

# **ETSG attīstība vietējā līmenī: pievienotā vērtība un problēmu risinājumi**

## **Kopsavilkums**

**Kopsavilkumu sagatavoja**  
***METIS GmbH***  
**Dokuments neatspoguļo Reģionu komitejas oficiālo viedokli.**

Plašāka informācija par Eiropas Savienību un Reģionu komiteju ir pieejama tīmekļa vietnēs <http://www.europa.eu> un <http://www.cor.europa.eu>.

Kataloga Nr.: QG-80-10-186-EN-C

ISBN: 978-92-824-2522-0

DOI: 10.2860/41298

© Eiropas Savienība, 2010

Atļauta daļēja pārpublicēšana, sniedzot skaidru atsauci uz avotu.

Iespiests Beļģijā

## Kopsavilkums

Šā pētījuma mērķis ir sniegt pārskatu par esošo stāvokli attiecībā uz Eiropas teritoriālās sadarbības grupām (ETSG), parādīt ETSG pievienoto vērtību politiskā līmenī un vietējā darbībā, kā arī sniegt ieguldījumu diskusijās par tiesību aktu pārskatīšanu un pašreizējā darbā daudzlīmeņu pārvaldības jomā. Metodoloģijā apvienota faktiskā stāvokļa izpēte un pārskats par izveidotajām ETSG. Pētījumā apzinātas jaunākās izmaiņas valstu tiesību aktos, sniegta detalizēta desmit konkrētu gadījumu izpēte, apkopoti galvenie secinājumi, tendences un modeļi, kā arī sniegti konkrēti ieteikumi.

Priekšlikums par ETSG izrietēja no politiskas atziņas, ka ir nepieciešama juridiska struktūra, kurā varētu sadarboties dažādu dalībvalstu publiskas un arī privātas struktūras. Šī prasība bija īpaši aktuāla gadījumos, kad pārrobežu projektos bija iesaistīti publiskā sektora izdevumi.

### **Progress valstu tiesību aktu pieņemšanā — labvēlīgs nosacījums jaunu ETSG izveidei.**

ETSG regulu (Nr. 1082/2006) pieņēma 2006. gada 5. jūlijā. Dalībvalstīm bija jāpieņem savi valstu un reģionālie tiesību akti līdz 2007. gada 1. augustam. Faktiskās ieviešanas procedūras aizņēma ilgāku laiku, nekā sākotnēji bija paredzēts.

Ieviešanas procesu šobrīd ir pabeigušas 23 dalībvalstis. Pirmā valstu grupa (BG, HU, UK, GR, PT, RO) ETSG ieviesa jau 2007. gadā, otrā grupa (DK, EE, ES, FR, LT, PL, SK, SI) — 2008. gadā, savukārt trešā grupa (CY, CZ, FI, IE, IT, LV, LU, NL, SE) pabeidza šo procesu 2009. gadā. Uz 2010. gada martu Austrijai, Vācijai un Beļģijai vēl jāpabeidz ar valstu federatīvo uzbūvi saistītās procedūras, savukārt Malta vēl nav ieviesusi regulu.

### **Norises vietējā līmenī: izveidoto ETSG aizvien lielākā daudzveidība.**

- **Eirometropoles Lille-Kortreika-Turnē ETSG** — pirmā ETSG, ko izveidoja 2008. gada janvārī, veido struktūru sadarbībai starp ievērojami atšķirīgām pašvaldībām trīs dažādos administratīvajos līmeņos Beļģijā un Francijā. Tā faktiski veido paplašinātu pilsētu teritoriju ar aptuveni diviem miljoniem iedzīvotāju. Šajā ETSG piedalās 145 pašvaldības, centralizētā Francijas valsts, viens Francijas reģions un viens departaments, federatīvā Beļģijas valsts, Flandrijas un Valonijas reģioni, kā arī Flandrijas un Valonijas vietējās pašvaldības. Tās darba valodas ir franču un nīderlandiešu valoda, un, kaut gan tās oficiālā mītne atrodas Francijā, Francijas iestādes ir akceptējušas, ka EK regula ir prioritāri piemērojams tiesību akts. Tas ļauj regulēt darba tiesiskās attiecības saskaņā ar Beļģijas normatīvajiem aktiem. ETSG organizatoriskie pirmsākumi ir izveidojušies 1991. gadā saistībā ar pastāvīgo konferenci vietējo pašvaldību sadarbībai (*COPIT*).
- **ETSG Ister-Granum** ietilpst 51 Ungārijas un 38 Slovākijas vietējās pašvaldības no Ungārijas un Slovākijas pierobežas reģiona *Esztergom*. Tā ir izveidota 2008. gada septembrī kā otrā ETSG. Tās pamatuzdevums ir pārrobežu sadarbības programmu un Eiropas Savienības līdzfinansēto projektu īstenošana. Tai ir arī pārstāvības funkcija, piedaloties ar savu ieguldījumu ES lēmumu pieņemšanas procesā, un tā plāno atvērt savu pārstāvniecību Briselē.

