

**Opinia „Decentralizacja w Unii Europejskiej oraz rola samorządu lokalnego i regionalnego w kształtowaniu i realizacji polityki UE”**

(2013/C 139/08)

## KOMITET REGIONÓW

- Rozumie przez decentralizację wszystkie środki na poziomie politycznym, które umacniają rolę samorządów szczebla niższego niż krajowy w krajowym i europejskim procesie decyzyjnym oraz prowadzą do przeniesienia kompetencji ze szczebla ogólnokrajowego na organy lokalne i regionalne.
- Wyraża przekonanie, że sprawnie działające władze lokalne i regionalne oraz skuteczna decentralizacja powinny być oparte na zasadach pomocniczości, proporcjonalności i wielopoziomowego sprawowania rządów.
- Jest przekonany, że pomocniczość jako zasada polityczna i prawna jest decydującym motorem decentralizacji, gdyż dzięki niej kompetencje skupiają się na tym szczeblu, na którym mogą być najskuteczniej wykonywane.
- Zauważa, że kryzys gospodarczy i finansowy stał się katalizatorem reform i przemian; w niektórych krajach samorządy lokalne i regionalne zostały poddane reorganizacji terytorialnej, a po części w znacznym stopniu zmieniła się także instytucjonalna organizacja organów władzy.
- Zwraca uwagę, że spójny proces decentralizacji może się powieść tylko wtedy, gdy przekazywanie uprawnień samorządom szczebla niższego niż krajowy będzie szło w parze z odpowiednim przydziałem środków finansowych.
- Zauważa, że regiony, które finansują się w przeważającym stopniu ze środków własnych, bardziej odpowiedzialnie obchodzą się z dostępnymi środkami finansowymi, w związku z czym ich budżety publiczne są solidniejsze. Zachęca zatem państwa członkowskie, by w większym stopniu polegały na środkach własnych niż na systemie opartym na transferach.
- Podkreśla pozytywny związek między decentralizacją a skuteczną i zrównoważoną europejską polityką regionalną.
- Podkreśla z naciskiem, że w dyskusjach na temat przyszłości Europy powinno się uwzględniać szczebel lokalny i regionalny, ponieważ legitymacja Unii Europejskiej opiera się między innymi także na legitymacji szczebli niższych niż krajowy.
- Zaleca podejmowanie na wszystkich szczeblach sprawowania rządów wspólnych wysiłków zmierzających do trwałego zażegnania europejskiego kryzysu zadłużeniowego i w związku z tym wzywa do włączania samorządów lokalnych i regionalnych na równych prawach w opracowywanie europejskich i krajowych planów reform.

**Sprawozdawca** Franz SCHAUSBERGER (AT/PPE), przedstawiciel kraju związkowego Salzburg w Komitecie Regionów

**Dokument źródłowy**

## I. ZALECENIA POLITYCZNE

### KOMITET REGIONÓW

#### *Zalety decentralizacji*

1. Rozumie przez decentralizację wszystkie środki na poziomie politycznym, które umacniają rolę samorządów szczebla niższego niż krajowy w krajowym i europejskim procesie decyzyjnym oraz prowadzą do przeniesienia kompetencji ze szczebla ogólnokrajowego na organy lokalne i regionalne.

2. Przyznaje, że nie istnieje żadne zobowiązanie państw członkowskich UE do wybrania konkretnego modelu instytucjonalnego ani modelu decentralizacji kompetencji, przesunięcia ich lub współdzielenia z różnymi poziomami sprawowania rządów, jednak wskazuje równocześnie na fakt, że Unia – w szczególności w Traktacie o UE (art. 4 ust. 2) – wyraźnie podkreśla poszanowanie samorządności lokalnej i regionalnej.

3. Wskazuje na fakt, że w wielu dziedzinach polityki zdecentralizowanie kompetencji wykonawczych znacznie zwiększa ich efektywność, zarówno pod względem kosztów, jak i pod względem jakości usług i ich przybliżenia do obywateli.

4. Podkreśla, jak ważne jest, by obywatele europejscy identyfikowali się ze swoimi regionami i miastami, które odgrywają istotną rolę przede wszystkim jako przeciwwaga dla rosnącej internacjonalizacji i anonimowości rynków pracy i stosunków gospodarczych.

