

**ETBG raida vietoje:
papildoma nauda ir problemų
sprendimo būdai**

Santrauka

Santrauką pateikė

METIS GmbH

Tyrimas neatspindi oficialios Regionų komiteto pozicijos

Daugiau informacijos apie Europos Sąjungą ir Regionų komitetą rasite interneto svetainėse <http://www.europa.eu> ir <http://www.cor.europa.eu>.

Katalogo numeris: QG-80-10-186-EN-C

ISBN : 978-92-824-2522-0

DOI: 10.2860/41298

© Europos Sąjunga, 2010 m.

Dokumentą leidžiama kopijuoti iš dalies , su sąlyga, kad bus aiškiai nurodytas šaltinis.

Spausdinta Belgijoje

Santrauka

Šio tyrimo tikslas – apžvelgti dabartinę Europos teritorinio bendradarbiavimo grupių (ETBG) padėtį, atskleisti jų papildomą naudą tiek politikos, tiek vietos lygiu ir prisidėti prie diskusijų dėl teisės aktų persvarstymo bei daugiapakopio valdymo srityje vykdomos veiklos. Taikoma metodika apima faktų tyrimus ir apklausas dėl jau įsteigtų ETBG. Tyrime išdėstyta naujausia informacija apie priimtas nacionalines nuostatas, taip pat išsamiai aprašomi dešimties atvejų tyrimai, apibendrinami pagrindiniai rezultatai, tendencijos ir modeliai bei pateikiamos konkrečios rekomendacijos.

Pasiūlymas steigti ETBG gimė politiniu lygiu pripažinus, kad reikia teisinės struktūros, kuri padėtų bendradarbiauti viešosioms ir privačioms įvairių valstybių narių institucijoms. Šis poreikis ypač išryškėjo tuose sektoriuose, kuriuose tarpvalstybiniais projektams buvo naudojamos viešosios lėšos.

Pažanga priimant nacionalines taisykles sudaro palankias sąlygas steigti naujas ETBG

ETBG reglamentas (1082/2006) priimtas 2006 m. liepos 5 d. Valstybių narių buvo prašoma nacionalines ir regionines nuostatas priimti iki 2007 m. rugpjūčio 1 d. Realiai įgyvendinimo procedūros užtruko ilgiau, nei buvo planuota.

Šiuo metu įgyvendinimo procesą yra baigusios 23 valstybės narės. Pirmoji valstybių narių grupė (Bulgarija, Vengrija, Jungtinė Karalystė, Graikija, Portugalija ir Rumunija) ETBG reglamentą įgyvendino jau 2007 m. Antroji grupė (Danija, Estija, Ispanija, Prancūzija, Lietuva, Lenkija, Slovakija, Slovėnija) – 2008 m., tuo tarpu trečioji grupė (Kipras, Čekija, Suomija, Airija, Italija, Latvija, Liuksemburgas, Nyderlandai ir Švedija) procesą baigė 2009 m. 2010 m. kovo mėn. Austrijai, Vokietijai ir Belgijai dar teks užbaigti savo federalinius procesus, tuo tarpu Malta reglamento neįgyvendino.

Raida vietoje: didėjanti įsteigtų ETBG įvairovė

- **ETBG „Eurometropolis Lilis – Kortreikas – Turnė“.** Tai pirmoji ETBG, įsteigta 2008 m. sausio mėn. Ji suteikė bendradarbiavimo pagrindą labai skirtingoms trijų įvairių Belgijos ir Prancūzijos administracinių lygmenų valdžios institucijoms. Jos teritorijoje su miestais ir priemiesčiais *de facto* gyvena apie 2 mln. gyventojų. Šią ETBG sudaro 145 savivaldybės, centrinė

Prancūzijos valdžia, vienas Prancūzijos regionas ir vienas departamentas, federalinė Belgijos valstybė, Flandrijos ir Valonijos regionai bei Valonijos ir Flandrijos bendruomenės. Grupės darbo kalbos – olandų ir prancūzų kalbos. Nors oficiali grupės buveinė yra Prancūzijoje, Prancūzijos valdžios institucijos pritarė EB reglamento viršenybei. Tai leidžia samdyti darbuotojus pagal Belgijos įstatymus. ETBG ištakos – 1991 m. nuolatinė konferencija (COPIT) vietos valdžios institucijų bendradarbiavimo klausimais.

