

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania

COM(2011) 610 final – 2011/0272 (COD)

(2012/C 191/10)

Sprawozdawca: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Dnia 25 października 2011 r. Parlament Europejski oraz dnia 27 października 2011 r. Rada, działając na podstawie art. 175 ust. 3 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania

COM(2011) 610 final – 2011/0272(COD).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 kwietnia 2012 r.

Na 480. sesji plenarnej w dniach 25–26 kwietnia 2012 r. (posiedzenie z 25 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 172 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) podziela zaangażowanie Komisji Europejskiej na rzecz europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej i popiera przyjęte w nowym rozporządzeniu podejście, które umożliwi zwiększenie skuteczności, doprecyzowanie i uelastycznienie instrumentu EUWT, co przyczyni się do ulepszenia współpracy terytorialnej, wzmocnionej w traktacie lizbońskim. Niniejsza opinia uzupełnia opinię w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”⁽¹⁾.

1.2 EKES wyraża zadowolenie, że omawiane rozporządzenie konsoliduje instrument prawny EUWT dzięki wspólnym rozwiązaniom na poziomie europejskim, i uważa, że europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej będą w przyszłości zasadniczym narzędziem współpracy i spójności terytorialnej.

1.3 Ciągłość EUWT zostanie zagwarantowana w przyszłości, a dzięki zmianom w rozporządzeniu ten instrument prawny pozwoli na większą elastyczność we wdrażaniu strategii terytorialnych i sektorowych.

1.4 Polityczna waga regionów w Europie stale rośnie. EKES w pełni opowiada się za tym, by polityka współpracy terytorialnej UE umożliwiła władzom regionalnym odgrywanie nowej roli. Państwa członkowskie zasiadają w Radzie i EKES ma nadzieję, że także regiony europejskie będą odpowiednio

partycypować. KR i EKES pełnią ważną rolę instytucjonalną, którą Rada powinna respektować.

1.5 Przyszłe wyzwanie będzie polegało na włączeniu władz lokalnych i regionalnych oraz społeczeństwa obywatelskiego w realizację strategii „Europa 2020”, która wymaga ścisłej współpracy między różnymi poziomami sprawowania rządów.

1.6 EKES zawsze miał świadomość wartości dodanej systemów wielopoziomowego sprawowania rządów, dlatego popiera tworzenie EUWT, które umożliwią udział wszystkich właściwych podmiotów z danego makroregionu, euroregionu lub obszaru transgranicznego.

1.7 Niemniej jednak należałoby wzmocnić wielopoziomowe sprawowanie rządów poprzez udział podmiotów społecznych i gospodarczych, stąd też EKES proponuje, by zmiana rozporządzenia ułatwiała odpowiednią partycypację partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w europejskich ugrupowaniach współpracy terytorialnej. Udział społeczeństwa obywatelskiego umożliwi lepsze powiązanie między EUWT a strategią „Europa 2020” i strategiami sektorowymi.

1.8 Kwestią podstawowej wagi jest szkolenie i wymiana urzędników krajowych, regionalnych i lokalnych organów administracji publicznej, które uczestniczą w EUWT. EKES proponuje zatem, by Komisja działała na rzecz wspólnego organizowania programów szkoleń w celu usprawnienia zarządzania politycznego i administracyjnego.

⁽¹⁾ Zob. s. 49 niniejszego Dziennika Urzędowego.

1.9 EKES proponuje, by omawiane rozporządzenie, którego charakter jest bardzo specyficzny, zostało szybko zatwierdzone przez Radę i Parlament, jeszcze przed przyjęciem całego pakietu dotyczącego polityki spójności. Dzięki temu będzie można przyspieszyć wdrożenie tego aktu prawnego.

2. Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT)

2.1 Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej to instrument prawny stosowany do tworzenia struktur współpracy między podmiotami publicznymi Unii Europejskiej. Zostało ono ustanowione na mocy rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 w ramach przepisów polityki spójności na okres programowania 2007–2013.

2.2 W trakcie tego okresu programowania działania współpracy, które dotychczas były współfinansowane z funduszy inicjatywy wspólnotowej INTERREG, uzyskały rangę celu polityki spójności, niezależnie od tego, czy mają charakter transgraniczny, transnarodowy czy międzyregionalny. Zostały one przekształcone w cel trzeci „Europejska współpraca terytorialna”.

2.3 Współpraca terytorialna jest uważana za podstawowy instrument w przypadku celów dotyczących spójności, dlatego nadaje się jej nowy impuls i zwiększa przeznaczane na nią zasoby finansowe. Konieczne jest jednak również przyjęcie równoległych środków zmierzających do usunięcia przeszkód, które utrudniają jej rozwój.