- **ETSG Galicia–Norte de Portugal** ietilpst Galisijas reģionālā valdība (*Xunta de Galicia*, Spānija) un Norte reģiona koordinācijas un attīstības komiteja (*Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte*, Portugāle). ETSG ir izveidota 2008. gada oktobrī, par pamatu izmantojot 1993. gadā nodibināto Spānijas un Portugāles pārrobežu sadarbības grupu. Minētajā ETSG ir apvienojušās pašvaldības ar dažādiem decentralizēto kompetenču līmeņiem. Tai ir plaša darbības joma, un tā ir iesaistīta Darbības apakšprogrammas pārvaldībā un īstenošanā.
- **ETSG Amphictyony** ir izveidota 2008. gada decembrī, lai nodrošinātu juridisku struktūru 1991. gadā uzsāktajai 63 vietējo pašvaldību sadarbībai 9 Vidusjūras reģiona valstīs. Patlaban tās dalībnieki ir 42 Grieķijas, 7 Kipras, 3 Itālijas un 1 Francijas pašvaldība. Tā plāno paplašināt dalībnieku loku un atvērt dalību pašvaldībām no valstīm, kuras neietilpst ES. Tā saviem locekļiem ir izstrādājusi Balto grāmatu par vides jautājumiem, tostarp ilgtspējību un energoefektivitāti.
- **ETSG Karst-Bodva**, kas reģistrēta 2009. gada februārī, piedalās Ungārijas un Slovērijas pierobežā esošā *Gömör–Torna* karsta un *Bódva* ielejas reģiona vietējās pašvaldības. Tās priekštecis bija 2001. gadā izveidotais *Kars* eiroreģions. Tās darbības sākumposmā jārisina virkne jautājumu saistībā ar finansējumu, attiecībām ar apkārtējām vietējām un reģionālajām pašvaldībām un valstu administrācijām. Ir ziņas par valodu prasmju problēmām.
- **ETSG Duero-Douro** ir izveidota 2009. gada martā. Šis ETSG izveides pamats bija 1993. gadā nodibinātā Spānijas un Portugāles pārrobežu sadarbības grupa. Tajā piedalās 188 vietējās pašvaldības (*NUTS III*), divas apvienības, viena autonoma struktūra un divas universitātes (aptuveni 120 000 iedzīvotāju). Šī ETSG saskārās ar dažām problēmām saistībā ar tiesībām piedalīties dažādās ES programmās (izņemot *Interreg*).
- **ETSG West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d’Opale** reģistrēta 2009. gada marta beigās. No Francijas puses tajā piedalās valsts, Ziemeļfrancijas-Padekalē reģions, Ziemeļu un Padekalē departamenti, kā arī Denkerkas pilsētu kopiena. No Beļģijas puses piedalās valsts, Flandrijas reģions un Rietumflandrijas province. Tā ir veidojusies gadu desmitiem ilgas pārrobežu sadarbības gaitā un ar *Interreg* programmu atbalstu. ETSG tiek uzskatīta par daudzlīmeņu pārvaldības laboratoriju un forumu, lai atbalstītu reģiona intereses.
- **Pireneju-Vidusjūras eiroreģiona ETSG** dibināšanas mērķis galvenokārt bija juridiskas struktūras izveide sadarbības procesam starp diviem Francijas reģioniem (*Midi-Pyrénées* un *Languedoc-Roussillon*) un diviem Spānijas autonomajiem apgabaliem (Katalonija un Baleāru salas). ETSG reģistrēta 2009. gada augustā, par pamatu izmantojot 2004. gadā izveidoto eiroreģionu<sup>1</sup> ar 13 miljoniem iedzīvotāju. ETSG izveidojušie četri dalībnieki to pilnvarojusi izstrādāt un īstenot programmas dažādās jomās. ETSG paredz pārstāvēt un veicināt savas intereses dažādos līmeņos un dažādos forumos.
- **Strasbūras-Ortenau ETSG** ir izveidota 2010. gada februārī. Tā jau uzsākusi pieņemt darbā personālu. Tajā ietilpst Francijas Strasbūras pilsētas pašvaldība, Vācijas Ortenau apgabals un *Offenburg, Lahr, Kehl, Achern* un *Oberkirch* pilsētas. Šai ETSG ir raksturīgas īpaši ciešas