5. Jest przekonany, że decentralizacja i związana z nią rola organów lokalnych i regionalnych znacząco przyczynią się do niwelowania istniejących dysproporcji gospodarczych i społecznych między regionami Europy, a dzięki temu również do ograniczenia niekorzystnych skutków odpływu ludności z obszarów wiejskich w biednych regionach do aglomeracji miejskich, a także osłabiającej rynek pracy emigracji z jednego państwa członkowskiego do drugiego.

6. Odnotowuje z podziękowaniem wartościowy wkład i fachowe opinie wniesione przez Kongres Władz Lokalnych

i Regionalnych Rady Europy, a także przez zainteresowane strony, które przekazały swe uwagi w trakcie konsultacji.

#### *Zasadnicza odpowiedzialność KR-u za monitorowanie decentralizacji*

7. Podkreśla, że na Komitecie, jako przedstawicielu samorządów szczebla niższego niż krajowy (tzn. lokalnych i regionalnych) w procesie legislacyjnym i decyzyjnym UE, spoczywa odpowiedzialność za monitorowanie stosowania zasady pomocniczości oraz że jest on żywotnie zainteresowany regularną kontrolą stanu decentralizacji w UE i w krajach objętych procesem rozszerzenia.

8. Wskazuje na fakt, że w przyjętej niedawno opinii w sprawie tworzenia europejskiej kultury wielopoziomowego sprawowania rządów, w ramach działań następczych wobec białej książki Komitetu Regionów, Komitet wyraził zamiar uważnego śledzenia procesu decentralizacji w państwach członkowskich i w krajach objętych procesem rozszerzenia.

9. Potwierdza ten zamiar tym bardziej, że Rada Gmin i Regionów Europy oraz Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych prowadzą w tym zakresie szeroko zakrojone systematyczne prace; Komitet zamierza korzystać w swojej działalności z osiągnięć obu organizacji.

10. Przypomina, że ostatnia opinia Komitetu Regionów poświęcona tej kwestii datuje się z 7 lipca 2005 r., a od tego czasu w dziedzinie decentralizacji w UE dokonały się znaczące zmiany instytucjonalne, polityczne i prawne.

#### *Rozwój decentralizacji w Europie od czasu ostatniej opinii z 2005 r.*

11. Stwierdza, że Traktat z Lizbony z 2009 r. przyniósł umocnienie zasady pomocniczości, umocowanie tożsamości gmin i regionów w traktacie oraz wzmocnienie Komitetu Regionów, co z kolei stanowiło dla szeregu państw członkowskich zachętę do przeprowadzenia lub do zaplanowania reformy instytucjonalnej z myślą o większej decentralizacji bądź o wzmocnieniu władz szczebla lokalnego i regionalnego.

12. Zauważa, że w ostatnich latach decentralizacja w większości państw członkowskich ogólnie wzrosła. Wyraża jednak poważne zaniepokojenie przeciwnymi tendencjami w niektórych państwach członkowskich, w których autonomia finansowa władz lokalnych i regionalnych czy też prawo do samorządności na szczeblu lokalnym zostały znacznie ograniczone.

13. Stwierdza jednak także, że kryzys finansowy i gospodarczy, który rozpoczął się w 2009 r., a także trwający od 2012 r. kryzys zadłużeniowy, miały niekorzystny wpływ na proces zwiększania decentralizacji. Zmieniły się także relacje między państwami a instytucjami europejskimi, czego skutki odczuwalne są także na szczeblach niższych niż krajowy.

14. Odnotowuje w tym kontekście z zadowoleniem, że – w dużym stopniu dzięki inicjatywie KR-u – koncepcja wielopoziomowego sprawowania rządów pojawiła się w europejskiej debacie politycznej, co także może przeciwdziałać ewentualnym niekorzystnym tendencjom w zakresie decentralizacji.

15. Zwraca uwagę, że w niektórych państwach członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r. oraz w późniejszych latach, transformacja w zakresie decentralizacji jeszcze ostatecznie nie dobiegła końca. W związku z tym ma świadomość faktu, że niektóre z tych krajów, jak również kraje objęte Partnerstwem Wschodnim, muszą stawić czoła istotnym wyzwaniom, aby mogły kontynuować pomyślny rozwój społeczny i gospodarczy.