- **ETBG „Ister – Granum“** apima 51 Vengrijos ir 38 Slovakijos vietos valdžios institucijas, esančias Vengrijos ir Slovakijos pasienio regione aplink Estergomą. Grupė įsteigta 2008 m. rugsėjo mėn., tai antroji ETBG. Pagrindinė jos užduotis – įgyvendinti kartu su Europos Sąjunga finansuojamas tarpvalstybinio bendradarbiavimo programas ir projektus. Kitas jos tikslas – atstovauti regionui ir prisidėti prie ES sprendimų priėmimo proceso, todėl ETBG planuoja atidaryti savo atstovybę Briuselyje.
- **ETBG „Galisija – Šiaurės Portugalija“** vienija Galisijos regiono vyriausybę (*Xunta de Galicia*) (Ispanija) ir Šiaurės Portugalijos Regioninio koordinavimo ir vystymosi komisiją (*Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte*) (Portugalija). ETBG įsteigta 2008 m. spalio mėn. praešiant Ispanijos ir Portugalijos 1993 m. įkurtos pasienio asociacijos veiklą. Ši ETBG suburia valdžios institucijas, kurioms priklauso skirtingų lygmenų kompetencija. ETBG turi plačių įgaliojimų, ji dalyvauja įgyvendinant ir administruojant veiklos paprogramę.
- **ETBG „Amphictyony“** įsteigta 2008 m. gruodžio mėn. ir suteikia teisinį pagrindą 1991 m. prasidėjusiam 63 vietos valdžios institucijų iš devynių Viduržemio jūros regiono valstybių bendradarbiavimui. Šiuo metu ETBG sudaro 1 Prancūzijos, 42 Graikijos, 7 Kipro ir 3 Italijos savivaldybės. Grupė planuoja toliau plėstis ir priimti narių iš ES nepriklausančių valstybių. ETBG savo nariams parengė Baltosios knygos dėl aplinkosaugos klausimų, įskaitant tvarumą ir energijos vartojimo efektyvumą, projektą.
- 2009 m. vasario mėn. įregistruota **ETBG „Karst – Bodva“** vienija Vengrijos ir Slovakijos pasienyje esančias Gömör-Torna vietovės ir Bódva slėnio vietos valdžios institucijas. Prieš ETBG 2001 m. buvo įkurtas Kars euroregionas. ETBG pačioje veiklos pradžioje turėjo daug finansinių sunkumų, problemų dėl santykių su kaimyninėmis vietos ir regionų valdžios institucijomis bei nacionalinėmis valdžios institucijomis. Taip pat pranešama apie problemas, išskylančias dėl kalbų mokėjimo.

- **ETBG „Dueras – Douras“** įsteigta 2009 m. kovo mėn. ETBG pratęsė Ispanijos ir Portugalijos 1993 m. įkurtos pasienio asociacijos veiklą. Šią grupę sudaro 188 vietos valdžios institucijos (NUTS III), dvi asociacijos, viena autonominė institucija ir du universitetai (apie 120 000 gyventojų). ETBG buvo iškilę problemų dėl tinkamumo dalyvauti įvairiose ES programose (išskyrus Interreg).
- **ETBG „Vakarų Flandrija – Flandrija – Diunkerkas – Opalo pakrantė“** įsteigta 2009 m. kovo mėn. pabaigoje. Grupės partneriai Prancūzijoje – Prancūzijos valstybė, Šiaurė-Pa de Kalė regionas, Šiaurės Prancūzijos ir Pa de Kalė departamentas bei Diunkerkos miestas. Nariai Belgijoje – Federalinė valstybė, Flandrijos regionas ir Vakarų Flandrijos provincija. ETBG susikūrė po dešimtmečius trukusio tarpvalstybinio bendradarbiavimo, kurį sustiprino INTERREG programos. Ši grupė laikoma daugiapakopio valdymo laboratorija ir regiono interesų propagavimo platforma.
- **Pirėnų – Viduržemio jūros euroregiono ETBG** suteikė teisinį pagrindą bendradarbiauti ir veikti dviem Prancūzijos regionams (Pietų Pirėnų ir Langedoko-Rusijono) bei dviem Ispanijos autonominėms bendruomenėms (Katalonijai ir Balearų saloms). ETBG įregistruota 2009 m. rugpjūčio mėn. euroregiono, kuris buvo įsteigtas 2004¹ ir kuriame gyvena 13 mln. gyventojų, pagrindu. Keturios grupės narės yra įgaliosos kurti ir įgyvendinti įvairių sektorių programas. ETBG planuoja atstovauti savo interesams ir juos propaguoti įvairiais lygmenimis ir įvairiuose forumuose.
- **ETBG „Strasbūras – Ortenau“** įsteigta 2009 m. vasario mėn. ETBG jau ruošiasi samdyti darbuotojus. Ją sudaro Prancūzijos Strasbūro miestas su apylinkėmis, Vokietijos Ortenau apskritis ir Ofenburgo, Laro, Kėlio, Acherno ir Oberkircho miestai. Šiai ETBG būdinga tai, kad jos nariai tarpusavyje yra užmezgę ypatingai glaudžius ryšius ekonominės integracijos srityje, regione veikia keletas Europos institucijų ir labai daug pasiekta pilietinės integracijos srityje. Nacionalinio lygio politikos formuotojai labai pritarė šiai iniciatyvai.
- **ETBG „Cerdanya ligoninė“**, įsteigta 2010 m. balandžio mėn., yra ypač įdomus ir drąsus projektas. Tai naujas ligoninės valdymo būdas, turintis tiesioginį poveikį maždaug 30 000 slėnio, t.y. tarpregioninės upės baseino srities, gyventojų (17 000 gyventojų Ispanijos pusėje ir 13 000 gyventojų