---

<sup>1</sup> Eiroreģionā iekļauts arī Spānijas autonomais apgabals Aragona.

ekonomiskās integrācijas saiknes, Eiropas iestāžu klātbūtne un ievērojams veikums pilsoniskās integrācijas jomā. Politikas veidotāji valstu līmenī ir snieguši nozīmīgu atbalstu šai iniciatīvai.

- **ETSG *Hospital de la Cerdanya***, kas izveidota 2010. gada aprīlī, ir īpaši interesanta un daudzsološa struktūra. Tas ir jauns veids slimnīcas pārvaldībai, kas tieši ietekmē ielejā pārrobežas reģionā dzīvojošos aptuveni 30 000 iedzīvotāju (17 000 Spānijas pusē un 13 000 Francijas pusē). Iesaistītie partneri no Spānijas puses ir Katalonijas valdība un no Francijas puses — Veselības ministrija, Valsts veselības apdrošināšanas aģentūra un *Languedoc-Rousillon* reģionālā slimnīcu aģentūra.
- **ETSG *Grande Region***, ko izveidoja 2010. gada aprīlī, ir pirmā ETSG, kura darbojas kā pārrobežu programmu vadības iestāde (VI). Sākumpunkts bija lēmums izveidot četru dalībvalstu pārrobežu sadarbības programmu. Nebija viegli vienoties par lēmumu, kas nosaka dalībvalstu funkciju sadalījumu. Tādēļ par interesantu iespēju tika uzskatīta ETSG.

Informācija par *Zasnet*, *Archimed* un *UTTS* Eiropas teritoriālās sadarbības grupu izveidi tika saņemta, kad šā pētījuma manuskripta izstrāde jau bija pabeigta. ETSG *Zasnet* atrašanās vieta ir *Bragança* (PT), tās partneri ir no Portugāles (*Terra Fria do Nordeste Transmontano* un *Terra Quente Transmontana* pašvaldību apvienības) un Spānijas (Samora un Salamanka provinces un Samora pilsēta). ETSG iecerējusi veicināt dalībnieku pārrobežu attiecības vides, kultūras tūrisma un ekonomikas attīstības jomā, īstenot kopīgus projektus, popularizēt tajā ietilpstošos reģionus un veidot sinerģijas, lai novērstu negatīvās demogrāfiskās tendences reģionā. ETSG *Archimed* (*Archipelago Mediterraneo* — Vidusjūras arhipelāgs) izveidoja Sicīlijas reģions (IT), Baleāru salu valdība (ES) un Larnakas rajona attīstības aģentūra (CY). ETSG oficiālā mītne ir Taormīna (IT). ETSG darbības mērķis ir izveidot Itālijas, Spānijas un Kipras teritorijā esošo Vidusjūras salu stabilas sadarbības telpu, veicināt kopīgu interešu aizstāvību Eiropas Savienībā, grupas dalībnieku viedokļu apmaiņu un programmu īstenošanu, kā arī teritoriālās sadarbības projektus un pasākumus. Darbība paredzēta tādās jomās kā ilgtspējīga attīstība, lauku attīstība, zivsaimniecība, transports, kultūra, inovācija, teritoriālā sadarbība, enerģētika un migrācija. Partneru no valstīm, kas nav ES dalībvalstis, integrācija — ETSG *UTTS* izveidojušas Ungārijas, Slovākijas un Rumānijas vietējās pašvaldības. ETSG svarīgākie mērķi ir sekmēt ekonomiskās un sociālās kohēzijas stiprināšanu un konverģences mērķu sasniegšanu grupas dalībnieku pārstāvētajās teritorijās. ETSG vēlas sasniegt svarīgākos mērķus, lai veicinātu teritoriālo struktūrvienību un dažādu pierobežas reģionā strādājošo organizāciju sadarbības attīstību, uzlabotu tās teritorijā dzīvojošo cilvēku dzīves kvalitāti un mazinātu reģionālās atšķirības.