16. Wskazuje, że przy okazji najnowszych rozszerzeń dało się zauważyć niedostateczne zaangażowanie samorządów lokalnych i regionalnych w proces integracji, przez co zarówno rządy krajowe, jak i instytucje europejskie napotkały poważne wyzwania i problemy związane z wdrażaniem polityk UE i realizacją koniecznych reform, a to w ostatecznym rozrachunku odbija się także na obywatelach.

17. Stwierdza z zadowoleniem, że od czasu przyjęcia przez Radę Europy w 1985 r. Europejskiej karty samorządu lokalnego przeważająca większość państw należących do Rady Europy oraz wszystkie państwa członkowskie UE ratyfikowały tę kartę, której celem jest ochrona i ugruntowanie samorządu terytorialnego w Europie w oparciu o zasady demokracji, bliskości do obywateli i decentralizacji.

18. Przyjął z zadowoleniem i poparł inicjatywę Rady Europy dotyczącą Europejskiej karty demokracji regionalnej oraz przedłożenie przez Kongres w 2008 r. projektu tej karty, z zamiarem ujęcia najważniejszych zasad demokracji lokalnej w Europie. Ubolewa, że inicjatywa ta nie doszła do skutku w wyniku sprzeciwu licznych państw należących do Rady Europy, niemniej odnotowuje z uznaniem, że w 2009 r. ministrowie odpowiedzialni za sprawy samorządności lokalnej i regionalnej przynajmniej uchwalili zalecenia dotyczące demokracji regionalnej.

### **Decentralizacja i kryzys finansowy**

19. Obserwuje z uwagą, że w związku ze skutkami obecnego kryzysu finansowego i gospodarczego przedmiotem zainteresowania debaty publicznej na szczeblu krajowym i europejskim stał się także podział kompetencji, a zwłaszcza kwestia decentralizacji fiskalnej; często błędnie zakłada się przy tym, że działania władz szczebla niższego niż krajowy są jednym z czynników hamujących osiągnięcie celów budżetowych ustalonych na szczeblu ogólnokrajowym, mimo że to głównie szczebel krajowy jest odpowiedzialny za kryzys.

20. Stwierdza z zaniepokojeniem, że kryzys finansowy, który rozpoczął się w 2009 r., przerodził się w kryzys zadłużeniowy, który stanowi poważne zagrożenie dla gospodarki realnej regionów i miast i ma niekorzystny wpływ na strukturę społeczną w państwach członkowskich.

21. Obserwuje z zaniepokojeniem sytuację samorządu lokalnego i regionalnego w niektórych państwach europejskich w związku z reformami podjętymi w celu racjonalizacji i zapewnienia zrównoważonego charakteru administracji lokalnej i regionalnej. W wielu państwach członkowskich kryteria natury ekonomicznej dominujące w kontekście obecnego kryzysu gospodarczo-finansowego doprowadziły do zniekształcenia demokratycznych podstaw samorządu lokalnego i regionalnego, wyrządzając poważne szkody.

22. Występuje z całą stanowczością przeciwko temu, by kryzys gospodarczy i zadłużeniowy oraz środki oszczędnościowe konieczne w całej Europie były w niektórych państwach członkowskich traktowane jako pretekst do dalszej centralizacji władzy, do decentralizacji bez przyznania odpowiednich środków finansowych, do uproszczenia, ograniczenia czy nawet zniesienia struktur szczebla niższego niż krajowy, co w efekcie prowadzi do osłabienia demokracji na poziomie lokalnym i regionalnym. Tendencja ta oparta jest na błędnym założeniu, że usługi publiczne będą tańsze, jeżeli przeniesie się je na szczebel centralny.

23. Twierdzi, wręcz przeciwnie, że samorządy lokalne, jako instytucje najbliższe obywateli, znają ich potrzeby i są w najlepszym położeniu, by je zidentyfikować i na nie odpowiedzieć w okresie kryzysu.

24. Sprzeciwia się zdecydowanie takiej polityce, ponieważ jest ona sprzeczna z europejską zasadą pomocniczości, zgodnie z którą decyzje polityczne i regulacyjne powinny być podejmowane na szczeblu, który jest najbardziej odpowiedni do osiągnięcia założonego celu, oraz jak najbliżej obywateli.

25. Dostrzega podobne zjawiska również w krajach przygotowujących się do przystąpienia do UE, a także w krajach sąsiadujących z UE.

