielopoziomowego sprawowania rządów określonym w celu przeprowadzenia oceny jakości systemu wielopoziomowego sprawowania rządów. Najniższy wynik uzyskał system wielopoziomowego sprawowania rządów w ramach pakietu wiosennego z 2010 r. dotyczącego milenijnych celów rozwoju. W tym wypadku brak przejrzystości co do zaangażowania w ten proces zainteresowanych stron szczególnie utrudnił ocenę i doprowadził do niskich wyników. Ogólnie rzecz biorąc we wszystkich czterech rozdziałach tej polityki można znaleźć możliwości zastosowania lepszych rozwiązań w zakresie wielopoziomowego sprawowania rządów<sup>(39)</sup>.

<sup>(38)</sup> Zdefiniowano sześć kategorii podlegających dwóm tytułom dotyczącym konkretnych rozwiązań w zakresie wielopoziomowego sprawowania rządów (I. Procedury: informacje i konsultacje, zaangażowanie zainteresowanych podmiotów, zdolność reagowania; II. Treść polityki unijnej: polityka terytorialna/zintegrowana/powiązana lokalnie, inteligentne mechanizmy regulacyjne, nowatorskie narzędzia wdrażania i partnerstwo). Określono też, co można uznać za „dobre rozwiązania” w odniesieniu do tych sześciu rozwiązań dotyczących ogólnych zasad wielopoziomowego sprawowania rządów i celów. Ustanowiono także wskaźniki, by móc zmierzyć i ocenić rozwiązania stosowane podczas wdrażania.

<sup>(39)</sup> Jeśli chodzi o wyniki dotyczące procedur i treści, różne wyniki pośrednie w grupie kategorii „procedury” i „treść” wykazują, że z wyjątkiem pakietu wiosennego, rozwiązania w zakresie wielopoziomowego sprawowania rządów są znacznie lepiej opracowane w grupie „procedury” (informacje/konsultacje, zaangażowanie zainteresowanych podmiotów, zdolność reagowania) niż w grupie „treść” (nowatorskie narzędzia wdrażania, inteligentne mechanizmy regulacyjne, podejście terytorialne/zintegrowane). Zarówno strategia „Europa 2020”, jak i strategia w zakresie energii i klimatu osiągnęły próg wyniku minimalnego 3/6 w odniesieniu do grupy „procedury”. Niemniej tabela wyników pokazuje także, że ogólny pozytywny wynik strategii „Europa 2020” osiągnięto przede wszystkim dzięki dość wysokiemu wynikowi osiągniętemu w „procedurach” w zakresie rozwiązań stosowanych w odniesieniu do wielopoziomowego sprawowania rządów.

Kiedy bardziej szczegółowo analizujemy elementy składowe każdej z grup, wykresy dotyczące wyników wykazują, że, z wyjątkiem pakietu wiosennego, względnie wysokie wyniki pierwszej podgrupy „procedury” w porównaniu do podgrupy „treść” można uzasadnić (bardzo) wysokim wynikiem dotyczącym „informacji/konsultacji”, który w pewnym stopniu wynika z zaledwie satysfakcjonującego wyniku dotyczącego „zaangażowania zainteresowanych podmiotów”. Niemniej ogólnie rzecz biorąc, „zdolność reagowania” dała wyniki względnie niskie. W drugiej podgrupie „treść” jedynie w strategii „Europa 2020” udało się uzyskać dość zadowalający wynik w odniesieniu do „inteligentnych mechanizmów regulacyjnych” i „nowatorskich narzędzi wdrażania”. To samo dotyczy strategii w zakresie energii i klimatu oraz pakietu wiosennego, jeśli chodzi o rozwiązania dotyczące „podejścia terytorialnego/zintegrowanego”. Wszystkie pozostałe rozwiązania uzyskały względnie niskie wyniki.

86. Uważa, że aby skonsolidować podejście Komitetu Regionów do monitorowania rozwiązań w zakresie wielopoziomowego sprawowania rządów, praktyce tej można by poświęcić najbliższą konferencję na temat pomocniczości, by zanalizować tendencje zaobserwowane w pierwszej tabeli wyników i ich wpływ na europejski proces decyzyjny.

87. W najbliższych miesiącach skonkretyzuje swoje zamiary sporządzenia **Karty Unii Europejskiej wielopoziomowego sprawowania rządów**, co powinno doprowadzić do większego udziału władz lokalnych i regionalnych w funkcjonowaniu demokracji europejskiej. Proces tworzenia tej karty, oparty na podejściu integrującym i partycypacyjnym, powinien sprzyjać przejściu za nie odpowiedzialności przez demokratycznie wybranych radnych lokalnych i regionalnych.

Bruksela, 16 lutego 2012 r.

*Przewodnicząca*  
*Komitetu Regionów*  
Mercedes BRESSO

---