### **Vispārējas tendences, nozīmīgi jautājumi un nākotnes perspektīvas**

**Politiskā situācija, kurā ETSG jāstrādā 2010. gadā, ir mainījusies salīdzinājumā ar apstākļiem ETSG regulas izstrādes, popularizēšanas un veiksmīgas pieņemšanas laikā.** Līdz ar Lisabonas līguma pieņemšanu Eiropas Savienības svarīgākie mērķi ir papildināti ar “teritoriālo kohēziju” un “ekonomisko un sociālo kohēziju”, un paša ETSG instrumenta ieviešanas mērķis ir tieši “teritoriālā sadarbība”. Šobrīd pilnībā norisinās struktūrfondu 2007.–2013. gada plānošanas periods, un visā Eiropas Savienībā aizvien pamanāmāka kļūst reģionāla pieeja programmu izstrādē un īstenošanā, kas paver jaunas iespējas Eiropas teritoriālās sadarbības grupām. Šo darbības jomu paplašina arī *Interreg*

iniciatīvas iekļaušana un atbalsts makroreģionu (Baltijas jūras reģiona stratēģija, Donavas reģiona stratēģija u.c.) teritoriālajām stratēģijām. Visbeidzot, bet ne mazāk svarīgi ir tas, ka stratēģijā “ES 2020” būs pievērsta uzmanība dažām Lisabonas stratēģijas nepilnībām, jo sevišķi īstenošanas mehānismu jomā, kur Eiropas teritoriālās sadarbības grupām ir īpašs potenciāls.

**Saistībā ar makroreģionālajām stratēģijām Eiropas teritoriālajām sadarbības grupām paveras jaunas iespējas — tās var kļūt par apņēmības īstenot vienotu politiku “vadošo spēku” un “mērķtiecīgu instrumentu”, lai īstenotu ilgtermiņa apņemšanos kopīgi veikt īpašus pasākumus.** Sevišķi svarīga makroreģionu pievienotā vērtība būs papildu uzmanības veltīšana iestādēm un partneriem, tādējādi palīdzot īstenot prioritāros pasākumus. ETSG — jauna diskusiju foruma un daudzveidīgu uzdevumu izpildes instrumenta — izmantošana varētu būt viena no iespējām, lai vairotu un stiprinātu apņemšanos paveikt jaunus kopīgus uzdevumus.

**Kavēšanās valstu normatīvo aktu ieviešanā un citu sadarbības mehānismu esamība ietekmē to, kādi ir ETSG iniciatīvu teritoriālie modeļi un cik tās ir pilnīgas.** Dalībvalstīs, kuras dažādu iemeslu dēļ īpaši vilcinājās pieņemt vajadzīgos normatīvos aktus, bija vērojama nepārprotama ietekme uz ETSG jaunu iniciatīvu skaitu un izstrādes pilnīgumu. Tam, ka vairākus gadus nav izdevies izveidot ETSG iniciatīvas, ir dažādi iemesli, tostarp kavēšanās valstu procedūru pieņemšanā, kas īpaši attiecas uz Austriju un Itāliju. Politiskā fona izmaiņas vēlēšanu rezultātā dažos gadījumos ietekmēja arī politisko atbalstu. Kopumā ļoti sarežģītais process ETSG instrumenta izpētē un efektīvā piemērošanā bija problemātisks vairumā analizēto gadījumu.

**Izveidotajām ETSG ir raksturīga “sadarbības trajektorija”, kas sākas no mazāk formalizētas sadarbības un virzās uz formatlizētāku un intensīvāku sadarbību.** Eiroreģioni, eirorajoni, sadarbības grupas un citas formalizētas sadarbības formas bija daudzu ETSG nozīmīgi priekšteči.

**Kopumā ETSG dalībnieku struktūru galvenokārt veido vairāki reģionālie vai daudzi vietējie partneri, savukārt valstu līmeņa partneri joprojām piedalās samērā reti.** ETSG daudzlīmeņu struktūra ir drīzāk izņēmums nekā likumsakarība — vairumu ETSG veido vienāda administratīvā līmeņa partnerības.

**Vairākas ETSG ir paredzējušas lielu lomu pārstāvības institūcijām, savukārt dažas ETSG pat ievieš plašākas līdzdalības pieeju, proti, dažas ETSG paredzējušas mehānismus, lai veicinātu ciešākas saiknes ar pilsonisko sabiedrību (piemēram, *Ister Granum* pilsoniskais parlaments un mēru konference Eirometropolē Lille-Kortreika-Turnē).** ETSG partneru lēmumu pieņemšana ir kļuvusi par pārbaudēm un līdzsvara meklējumiem tādos jautājumos kā personāla komplektēšana, mītnes, valodas.

**Vairums izveidoto ETSG vēl nav pieņēmušas darbiniekus, kaut gan iecerējušas to izdarīt tuvākajā nākotnē.** Tas ir saistīts ar ETSG budžetiem un valstu darba tiesību atšķirīgo regulējumu. Gada budžeti saskaņā ar Regulas 1082/2006 11. pantu ir izstrādāti visās ETSG, savukārt daudzgadu budžeti joprojām ir noteikti tikai izņēmuma gadījumos. Tomēr tiem ir svarīga nozīme ETSG darbinieku nodrošināšanā. Vairākas ETSG ir noteikušas īpašu budžetu publicitātes nolūkiem.

## Ieteikumi Regulas 1082/2006 pārskatīšanai

### a) Dalība

- Veicināt trešo valstu dalību ETSG, norādot trešās valstis 1. un 3. pantā (būtība un sastāvs) un veidojot saiknes ar Pirmspievienošanās instrumenta (*IPA*) un Eiropas Kaimiņattiecību un partnerības instrumenta (*ENPI*) regulām.
- Plašāk izpētīt privātu organizāciju līdzdalības iespēju (Regulas 1082/2006 3. pants), ja izpildīti attiecīgi nosacījumi.

### b) Dalībvalstu uzdevumi

- Paplašināt jau izveidoto ETSG izmantošanu un rīcības brīvību piemērojamā tiesiskā regulējuma ziņā (2. pants), sniedzot ilustratīvus komentārus par regulas 1. pantā noteikto juridisko hierarhiju.
- Uzsvērt, ka ir svarīgi pieņemt lēmumu par ETSG izveides apstiprināšanu trīs mēnešu termiņā, kas noteikts regulas 4. pantā.
- Nodrošināt apmācību un tehnisko palīdzību kompetentajām iestādēm.
- Apsvērt ETSG regulas turpmāku saskaņošanu, lai noteiktu ETSG publisko statusu visās dalībvalstīs.
- Novērst publiskā finansējuma pārvaldības dubultās kontroles režīmu (6. pants) ar atbilstošiem norādījumiem kompetentajām iestādēm.

### c) Uzdevumi

- Novērst sašaurinātu vai maldinošu jēdziena ETSG “uzdevumi” interpretāciju, pielāgojot 7. panta 3. punkta formulējumu.
- Atbalstīt “lauku attīstības” kā ETSG potenciālā uzdevuma iekļaušanu 7. panta 3. punktā.
- Norādīt, ka ETSG *de iure* ir atbilstoši kandidāti dalībai visās ES finansētajās programmās, bez papildu partneru nepieciešamības.
- Sniegt tālākas norādes par 7. panta 4. punktu par uzdevumu neattiecināšanu uz “policijas un izpildvaras, tiesu varas un ārpolitikas vispārējām interesēm”.

### d) Tiesiskais režīms

- Noteikt skaidru robežšķirtni starp konvencijām un statūtiem, pārskatot 8. pantu (konvencijas) un 9. pantu (statūti), vai apsvērt iespēju izslēgt vienu no tiem.
- Lai atvieglotu darba tiesiskās attiecības, izvērtēt iespēju izveidot nodarbinātības statusu ārpus valstu tiesiskā regulējuma.
- Sniegt papildu norādes attiecībā uz ETSG struktūru 10. pantā (organizācija), lai veicinātu proporcionalitātes un līdzdalības demokrātijas principus.
- Sniegt skaidrojumu vai pārskatīt 10. panta 3. punktu par ETSG atbildību, “pat ja šādas darbības neietilpst ETSG uzdevumos”.
- Sniegt papildu norādes attiecībā uz ETSG struktūru 11. pantā (budžets) un tā praktisko piemērošanu, pieņemot darbā personālu.
- Sniegt papildu norādes par 13. pantu (sabiedrības intereses), lai skaidrotu Eiropas Savienības Tiesas veikto interpretāciju.