26. Stwierdza, że pod wpływem argumentów ekonomicznych związanych z kryzysem finansowym i zadłużeniowym bardzo często – niejednokrotnie bez dostatecznego oparcia w badaniach i analizach – łączenie gmin przedstawiane jest jako sposób na zmniejszenie kosztów. Uznaje jednak także, że w niektórych regionach łączenie gmin może być użytecznym środkiem, na przykład z uwagi na zmiany demograficzne.

27. Opowiada się za tym, by rozważając takie rozwiązanie, nie zapominać o związanym z nim możliwym zmniejszeniu bliskości do obywateli i ograniczeniu demokracji lokalnej oraz uwzględnić w pierwszym rzędzie możliwości współpracy między gminami i regionami oraz współpracy transgranicznej przynoszącej oszczędność kosztów. Likwidację gmin w wyniku ich łączenia powinno się rozważać ze szczególną starannością – może ona np. stanowić użyteczny środek w obliczu zmian demograficznych w regionach. Jeżeli chodzi o współpracę między gminami, wyraża zaniepokojenie z powodu utrudniania przez Komisję wspólnego wykonywania zadań w ramach tejże współpracy poprzez nakładanie wymogów, które wykraczają poza orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.

28. Podkreśla w tym kontekście znaczenie partnerstw miast, europejskich sieci miast i regionów, europejskich dwu- i wielostronnych programów współpracy terytorialnej, a także pozytywną rolę europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), jako instrumentów, które znacznie ułatwiają współpracę regionów i gmin w powiązanych obszarach polityki, takich jak usługi publiczne, transport czy ochrona środowiska.

#### **Aktualna sytuacja w zakresie decentralizacji w Europie <sup>(1)</sup>**

29. Stwierdza na podstawie najnowszych sprawozdań, że spośród 27 państw członkowskich UE trzy mają formalnie strukturę federalną, jedno jest państwem quasi-federalnym, pozostałe można określić jako unitarne w różnych formach tego ustroju, niektóre zaś, mimo struktury formalnie unitarnej, charakteryzują się organizacją terytorialną o charakterze heterogenicznym (ustrój asymetryczny). Stwierdza również, że w jedenaście państwach członkowskich istnieje tylko jeden szczebel niższy niż krajowy, w dziewięciu – dwa takie szczeble, a w siedmiu – trzy.

30. Obserwuje z uwagą fakt, że kryzys gospodarczy i finansowy stał się w wielu krajach katalizatorem reform i przemian; w niektórych krajach samorządy lokalne i regionalne zostały poddane reorganizacji terytorialnej, a po części w znacznym stopniu zmieniła się także instytucjonalna organizacja organów władzy. Zmiany te nie zawsze jednak podążają w kierunku zwiększonej decentralizacji.

31. Wskazuje na analizy, których przeprowadzenie zlecił, a które miały na celu opis aktualnej sytuacji w zakresie

decentralizacji oraz podziału kompetencji w państwach członkowskich.

#### **Zasady organizacji samorządów lokalnych i regionalnych**

32. Wyraża przekonanie, że sprawnie działające władze lokalne i regionalne oraz skuteczna decentralizacja powinny być oparte na zasadach pomocniczości, proporcjonalności i wielopoziomowego sprawowania rządów.

33. Uważa za niezwykle ważne, aby sprawowanie rządów na szczeblu lokalnym i regionalnym odbywało się poprzez organy wybrane demokratycznie i reprezentatywne dla wszystkich grup społeczeństwa, które będą odpowiedzialne wobec swoich obywateli. Związana z tym bliskość polityki do obywateli stanowi wartość dodaną demokracji na szczeblu lokalnym i regionalnym, gdyż dobre sprawowanie rządów i przejrzystość podnoszą legitymację i odpowiedzialność władz lokalnych i regionalnych oraz zwiększają zaufanie do nich.

34. Uważa za absolutnie konieczne, by decyzja o rozpoczęciu reform prowadzących do decentralizacji uprawnień i środków finansowych była zgodna z konkretnymi wyobrażeniami i potrzebami obywateli oraz społeczności lokalnych i regionalnych. Uznaje jednak również, że można rozważyć przeprowadzenie referendum, jeżeli jest to uzasadnione wagą wprowadzanych środków, a także zgodne z konstytucją danego państwa członkowskiego.