¹

¹ Euroregioną taip pat įeina Ispanijos Aragono autonominė bendruomenė.

Prancūzijos pusėje). Partneriai Ispanijoje yra Katalonijos vyriausybė, o Prancūzijoje – Sveikatos ministerija, Nacionalinis sveikatos draudimas ir Langedoko-Rusijono regioninė ligoninių agentūra.

- **ETBG „Didysis regionas“**, įsteigta 2010 m. balandžio mėn., yra pirmasis pavyzdys, kai ETBG tampa pasienio programos vadovaujančiąja institucija. Atskaitos taškas buvo sprendimas parengti pasienio bendradarbiavimo programą, kurioje dalyvautų keturios valstybės narės. Nebuvo lengva susitarti dėl pareigų pasiskirstymo tarp dalyvaujančių šalių. Todėl ETBG pasirinkimas buvo įdomi galimybė.

Pranešimas dėl **ETBG ZASNET**, **ARCHIMED** ir **UTTS** įsteigimą buvo gautas baigus rengti šio tyrimo rankraštį. ETBG ZASNET buveinė yra Bragansoje (Portugalija), jos partneriai yra iš Portugalijos (*Terra Fria do Nordeste Transmontano* ir *Terra Quente Transmontana* savivaldybių asociacijos) ir Ispanijos (Zamoros ir Salamankos provincijos bei Zamoros miestas). ETBG siekia skatinti narių tarpvalstybinius ryšius aplinkos, kultūros, turizmo ir ekonomikos vystymosi srityse, įgyvendinti bendrus projektus, propaguoti ETBG teritoriją už jos ribų ir kurti sinergijas neigiamoms demografinėms tendencijoms teritorijoje pakreipti teigiama linkme. **ETBG ARCHIMED** (Viduržemio jūros salynas) įsteigė Sicilijos regionas (Italija), Balearų salų vyriausybė (Ispanija) ir Larnakos apskrities plėtros agentūra (Kipras). **ETBG** oficiali buveinė yra Taormine (Italija). ETBG siekia sudaryti galimybes nuolat bendradarbiauti Viduržemio jūros saloms Italijos, Ispanijos ir Kipro teritorijoje; propaguoti bendrus interesus, susijusius su Europos Sąjunga, suteikti galimybę nariams keistis nuomonėmis ir įgyvendinti teritorinio bendradarbiavimo programas, projektus ir priemones. Veikla vyks tvaraus vystymosi, kaimo plėtros, žuvininkystės, transporto, kultūros, turizmo, inovacijų, teritorinio bendradarbiavimo, energetikos ir migracijos srityse. Siekiant suburti Europos Sąjungai nepriklausančius partnerius, Vengrijos, Slovakijos ir Rumunijos vietos valdžios institucijos įsteigė **ETBG UTTS**. Prioritetiniai ETBG tikslai – skatinti tvirtesnę ekonominę ir socialinę sanglaudą ir propaguoti konvergencijos tikslus grupės narių geografinėje teritorijoje. Siekdama pagrindinių tikslų, ETBG pirmiausia siekia skatinti bendradarbiavimą tarp teritorinių vienetų ir įvairių organizacijų, veikiančių pasienio regione, kad pagerėtų jos teritorijos gyventojų gyvenimo kokybė ir sumažėtų regioniniai skirtumai.