2.4 Obecnie podmioty publiczne państw członkowskich UE, zwłaszcza samorządy regionalne i lokalne, rozwijając swoje działania współpracy, muszą borykać się z licznymi trudnościami natury prawnej i praktycznej, które są skutkiem różnorodności przepisów prawnych i procedur i mają negatywny wpływ na zarządzanie wspomnianymi działaniami.

2.5 Rozporządzenie dotyczące utworzenia EUWT⁽²⁾ zostało przyjęte z myślą o tym, aby wyposażać podmioty współpracy terytorialnej w nowe instrumenty umożliwiające przezwyciężenie tych trudności i lepszą praktyczną realizację działań współpracy terytorialnej.

2.6 Omawiany instrument prawny pozwala grupom podmiotów skupionych wokół wspólnych projektów i działań w zakresie współpracy terytorialnej, współfinansowanych przez Unię Europejską lub nie, uzyskać własną osobowość prawną, odrębną od osobowości prawnej podmiotów wchodzących w skład grupy, i podejmować we własnym imieniu działania w obrocie prawnym w Unii Europejskiej.

2.7 Po pięciu latach funkcjonowania instrumentu, w świetle związanych z tym doświadczeń Komisja Europejska przedstawiła wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia, w którym określa zmiany mające na celu doprecyzowanie i uproszczenie EUWT oraz poprawę jego wdrażania.

⁽²⁾ Zgodnie z artykułem 159 TWE (obecnym art. 175 TFUE) przewidującym przyjęcie działań szczególnych – poza funduszami – z myślą o osiągnięciu celu spójności gospodarczej i społecznej.

3. Wniosek dotyczący rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (WE) 1082/2006 w sprawie EUWT

3.1 Zgodnie ze swoim zobowiązaniem do przedstawienia sprawozdania na temat wdrożenia obecnego rozporządzenia, w następstwie procesu konsultacji przeprowadzonego na poziomie instytucjonalnym i z udziałem istniejących EUWT, we współpracy z Komitetem Regionów, Komisja Europejska potwierdziła, że EUWT stanowią odpowiednią strukturę dla długoterminowej współpracy terytorialnej⁽³⁾.

3.2 Forma prawna EUWT nadaje współpracy terytorialnej „ramy formalne, zapewniając większą pewność prawa, bardziej urzędową podstawę oraz solidniejszą strukturę instytucjonalną”.

3.3 Informacje zwrotne uzyskane od istniejących ugrupowań są pozytywne. Utworzono 26 EUWT, zrzeszających ponad 550 samorządów regionalnych i lokalnych z 15 państw członkowskich.

3.4 Niemniej odnotowano również szereg niedogodności i stwierdzono wprost, że „jego [EUWT] zastosowanie jest znacznie poniżej możliwości, jakie stwarza” i że niedociągnięcia te stanowiły negatywny czynnik utrudniający ewentualne utworzenie większej liczby EUWT. Zmiana rozporządzenia zmierza do rozwiązania tych problemów.

3.5 Stwierdza się problemy związane z tworzeniem i funkcjonowaniem EUWT, z czasochłonnymi i złożonymi procedurami powoływania i zmiany tej struktury. Wystąpiły też niepożądane sytuacje, kiedy to władze krajowe i regionalne różnie interpretowały przepisy i stosowały różne praktyki.

3.6 Różnorodność – pod względem prawnym i organizacyjnym – podmiotów przystępujących do tych ugrupowań oraz różnice pomiędzy nimi pod względem kompetencji sprawiają, że trudno jest znaleźć formę, która odpowiadałaby wszystkim członkom.

3.7 Istnieją także różnice dotyczące stosowania przepisów rozporządzenia w wielu dziedzinach: jeśli chodzi o ograniczoną lub nieograniczoną odpowiedzialność, reguły zatrudniania pracowników EUWT, zasady zamówień publicznych na wykonanie prac i na usługi.

3.8 Stwierdza się także trudności związane z uczestnictwem krajów trzecich w przypadkach, gdy korzystne jest utworzenie ugrupowania zrzeszającego podmioty z jednego państwa członkowskiego oraz podmioty z kraju trzeciego.

3.9 Wreszcie, przepisy rozporządzenia bywały różnie interpretowane, jak w przypadku udziału podmiotów prywatnych, które powinny być podmiotami zamawiającymi w ramach zamówień publicznych.

⁽³⁾ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady „Stosowanie rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)”, COM(2011) 462 final.

4. Uwagi ogólne

4.1 Jak już stwierdził EKES w ramach konsultacji⁽⁴⁾ w sprawie rozporządzenia (WE) 1082/2006, EUWT jest użytecznym i wartościowym instrumentem, dzięki któremu współpraca terytorialna może być skuteczniejsza, aktywniejsza i bardziej rozpoznawalna.

4.2 Mimo występowania różnic na poziomie krajowym, regiony będą odgrywały bardzo ważną rolę w przyszłym systemie sprawowania rządów w Unii Europejskiej, który instytucje unijne muszą wspierać.

4.3 EKES z zadowoleniem przyjmuje wnioski w sprawie rozporządzenia, który ulepszy EUWT i ułatwi jego wykorzystanie, a także sprawi, że będzie ono instrumentem bardziej przydatnym regionom. Ugrupowania muszą dysponować instrumentem, który nadałby europejskiej współpracy regionalnej podstawę stabilną, dobrze zorganizowaną, prawnie skuteczną i wiarygodną.

4.4 Nowe rozporządzenie ułatwi tworzenie nowych EUWT i ulepszy ich działanie, ponieważ wzmacnia ich ramy strukturalne i nadaje im pełną zdolność operacyjną pozwalającą przezwyciężyć trudności prawne i praktyczne występujące podczas działań w zakresie współpracy transnarodowej. Rozporządzenie ustanowi jednostki organizacyjne zajmujące się konkretnie planowaniem, koordynacją i zarządzaniem.

4.5 Zdaniem EKES-u stanowi to krok naprzód w zachęcaniu do współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej.

4.6 Propaguje się w ten sposób bardziej ambitną współpracę. Działania współfinansowane z funduszy europejskich w ramach współpracy terytorialnej będą się wpisywały w bardziej strategiczne kierunki polityki i opierały na wartości dodanej wspólnego europejskiego dobra w perspektywie długoterminowej.

4.7 Pożądane jest, by w przyszłości współpraca między regionami rozwijała się w ramach strategii „Europa 2020” i by wzmocniono cele dotyczące tworzenia zatrudnienia, poprawy konkurencyjności, zrównoważonego rozwoju, współpracy między przedsiębiorstwami – także MSP – uniwersytetami i centrami technologii itp.

4.8 EKES popiera także wzmocnienie, poprzez współpracę terytorialną, działań o charakterze tematycznym i sektorowym pomiędzy regionami i miastami.

4.9 EKES podkreśla, że EUWT już obecnie stanowi formę współpracy między władzami regionalnymi w kwestiach gospodarczych i technologicznych mających również znaczenie dla strategii „Europa 2020”. Należałoby w większym stopniu uwypuklić ten rodzaj współpracy.

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia europejskiego ugrupowania współpracy transgranicznej (EUWT), Dz.U. C 255 z 14.10.2005, s. 76.

4.10 EKES docenia wartość różnych rodzajów inwestycji, którym sprzyjają takie instrumenty współpracy jak EUWT: począwszy od projektów INTERREG aż po ustanowienie transgranicznych usług publicznych lub wielosektorowych planów strategicznych.

4.11 EKES wspiera rolę instytucjonalną odgrywaną przez Komitet Regionów w monitorowaniu EUWT i w wymianie sprawdzonych rozwiązań. Po przyjęciu nowego rozporządzenia platforma EUWT KR-u musi nadal prowadzić swoje działania.

4.12 EKES pragnie współpracować z KR-em, by społeczeństwo obywatelskie i partnerzy społeczni również monitorowali i oceniali EUWT. Komitet zwraca się do Komisji o opracowanie sprawozdania z wdrażania nowego rozporządzenia i z udziału podmiotów gospodarczych i społecznych oraz społeczeństwa obywatelskiego w EUWT⁽⁵⁾.

4.13 Jest także zwolennikiem uproszczenia w przyszłości procedury ustanawiania EUWT i przyjmowania konwencji w ciągu sześciu miesięcy, mimo braku konkretnej zgody ze strony rządów.

4.14 EKES docenia charakter wielozadaniowy EUWT w kwestii zarządzania infrastrukturą i usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym na rzecz obywateli zamieszkujących terytorium różnych państw członkowskich.

4.15 EKES podkreśla, że współpraca terytorialna, której głównym celem jest poprawa spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, zajmuje ważne miejsce wśród inicjatyw współpracy na wysokim szczeblu, wyróżniających się ambicjami i złożonym politycznym charakterem, takich jak np. makroregiony, euroregiony i strategie na rzecz basenów morskich w ramach zintegrowanej polityki morskiej.

4.16 EKES kładzie szczególny nacisk na fakt, że współpraca makroregionalna i międzyregionalna, przy odpowiednim działaniu EUWT, może mieć duże znaczenie dla osiągnięcia celów sektorowych UE. Będzie to z pewnością również dodatkowy impuls dla strategii „Europa 2020”. Rozporządzenie powinno ułatwić większe powiązanie EUWT z unijnymi instrumentami politycznymi i finansowymi na rzecz obszarów polityki sektorowej UE.

4.17 Komisja Europejska i państwa członkowskie muszą ułatwić regionom najbardziej oddalonym i terytoriom zamorskim wykorzystanie EUWT, również z sąsiadującymi z nimi krajami trzecimi.

4.18 W poszanowaniu zasady dobrowolnego wykorzystania EUWT, EKES zachęca Komisję do przyjęcia bardziej proaktywnej roli w ułatwianiu dostępu do EUWT oraz ich upraszczaniu i ulepszaniu, które muszą być powiązane ze strategicznymi celami Unii Europejskiej.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie skutecznych partnerstw w polityce spójności, Dz. U. C 44 z 11.2.2011, s. 1.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 EKES uważa, że w swoim wniosku dotyczącym zmiany obecnie obowiązującego rozporządzenia Komisja Europejska prawidłowo ujmuje to zagadnienie. Komitet pragnie zwrócić szczególną uwagę na fakt, że EUWT powinny być instrumentami łatwymi w użyciu, tak by każda grupa partnerów mogła kształtować ugrupowanie i jego funkcje w sposób najlepiej odpowiadający specyfice tych partnerów – każde stowarzyszenie powstaje bowiem w specyficznej sytuacji i w konkretnych okolicznościach i EUWT musi być instrumentem zdolnym zaspokoić ambicje partnerów w zakresie współpracy.

5.2 Obecnie wiele europejskich regionów nie wykorzystuje możliwości współpracy międzyregionalnej, oferowanych przez prawodawstwo Unii Europejskiej dzięki formie prawnej EUWT, by współpracować w ramach polityki regionalnej UE. EKES wzywa Komisję Europejską do podjęcia większych wysiłków na rzecz propagowania i promocji tego instrumentu wśród władz regionalnych i społeczeństwa obywatelskiego.

5.3 Zasada uproszczenia, jaką Komisja pragnie wprowadzić do przyszłej polityki spójności, a zatem i do europejskiej współpracy terytorialnej, musi znaleźć odzwierciedlenie w różnych instrumentach, zwłaszcza w EUWT.

5.4 EKES stwierdza, że trudności prawne, administracyjne i proceduralne stanowią czynnik zniechęcający podmioty współpracy terytorialnej, zwłaszcza te władze lokalne i regionalne, których instrumenty administracyjne i zasoby są ograniczone.

5.5 Powolne procedury administracyjne związane z tworzeniem EUWT, oraz fakt, że należy powtórzyć całą procedurę w przypadku przystąpienia nowego partnera, są nie do pogodzenia z dynamizmem, jakiego wymagają działania na rzecz współpracy, oraz stanowią realną przeszkodę w korzystaniu z EUWT. EKES wyraża zadowolenie z faktu, że w nowym rozporządzeniu problemy te zostają rozwiązane.

5.6 Podmiotom planującym utworzyć strukturę współpracy niezbędna jest także elastyczność, pozwalająca dostosować organizację i sposób funkcjonowania do specyficznych potrzeb i cech danej współpracy.

5.7 EKES proponuje Komisji Europejskiej, by ułatwiła pracę władzom lokalnym i regionalnym, uruchamiając system doradztwa, szkoleń i wymiany doświadczeń, który ułatwiłby opracowywanie konwencji i statutów.

5.8 EKES uważa, że przyjęte środki mające zapobiec rozproszaniu, jakiemu z powodu braku połączeń cyfrowych mogą ulec administracje publiczne EUWT, są niedostateczne. Należy zagwarantować system wzajemnie połączonych i interaktywnych terytorialnych władz publicznych, które byłyby dostępne poprzez program wspólnotowy ISA⁽⁶⁾. Dzięki temu poparto by wartość dodaną systemów wielopoziomowego sprawowania rządów i udział wszystkich podmiotów zaangażowanych na obszarze makroregionalnym, euroregionalnym lub transgranicznym.

5.9 EKES zgadza się, że w konwencji powinny zostać określone normy pracy i ochrony socjalnej mające zastosowanie do personelu EUWT, a także zasady jego zatrudniania i zarządzania nim.

5.10 EKES pragnie zwrócić uwagę na przykład wielopoziomowego sprawowania rządów, jakim jest EUWT: biorący w nim udział partnerzy wywodzący się z różnych poziomów: regionalnego, lokalnego, krajowego i instytucjonalnego, określają organy zarządzające i organy zajmujące się współpracą. Komitet proponuje jednak również, by udział w nich brali także partnerzy społeczni i inne podmioty społeczeństwa obywatelskiego.

Bruksela, 25 kwietnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽⁶⁾ Rozwiązania interoperacyjne dla europejskich administracji publicznych.