35. Stwierdza z zadowoleniem, że proces integracji europejskiej przyczynił się decydująco do decentralizacji na szczeblu regionalnym i lokalnym. Jeśli chodzi o kraje objęte procesem rozszerzenia i kraje Partnerstwa Wschodniego, obecnie przebiegająca w nich bądź rozważana decentralizacja może stać się istotnym czynnikiem, który pomoże tym krajom dostosować się do unijnego dorobku prawnego, a później wypełniać zobowiązania wynikające z członkostwa w UE.

36. Wskazuje ponadto na fakt, że w traktatach UE pośrednio uznaje się rolę demokracji lokalnej i regionalnej (art. 10 TUE, art. 20 ust. 2 TFUE i art. 40 Karty praw podstawowych UE), co świadczy o tym, że UE, niezależnie od zasadniczo neutralnej postawy wobec struktury instytucjonalnej w państwach członkowskich, uważa demokrację lokalną i regionalną za jeden z filarów swojej legitymacji.

37. Wzywa w tym kontekście wszystkie państwa członkowskie UE, które jeszcze tego nie uczyniły, by ugruntowały samorządność szczebla niższego niż krajowy w swoich krajach w odpowiednich ramach prawnych na najwyższym możliwym szczeblu (o ile to możliwe, na szczeblu konstytucyjnym).

<sup>(1)</sup> W tej części dokumentu wykorzystano informacje z ostatniego sprawozdania w sprawie finansów publicznych w UE na szczeblu niższym niż krajowy, opracowanego przez Radę Gmin i Regionów Europy (CEMR) i Dexia Crédit Local, oraz ze sprawozdania Komisji Europejskiej na temat finansów publicznych w UGW.

38. Wskazuje na fakt, że celem Komitetu nie jest utworzenie czysto statystycznych jednostek regionalnych, ale zbudowanie samorządności politycznej i administracyjnej na szczeblach niższych niż krajowy, ponieważ takie samorzady są w stanie znacznie lepiej wdrażać w praktyce środki i akty prawne przyjęte przez UE.

39. Podziela opinię m.in. Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych, że liczba zdecentralizowanych jednostek w krajach europejskich powinna także uwzględniać geograficzne rozmiary danego kraju; wskazuje także na tzw. „Manifest z Salerno”, opublikowany w 2012 r. przez stowarzyszenie Arco Latino, który zawiera wartościowe zalecenia co do dalszego rozwoju pośrednich szczebli zarządzania.

40. Opowiada się za tym, by decentralizacja terytorialna, która zgodnie z dewizą UE „zjednoczeni w różnorodności” ma decydujące znaczenie dla promowania różnorodności kulturowej, była wspierana przez wszystkie instytucje europejskie, między innymi po to, by wzbudzić w samorządach terytorialnych poczucie przynależności do europejskich jednostek terytorialnych.

41. Wskazuje w tym kontekście na zdecydowane korzyści, które przynosi zdecentralizowanie sprawowania rządów i administracji, takie jak lepsza ocena potrzeb i życzeń obywateli, (współ)opracowywanie różnych strategii, które mogą przyczynić się do wspierania zrównoważonego i konkurencyjnego wzrostu, właściwe zarządzanie finansowe i inwestycje na szczeblu lokalnym i regionalnym, umacnianie autonomii i demokracji na szczeblu lokalnym i regionalnym.

42. Podkreśla po raz kolejny, że zgodnie z zasadami dobrego sprawowania rządów i lepszego stanowienia prawa należy na jak najwcześniejszym etapie jeszcze aktywniej i skuteczniej angażować władze lokalne i regionalne oraz podmioty odpowiedzialne za wdrażanie polityki UE na szczeblach niższych niż krajowy w tworzenie i wdrażanie polityki i prawodawstwa UE.

43. Uważa w tym kontekście skuteczne wdrożenie umowy o współpracy między Komisją Europejską a Komitetem Regionów za ważny i niezbędny instrument służący zapewnieniu takiego zaangażowania.