Bendros tendencijos, pagrindiniai klausimai ir ateities perspektyvos

2010 m. ETBG susidūrė su pasikeitusiomis politinėmis sąlygomis, palyginti su tomis, kurios buvo rengiant, propaguojant ir sėkmingai priimant ETBG reglamentą. Priėmus Lisabonos sutartį teritorinės sanglaudos ir ekonominės ir socialinės sanglaudos tikslai tapo pagrindiniais Europos Sąjungos tikslais, o pati ETBG priemonė buvo sukurta siekiant teritorinio bendradarbiavimo. Struktūrinių fondų 2007–2013 m. programavimo laikotarpis jau išibėgėjęs ir visoje Sąjungoje pastebima aktyvesnė tendencija rengiant ir vykdant programas laikytis regioninio požiūrio, taip suteikiant ETBG naujas galimybes. Interreg iniciatyvos integravimas ir teritorinių strategijų makroregionams (Baltijos jūros strategija, Dunojaus strategija, kt.) skatinimas taip pat išplečia šią veiklos sritį. Ne mažiau svarbu ir tai, kad strategija „Europa 2020“ bus bandoma ištaisyti keletą Lisabonos strategijos trūkumų, ypač įgyvendinimo srityje, kur ir slypi didžiausios ETBG galimybės.

Atsižvelgiant į makroregionines strategijas, atsiskleidžia naujos ETBG galimybės tapti lydere remiant įsipareigojimą dėl bendros politikos ir ilgalaikio įsipareigojimo kartu imtis konkrečių veiksmų tiksline priemone. Vienas svarbiausių makroregioninės strategijos pranašumų – dėmesys institucijoms ir partneriams vadovauti prioritetinių veiksmų įgyvendinimui. Ir šioje srityje ETBG – kaip nauja struktūra diskusijoms ir priemonei įvairioms užduotims atlikti – galėtų būti viena iš galimybių prisiimti ir didinti įsipareigojimą atlikti naujas bendras užduotis.

Delsimas įgyvendinti nacionalines nuostatas ir kitų bendradarbiavimo mechanizmų buvimas daro poveikį teritorinėms struktūroms ir ETBG iniciatyvų brandai. Kai valstybės narės dėl įvairių priežasčių vis labiau vėluodavo priimti būtinas nuostatas, toks delsimas padarė akivaizdų poveikį atsirandančių ETBG iniciatyvų skaičiui ir brandai. Keletą metų nepavyko įgyvendinti ETBG iniciatyvų dėl įvairių priežasčių. Austrijoje ir Italijoje buvo vėluojama baigti nacionalines procedūras. Kitais atvejais dėl pasikeitusios politinės padėties po rinkimų sumažėjo politinė parama ETBG. Dažniausia tirtų atvejų problema buvo apskritai labai sudėtingas ETBG priemonės tyrimo ir veiksmingo taikymo procesas.

Įsteigtoms ETBG būdinga bendradarbiavimo kreivė: iš pradžių bendradarbiavimas būna ne toks oficialus, vėliau jis tampa oficialus ir intensyvesnis. Euroregionai, eurorajonai, asociacijos ir kitos oficialaus bendradarbiavimo formos buvo svarbūs daugelio ETBG pirmtakai.

Paprastai ETBG struktūroje vyrauja keletas regioninių ir daug vietos lygmens partnerių, o nacionalinio lygmens partneriai vis dar retai dalyvauja. Labiau išimtis nei taisyklė yra daugiapakopė ETBG struktūra: dauguma ETBG sudaro partnerystes su to paties administracinio lygmens partneriais.

Keletas ETBG numatė skirti svarbų vaidmenį savo atstovaujamesiems organams, o kai kurios ETBG netgi stengėsi skatinti intensyvesnį dalyvavimą ir numatė mechanizmus, kaip sustiprinti ryšius su pilietine visuomene (pvz., piliečių parlamentas Ister-Granum regione, merų konferencija Lilio, Kortreiko ir Turnė Eurometropolijoje). ETBG partnerių sprendimai priimami siekiant pusiausvyros tokiose srityse kaip darbuotojų samdymas, buveinės ar kalbų pasirinkimas.

Dauguma įsteigtų ETBG iki šiol dar nepasamdė darbuotojų, nors daugeliu atvejų numatyta tai padaryti artimiausioje ateityje. Įdarbinimo sąlygos nustatytos pagal ETBG biudžetą ir skirtingus nacionalinius darbo teisės aktus. Pagal Reglamento Nr. 1082/2006 11 straipsnį visos ETBG nustatė savo metinius biudžetus, bet daugiamečių biudžetų sudaryta labai mažai, nors tai svarbu norint samdyti ETBG darbuotojus. Kai kurios ETBG numatė specialią biudžeto dalį savireklamos tikslams.

Rekomendacijos dėl Reglamento 1082/2006 peržiūros

a) Sudėtis

- Skatinti trečiųjų šalių dalyvavimą ETBG numatant šią galimybę 1 ir 3 straipsniuose (dėl pobūdžio ir sudėties) ir pateikiant nuorodas į reglamentus dėl Pasirengimo narystei pagalbos priemonių (PNPP) ir Europos kaimynystės ir partnerystės priemonę (EKPP).
- Plačiau išnagrinėti privačių organizacijų dalyvavimo galimybę (Reglamento 1082/2006 3 str.) tam tikromis sąlygomis.

b) Valstybių narių vaidmuo

- Didinti esamų ETBG veiksmų laisvę dėl taikytinos teisės (2 str.) pateikiant pastabų su pavyzdžiais dėl reglamento 1 straipsnyje numatytos teisinės hierarchijos poveikio.
- Pabrėžti, kad svarbu sprendimą dėl ETBG patvirtinimo priimti per reglamento 4 straipsnyje nustatytą trijų mėnesių laikotarpį.
- Kompetentingoms valdžios institucijoms užtikrinti mokymą ir teikti techninę pagalbą.
- Numatyti galimybę labiau suderinti ETBG reglamentą siekiant ETBG suteikti viešą statusą visose valstybėse narėse.
- Vengti, kad kompetentingos valdžios institucijos nevykdytų dvigubos viešųjų lėšų valdymo kontrolės (6 str.) atitinkamai jas konsultuojant.

c) Užduotys

- Performuluoti 7 straipsnio 3 dalį, kad būtų išvengta siauro ar klaidingo ETBG užduočių interpretavimo.
- Remti iniciatyvą įtraukti kaimo plėtrą tarp galimų ETBG užduočių papildant 7 straipsnio 3 dalies tekstą.
- Patikslinti, kad ETBG *de jure* yra tinkamos kandidatės dalyvauti visose ES finansuojamose programose be papildomų partnerių.
- Patikslinti 7 straipsnio 4 dalies nuostatas: ETBG narių užduotys negali būti susijusios „su policijos ir kontrolės galių naudojimu, teisingumu ir užsienio politika“.

d) Teisinis reglamentavimas

- Aiškiai atskirti susitarimo ir įstatų esmę peržiūrint 8 straipsnį (Susitarimas) ir 9 straipsnį (Įstatai) arba apsvarstyti galimybę vieną iš šių straipsnių išbraukti.
- Sudaryti palankesnes sąlygas darbuotojams samdyti išnagrinėjant galimybes parengti įdarbinimo nuostatas, kurios būtų viršesnės už nacionalines taisykles.

- Išsamiau paaiškinti ETBG steigimo procesą atsižvelgiant į 10 straipsnį (Organizacinė struktūra) siekiant skatinti proporcingumo ir dalyvaujamosios demokratijos principus.
- Išsamiau paaiškinti arba peržiūrėti 10 straipsnio 3 dalį dėl ETBG atsakomybės „net ir tuo atveju, kai tokie veiksmai nepriklauso ETBG užduočių sričiai“.
- Pateikti tolesnes gaires dėl ETBG steigimo atsižvelgiant į 11 straipsnį (Biudžetas) ir jo praktinį poveikį darbuotojų samdymui.
- Pateikti tolesnes gaires dėl 13 straipsnio (Viešasis interesas), kad būtų lengviau suprasti Europos Teisingumo Teismo aiškinimus.