44. Wzywa ponownie państwa członkowskie, w których istnieją władze regionalne o uprawnieniach ustawodawczych, by ustanowiły niezbędne mechanizmy umożliwiające tym władzom udział w procesach decyzyjnych UE w obszarach, które ich dotyczą. Powinno to dotyczyć nie tylko parlamentów regionalnych, które mają podejmować działania w ramach systemu wczesnego ostrzegania związanego ze stosowaniem zasady pomocniczości, lecz również regionalnych władz wykonawczych, które należałoby włączać w opracowywanie stanowiska krajowego w Radzie lub uwzględnić w składzie delegacji krajowych.

### **Wielopoziomowe sprawowanie rządów i związek między efektywnym i prawidłowo działającym samorządem lokalnym i regionalnym a właściwym stosowaniem zasady pomocniczości**

45. Przypomina, że wielopoziomowe sprawowanie rządów zapewnia współpracę wszystkich szczebli władzy i administracji przy wykonywaniu ich kompetencji i w procesie podejmowania decyzji, a pomocniczość i wielopoziomowe sprawowanie rządów oraz silne samorzady lokalne i regionalne to ściśle związane ze sobą elementy.

46. Przypomina także, że w Traktacie z Lizbony po raz pierwszy wyraźnie zaznaczono, iż zasada pomocniczości dotyczy wszystkich szczebli sprawowania rządów i administracji w UE, tzn. szczebla europejskiego, krajowego, lokalnego i regionalnego. Zasada pomocniczości i zasada proporcjonalności to warunki, które umożliwiają funkcjonowanie w praktyce wielopoziomowego sprawowania rządów.

47. Jest przekonany, że pomocniczość jako zasada polityczna i prawna jest decydującym motorem decentralizacji, gdyż dzięki niej kompetencje skupiają się na tym szczeblu, na którym mogą być najskuteczniej wykonywane.

48. Zamierza kontynuować współpracę z Kongresem Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy mającą na celu monitorowanie stosowania Europejskiej karty samorządu lokalnego oraz aktualnej sytuacji w zakresie demokracji lokalnej i regionalnej w państwach członkowskich UE i w krajach kandydujących.

49. Deklaruje ponownie zamiar opracowania unijnej karty wielopoziomowego sprawowania rządów bądź kontynuowania już rozpoczętych prac w tym zakresie (?).

### **Decentralizacja finansowa**

50. Stwierdza z zadowoleniem, że według ostatniego sprawozdania Komisji Europejskiej o finansach publicznych w ramach UGW<sup>(2)</sup> we wszystkich państwach członkowskich UE nasila się tendencja do decentralizacji fiskalnej, a coraz większa część wydatków i dochodów związana jest ze szczeblem lokalnym bądź regionalnym. W sprawozdaniu podkreśla się, że środki własne, tj. pozyskiwane autonomicznie z podatków i opłat na szczeblu niższym niż krajowy, są efektywniejszymi narzędziami finansowania niż transfery środków przekazywane przez rząd centralny, jednak własne podatki i opłaty są stosowane na szczeblu niższym niż krajowy w mniej niż 50 % przypadków i nie zwiększyły się od 1995 r.

51. Zwraca uwagę, że spójny proces decentralizacji może się powieść tylko wtedy, gdy przekazywanie uprawnień samorządom szczebla niższego niż krajowy będzie szło w parze z odpowiednim i wystarczającym przydziałem środków finansowych. Przypomina, że zarówno Europejska karta samorządu lokalnego, jak i ramy odniesienia Rady Europy dotyczące demokracji regionalnej przewidują odpowiednie zobowiązania i środki, które mają podjąć państwa sygnatariusze.

(2) Zob. opinie CdR 89/2009 fin i CdR 273/2011 fin.

(3) [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2012/public-finances-in-emu-2012\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/public-finances-in-emu-2012_en.htm) (w języku angielskim)

52. Ocenia krytycznie w tym kontekście najnowsze tendencje w niektórych państwach członkowskich, w których przekazywaniu kompetencji nie towarzyszy przydzielanie odpowiednich środków finansowych bądź uprawnień do pozyskiwania dochodów. Prowadzi to do nieskuteczności samorządów lokalnych lub regionalnych, co z kolei wykorzystywane jest jako argument za centralizacją.

53. Wskazuje na fakt, że decentralizacja sama w sobie nie prowadzi do rozrzutności ze strony samorządów szczebla niższego niż krajowy; przyczyną takiego zjawiska jest raczej niewłaściwe wdrażanie środków decentralizacyjnych, którym nie towarzyszy decentralizacja fiskalna.

54. Przywołuje ponownie sprawozdanie Komisji Europejskiej o finansach publicznych w UGW, zgodnie z którym regiony, które finansują się w przeważającym stopniu ze środków własnych, bardziej odpowiedzialnie obchodzą się z dostępnymi środkami finansowymi, w związku z czym ich budżety publiczne są solidniejsze. Zachęca zatem państwa członkowskie, by w miarę możliwości odchodziły od systemu opartego na transferach na rzecz systemu opartego na środkach własnych.

55. Dostrzega z zaniepokojeniem, że wiele regionów i gmin znalazło się w bardzo trudnej sytuacji finansowej wskutek zaangażowania się w ryzykowne spekulacje finansowe. Proponuje, by opracowano właściwe instrumenty i strategie, by zaradzić takim sytuacjom.

56. Wzywa Komisję Europejską, by w odniesieniu do projektów współfinansowanych przez UE, które służą realizacji konkretnych celów, takich jak cele strategii „Europa 2020”, ściślej określiła ramy prawne, tak by zapewnić równowagę między wymaganiami dotyczącymi współfinansowania z budżetów władz lokalnych i regionalnych a obliczaniem ich deficytu publicznego.

57. Podkreśla pozytywny związek między decentralizacją a skuteczną i zrównoważoną europejską polityką regionalną i wskazuje w tym kontekście na analizy, z których wynika, że w zdecentralizowanych państwach członkowskich to przede wszystkim polityka spójności przynosi lepsze rezultaty.

58. Wskazuje jednocześnie na fakt, że to zwłaszcza w państwach członkowskich o centralistycznej strukturze, w których wszystkie regiony kwalifikują się do wsparcia w ramach Celu 1, dochodzi do nieefektywnego wdrażania polityki spójności, ponieważ scentralizowane organy administracji często nie znają dobrze regionalnych problemów i wyzwań związanych z danymi projektami. Z tego względu opowiada się za tym, by w przyszłości zarządzanie poszczególnymi funduszami w państwach członkowskich odbywało się z udziałem szczebli niższych niż krajowy.

### **Decentralizacja i dążenia do autonomii**

59. Jest przekonany, że właściwie rozumiana decentralizacja może znacznie zwiększyć zadowolenie obywateli w regionach i gminach i przyczynić się do wzmocnienia całego państwa.

60. Jest przekonany, że długotrwałe odmawianie poważnego dialogu między różnymi szczeblami sprawowania rządów, ciągłe ignorowanie regionalnych życzeń i interesów związanych z decentralizacją kompetencji oraz dotyczących niezbędnych zasobów finansowych, może skłaniać do dążenia do autonomii, a w szczególnych przypadkach do żądania niezależności. Przypomina w tym kontekście, że konsekwentne i spójne stosowanie i akceptacja zasad pomocniczości i proporcjonalności na poziomie europejskim to najlepsze ramy, by uwzględnić uzasadnione interesy poszczególnych poziomów władzy.

61. Obserwuje z uwagą nasilające się w ostatnim czasie dążenia do autonomii w regionach państw członkowskich UE i krajów negocjujących przystąpienie, a także przyczyny tych dążeń, które są bardzo zróżnicowane pod względem historycznym, politycznym i gospodarczym.

62. Proponuje w związku z tym, by w takich przypadkach przeprowadzić analizę przyczyn, aby zbadać i zrozumieć pobudki i motywacje oraz znaleźć spójne i pokojowe rozwiązania dla wszystkich zainteresowanych stron.

63. Stwierdza wyraźnie, że zgodnie z art. 4 ust. 2 Traktatu o UE rozwój tendencji w regionie w kierunku autonomii należy zasadniczo traktować jako wewnętrzną sprawę danego państwa.

64. Przypomina, że w wypadku, gdyby dany region uzyskał niezależność i pragnął przyłączyć się do UE, musiałby przedstawić swą oficjalną kandydaturę Radzie i złożyć wniosek o członkostwo zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej, podobnie jak każdy inny kraj ubiegający się o członkostwo w UE.

### **Wizje dla przyszłej Europy**

65. Uczestniczy z dużym zainteresowaniem w rozpoczętej ostatnio dyskusji na temat różnych wizji przyszłej Europy i oczekuje, że podmioty szczebla niższego niż krajowy zostaną od samego początku włączone w tę debatę; postrzega to jako ważne wyzwanie w ramach swych własnych działań.

66. Podkreśla, że wizja dla Europy nieodzownie musi uwzględniać szczebel lokalny i regionalny, ponieważ legitymacja Unii Europejskiej opiera się między innymi także na legitymacji szczebli niższych niż krajowy.

67. Uważa, że konieczne jest zwołanie konwentu w celu debaty nad tymi kwestiami. Sformułuje i przedstawi swoje wyobrażenia dotyczące przyszłego kształtu UE, które sprowadzają się do tego, by w nowych traktach poświęcić jeszcze więcej miejsca wzmocnieniu uznania demokracji lokalnej i regionalnej.

68. Zaleca przy tym, by podjąć rozważania, na ile decentralizacja i skuteczna samorządność na szczeblu lokalnym, i w odpowiednich przypadkach regionalnym, mogłaby być jednym z warunków członkostwa w UE.

#### **Zalecenia**

69. Zaleca pogłębienie dialogu instytucji europejskich z samorządami lokalnymi i regionalnymi z myślą o bezpośredniej współpracy między regionami, miastami i gminami a organami Unii Europejskiej.

70. Zaleca wprowadzanie synergii na wszystkich szczeblach sprawowania rządów w celu trwałego zażegnania europejskiego kryzysu zadłużeniowego i w związku z tym wzywa do włączenia samorządów lokalnych i regionalnych na równych prawach w opracowywanie europejskich i krajowych planów reform.

71. Wzywa państwa członkowskie, by wszelką reorganizację terytorialną lub przysze reformy administracji lokalnej przeprowadzały w sposób staranny, dobrze przemyślany i zaplanowany, a także z poszanowaniem Europejskiej karty samorządu lokalnego oraz europejskich ram odniesienia dotyczących demokracji regionalnej, co gwarantuje i wzmacnia samorząd lokalny oparty na zasadach demokracji, bezpośredniej bliskości i decentralizacji.

72. Zachęca do tego, by w większym stopniu uwzględniać przykłady najlepszych praktyk sprawdzone w regionach i gminach, tak by posunąć naprzód debatę publiczną na temat decentralizacji, zwłaszcza w krajach o tradycjach centralistycznych, i wykazać na przykładzie skutecznych rozwiązań, jakie korzyści ona przynosi.

73. Zwraca się do Komisji Europejskiej, by w jeszcze większym stopniu niż dotychczas wspierała programy ukierunkowane na szkolenie administracji lokalnej i regionalnej w zakresie opracowywania odpowiednich projektów wsparcia, a także baczniej zwracała uwagę na to, by podział środków pomocowych UE dokonywał się w oparciu o obiektywne kryteria, a nie arbitralne względy polityczne.

74. Zwraca się ponownie do Komisji Europejskiej, by w swoich corocznych sprawozdaniach z postępów przewidziała osobny rozdział dotyczący sytuacji w zakresie samorządności lokalnej i regionalnej w danym kraju negocjującym przystąpienie do UE.

75. Przyjmuje z zadowoleniem fakt, że doroczne sprawozdanie Komisji Europejskiej o finansach publicznych w ramach UGW za rok 2012 po raz pierwszy zawiera rozdział poświęcony decentralizacji fiskalnej oraz sytuacji w zakresie finansów na szczeblu lokalnym i regionalnym, a także bieżącym reformom w dziedzinie decentralizacji fiskalnej w państwach członkowskich. Zachęca Komisję Europejską, by co roku przeprowadzała taką analizę służącą monitorowaniu finansów publicznych na szczeblach niższych niż krajowy.

76. Proponuje uzupełnienie wspomnianej analizy dotyczącej aktualnej sytuacji w zakresie decentralizacji oraz podziału kompetencji w państwach członkowskich o dodatkowe badania poświęcone związkom między decentralizacją kompetencji z jednej strony a udostępnieniem środków finansowych dzięki decentralizacji fiskalnej z drugiej strony. Podkreśla przydatność tego instrumentu w procesie monitorowania właściwego stosowania zasady pomocniczości.

Bruksela, 12 kwietnia 2013 r.

Przewodnicząca  
Komitetu Regionów  
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO