



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 6.10.2005
COM(2005)473 końcowy

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**w sprawie stosowności ustanowienia zasad dotyczących ogólnoeuropejskiej podstawy
bardziej szczegółowych poziomów klasyfikacji NUTS**

TŁO

Na początku lat 70. Komisja stworzyła Nomenklaturę Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) jako wspólny, spójny system podziału terytorium Unii Europejskiej celem opracowywania statystyk regionalnych dla Wspólnoty. Przez około trzydzieści lat wdrażanie i uaktualnianie klasyfikacji NUTS przeprowadzane było w ramach szeregu „umów dżentelmeńskich” pomiędzy Państwami Członkowskimi a Komisją, czasami zawieranych po długich i żmudnych negocjacjach. Prace nad rozporządzeniem nadającym NUTS status prawny rozpoczęto wiosną 2000 r. Rozporządzenie w sprawie NUTS zostało przyjęte w maju 2003 r. i weszło w życie w lipcu 2003 r.¹.

Obecny podział NUTS dzieli każde Państwo Członkowskie na wiele regionów na poziomie NUTS 1. Następnie każdy z nich został kolejno podzielony na regiony poziomu NUTS 2, a te z kolei na regiony na poziomie NUTS 3.

Do początku lat 90. klasyfikacja NUTS składała się wyłącznie z trzech wyżej wymienionych poziomów. Celem zaspokojenia coraz większego zapotrzebowania na informacje na poziomie lokalnym Komisja opracowała podregionalny system informacyjny, którego pierwszy stopień polega na stworzeniu klasyfikacji lokalnych jednostek administracyjnych (zwanymi „LAU”) zgodnych z NUTS. Dwa kolejne stopnie (nazwane LAU) zostały określone zgodnie z zasadami NUTS, ale jedynie ostatni i najmniejszy (poziom LAU 2) został ustalony dla wszystkich Państw Członkowskich. Zwykle odpowiada on pojęciu „gminy” lub „powiatu”.

Podczas dyskusji na temat rozporządzenia NUTS na forum Rady zaprezentowano rozbieżne poglądy co do tego ile poziomów NUTS powinien obejmować tekst prawny. Wiele krajów nalegało na pozostawienie trzech poziomów NUTS, podczas gdy kilka z nich (ich opinię poparł Parlament Europejski) wyraziło chęć włączenia poziomów 4 i 5, tzn. obecnych poziomów LAU 1 i 2. Celem uzyskania kompromisu Komisja przyjęła wniosek dotyczący wyznaczenia dwuletniego okresu na dokonanie analizy stosowności objęcia dalszych poziomów NUTS przedmiotowym rozporządzeniem. Dlatego też rozporządzenie NUTS zawiera następujące postanowienie w art. 2 ust. 5:

- „Każde Państwo Członkowskie, zgodnie z podjętą przez siebie decyzją, może przyjąć bardziej szczegółowe poziomy klasyfikacji, w których poziom NUTS 3 ulega dalszym podziałom. W okresie dwóch lat od wejścia w życie tego rozporządzenia Komisja, po konsultacji z Państwami Członkowskimi, przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie komunikat w sprawie stosowności ustanowienia na podstawie ogólnoeuropejskiej zasad bardziej szczegółowych poziomów klasyfikacji NUTS.”

Co oznaczałby dodatkowy poziom NUTS w przedmiotowym rozporządzeniu, biorąc pod uwagę różne zasady przedmiotowego rozporządzenia?

- Poziom NUTS 4 stanowiłby podpodział regionów poziomu NUTS 3,

¹ Rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. w sprawie ustanowienia wspólnej klasyfikacji jednostek terytorialnych dla celów statystycznych (NUTS) (Dz.U. L 154 z 21.6.2003, str.1)

- Regiony poziomu NUTS 4 powinny obejmować całe terytorium każdego kraju,
- Podział regionalny zostałby utrzymany na takim samym poziomie przez okres co najmniej trzech lat przed kolejnym wprowadzeniem możliwych zmian,
- Miałyby zastosowanie minimalne i maksymalne progi populacji,
- Dostarczenie pełnych wykazów nazw/tożsamości regionów poziomu 4,
- Stworzenie specjalnych reguł celem objęcia modyfikacji poziomu NUTS 4 w art. 5.

Innymi słowy, wprowadzenie dodatkowego poziomu regionalnego w rozporządzeniu NUTS oznaczałoby konieczność wykonania dodatkowej pracy zarówno ze strony Państw Członkowskich, jak Komisji. W ostatnim czasie Komisja sprawdziła, czy zalety dodatkowego poziomu regionalnego NUTS przeważają ciężar związany z wykonaniem dodatkowej pracy.

Niniejszy Komunikat odzwierciedla wyniki badania przeprowadzonego przez Komisję.

KONSULTACJE Z PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI

Przede wszystkim Komisja przeprowadziła konsultacje z urzędami statystycznymi Państw Członkowskich. W dniu 15 czerwca 2004 r. do wszystkich krajowych urzędów statystycznych rozesłano kwestionariusz pisemny. Podczas tych konsultacji wszystkie Państwa Członkowskie przesłały swoje odpowiedzi². Odpowiedzi różniły się w dużym stopniu, zarówno pod względem długości, jak i treści. Na ich podstawie można dojść do następujących wniosków:

- Większość państw stosuje podział regionalny pomiędzy poziomem NUTS 3 a poziomem LAU 2, tzn. poziomem LAU 1.
- Wspomniany poziom LAU 1 wykorzystywany jest również do gromadzenia i rozprzestrzeniania regionalnych danych statystycznych w obrębie danego państwa.
- Jedynie znikoma liczba państw stosuje więcej niż jeden podział regionalny między poziomem NUTS 3 a poziomem LAU 2. Dlatego też propozycja Komisji może się skupić na LAU-poziom1.
- W większości państw granice poziomu LAU 1 nigdy nie ulegają zmianie, bądź ulegają jej rzadko. Dlatego też jest to praktyczna gwarancja stabilizacji.
- W niewielu odpowiedziach określono dokładnie progi populacji dla regionów poziomu NUTS 4. Ta kwestia uważana jest za problematyczną.
- Wydaje się, że opinie są podzielone w związku z kwestią czy poziom NUTS 4 na poziomie europejskim powinien zostać włączony do rozporządzenia. Licząc Francję i Finlandię (które opowiadają się za regionami funkcjonalnymi, nie będącymi podpodziałami regionów poziomu NUTS 3) jako głosy na „nie”, 14 z 25 państw sprzeciwia się kolejnemu poziomowi NUTS w rozporządzeniu.

² Przedmiotowy kwestionariusz oraz przegląd odpowiedzi Państw Członkowskich znajdują się w załączniku do niniejszego komunikatu.

Podczas spotkania grupy roboczej z Państwami Członkowskimi, które miało miejsce w Luksemburgu w dniach 3 i 5 listopada 2004 r. kwestię tę poddano szczegółowej analizie. Poza nielicznymi wyjątkami osiągnięto consensus polegający na tym, że poziom NUTS 1 powinien być zharmonizowany w całej Europie i że Komisja powinna odegrać swoją rolę instytucji koordynującej oraz ułatwiającej komunikację, jednakże wspomniany poziom nie powinien być włączony jako poziom NUTS 4 w rozporządzeniu w sprawie NUTS. Komisja stwierdziła, że dane statystyczne na poziomie LAU 1 byłyby bardzo przydatne (na zasadzie dobrowolności) i zostałyby wprowadzone do odpowiedniej bazy danych.

OCENA

W wyniku konsultacji dotyczących oceny wykonalności z punktu widzenia Państw Członkowskich, Komisja przyjęła ocenę na podstawie poniżej przedstawionych ram analitycznych:

1. WYMAGANIA POLITYK UE UZASADNIAJĄCE STWORZENIE DODATKOWEGO POZIOMU NUTS

Dane statystyczne na poziomie regionalnym są wykorzystywane głównie dla celów polityki spójności. W chwili obecnej oraz w przewidywalnej przyszłości najniższy poziom dostarczania tego rodzaju danych to poziom NUTS 3. W niektórych dziedzinach polityk mogą być wymagane bardziej szczegółowe informacje statystyczne (np. odnośnie do rozwoju terenów wiejskich), jednakże nie jest jasne, czy wymagania te będą spełnione w najlepszy sposób przy wykorzystaniu jednostek administracyjnych. Nie określono żadnych naglących potrzeb systematycznego gromadzenia regionalnych danych statystycznych na niższym poziomie administracyjnym (tzn. NUTS).

Ponieważ Unia Europejska ulega rozszerzaniu stosowanie polityk, w sensie geograficznym, najprawdopodobniej również zwiększy swój zasięg. Zasada pomocniczości może wymagać od Państw Członkowskich poświęcenia uwagi drobniejszym szczegółom w określonych inicjatywach politycznych (np. w programach miejskich), jednakże Komisja nie może i nie powinna zarządzać tym poziomem szczegółowości na całym terytorium Wspólnoty, ale w perspektywach poświęconych konkretnym politykom.

Dlatego też, z punktu widzenia polityki europejskiej, stworzenie i zarządzanie dodatkowym poziomem NUTS w rozporządzeniu w sprawie NUTS nie jest uzasadnione.

2. MOŻLIWOŚĆ WŁĄCZENIA POZIOMU NUTS 4 ZGODNIE Z ZASADAMI RZECZONEGO TEKSTU PRAWNEGO DO PRZEDMITOWEGO ROZPORZĄDZENIA W ODNIESIENIU DO WSZYSTKICH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

W świetle silnego oporu większości urzędów statystycznych Państw Członkowskich, zmuszenie wszystkich Państw Członkowskich do stworzenia poziomu NUTS 4, który musiałby objąć terytorium całego kraju, cechować się długotrwałą stabilnością oraz uwzględniać określone wielkości progowe itp., wydaje się raczej problematyczne.

Wiele urzędów statystycznych przedstawiło dobre argumenty przeciwko wprowadzeniu formalnego, dodatkowego poziomu NUTS: dodanie czwartego poziomu podziału regionalnego nie wpłynęłoby na zwiększenie jakości i porównywalności europejskich danych statystycznych. Podziały terytorialne oparte na regionach administracyjnych składają się z bardzo różnych rodzajów terenów, których zróżnicowanie pogłębia się wraz z przemieszczaniem się w dół podziału hierarchicznego. Progi populacji, jako takie, nie wpłynęłyby na zharmonizowanie tych terenów, ani nie uczyniłyby ich bardziej przydatnymi w przypadku zastosowania ich do raczej niewielkich „regionów”. Jednakże zachęca się do elastycznego (w zależności od przypadku) zastosowania podziałów terytorialnych innych niż poziomy NUTS od 1 do 3, jeżeli będzie to wymagane zgodnie z potrzebami polityk.

3. DOSTARCZANIE DANYCH STATYSTYCZNYCH W WYNIKU DODATKOWEGO POZIOMU NUTS W FORMALNYCH WYMOGACH PRZEDMIOTOWEGO ROZPORZĄDZENIA

Pierwszym kandydatem do figurowania w stałych statystykach na poziomie NUTS 4 byłyby roczne dane dotyczące populacji. W chwili obecnej Komisja otrzymuje co dziesięć lat szczegółowe dane dotyczące populacji dzięki spisom prowadzonym na poziomie LAU 2 (gminy). Otrzymywanie bardziej aktualnych danych w zharmonizowanej formie z poziomu LAU 1 (odpowiadającemu poziomowi NUTS 4) umożliwiłoby dogłębną analizę ewolucji regionalnych w skali europejskiej.

4. UZASADNIENIE ZASOBÓW NIEZBĘDNYCH DLA DOSTARCZANIA DANYCH STATYSTYCZNYCH NA MOŻLIWYM POZIOMIE NUTS 4

W tym punkcie należy określić dwa różne rodzaje kosztów: zasoby niezbędne dla uaktualniania struktury dodatkowego poziomu NUTS (zarządzanie kodami, nazwami regionów, zachowywanie wartości progowych, zarządzanie zmianami itp.) oraz zasobów niezbędnych dla zbioru danych statystycznych. Rozporządzenie NUTS dotyczy klasyfikacji jako takiej, NIE zaś danych statystycznych, które regulowane są w innych statystycznych aktach prawnych. W chwili obecnej nie istnieją żadne ramy prawne dotyczące gromadzenia danych bardziej szczegółowych niż na poziomie NUTS 3, nie ma również żadnych aktualnych planów dotyczących bardziej szczegółowych zbiorów danych. Dlatego też wydaje się niewłaściwym przeznaczanie skromnych zasobów na utrzymanie klasyfikacji, w stosunku do której w chwili obecnej nie przewiduje się żadnych danych statystycznych.

WNIOSEK

Komisja stwierdza, że obecnie nie należy planować żadnego dodatkowego poziomu podziału regionalnego w ramach rozporządzenia NUTS. Wysiłki służb powinny koncentrować się na informacjach statystycznych dostępnych w ramach istniejących poziomów NUTS w kontekście konsolidacji w ramach rozszerzonej UE, na poprawie jakości oraz na pozyskiwaniu dodatkowych danych regionalnych w przypadkach, gdy wymagane jest to dla realizacji celów polityk.

Również na poziomie nieformalnym harmonizację poziomu LAU 1 Komisja powinna aktywnie wesprzeć na skalę europejską. Zachodzi zatem konieczność intensywnej wymiany poglądów pomiędzy urzędami statystycznymi, inspirowaną i wspomaganą przez Komisję oraz opracowanie wskazówek dotyczących harmonizacji koncepcji dotyczących określenia regionów poziomu LAU 1.

Wnioskuje się o przeprowadzenie w przyszłości ponownej oceny sytuacji. Najbardziej odpowiednia do tego chwila nadarzy się w 2008 r., po rozpoczęciu kolejnego okresu polityki spójności.

ZAŁĄCZNIK

4.1. Kwestionariusz dla Państw Członkowskich

Pytanie nr 1

Czy oficjalny podział terytorialny niższy niż poziom NUTS 3 (i powyżej poziomu NUTS 2, tzn. lokalne jednostki administracyjne) jest używany dla celów statystycznych w Pana/Pani kraju? Proszę opisać poziom używanej przez Was klasyfikacji terytorialnej (liczba regionów, średni rozmiar, czy spełniają funkcje administracyjne, pozycja w hierarchii regionów).

Pytanie nr 2

Czy w Pani/Pana kraju stosuje się więcej niż jeden podział terytorialny między poziomem NUTS 3 a poziomem NUTS 2 dla celów statystycznych? Jeżeli tak, proszę je wszystkie opisać i wskazać na czym polegają różnice. W tym przypadku proszę odpowiedzieć na poniższe pytania w odniesieniu do wszystkich wspomnianych podziałów.

Pytanie nr 3

Czy są stosowane, gromadzone i upowszechniane jakiekolwiek regionalne dane statystyczne w odniesieniu do szczegółowego poziomu poniżej poziomu NUTS 3? Proszę podać kilka przykładów dziedzin statystycznych, w przypadku których dane opracowywane są i/lub upowszechniane regularnie w podziale szczegółowym.

Pytanie nr 4

Jak często ulegają zmianie granice jednostek na tym poziomie klasyfikacji regionalnej? Może Pan/Pani określić zarówno częstotliwość, jak i liczbę jednostek, których dotyczyły zmiany terytorialne.

Pytanie nr 5

Niezależnie od sytuacji w kraju, czy uważa Pan/Pani za potrzebny dla Unii Europejskiej bardziej szczegółowy poziom NUTS niż poziom NUTS 3? Czy uważa Pan/Pani za pomocny jeden dodatkowy poziom (poziom NUTS 4) lub więcej niż jeden dodatkowy poziom NUTS (poziomy NUTS 4, 5 ...)? Proszę uzasadnić swoją odpowiedź.

Pytanie nr 6

Jakie Pana/Pani zdaniem powinny być progi populacji dla dodatkowych poziomów (dodatkowego poziomu) NUTS?

Pytanie nr 7

Proszę zamieścić Pana/Pani wszelkie komentarze dotyczące kwestii kolejnych poziomów NUTS.

4.2. Załącznik 2: Streszczenie odpowiedzi Państw Członkowskich

	Podział regionalny poniżej poziomu 3 NUTS?	Więcej niż jeden poziom?	Gromadzenie i publikacja danych?	Częstotliwość zmian granic	Czy GUS chce poziomów poniżej NUTS 3?	Progi populacji?
Belgia	Nie	—	—	—	Nie	—
Republika Czeska	tak	częściowo	tak	rzadko	Nie	—
Dania	Nie	—	—	—	Nie	—
Niemcy	częściowo	Nie	tak	często	Nie	—
Estonia	tak	Nie	tak	rzadko	tak	30 000 - 500 000
Grecja	tak	Nie	tak	rzadko	tak	trudności
Hiszpania	tak	w niektórych dziedzinach	Nie	rzadko	tak	trudności
Francja	nie dla statystyk	Nie	Nie	rzadko	regiony funkcjonalne	50 000 - 150 000
Irlandia	tak	Nie	tak	rzadko	Nie	—
Włochy	tak	Nie	w przyszłości	co 10 lat	tak	dotychczas brak odpowiedzi
Cypr	tak	Nie	tak	nigdy	tak	40 000 - 150 000
Łotwa	tak, ale będzie zniesiony	Nie	tak	rzadko	Nie	—
Litwa	tak	Nie	tak	rzadko	Nie	—
Luksemburg	tak	w niektórych dziedzinach	tak	rzadko	tak	trudności
Węgierski	tak	Nie	tak	często	Nie	—
Malta	tak	Nie	tak	rzadko	być może	30 000 - 130 000
Niderlandy	Nie	—	—	—	Nie	—
Austria	tak	Nie	tak	nigdy	Nie	—
Polska	tak	Nie	tak	często	tak	średnia krajów
Portugalia	tak	Nie	tak	rzadko	tak (zastrzeżenia)	—
Słowenia	tak	Nie	tak	często	być może	trudności
Republika Słowacka	tak	Nie	tak	rzadko	Nie	trudności
Finlandia	tak	Nie	tak	często	regiony funkcjonalne	nie mają sensu

	Podział regionalny poniżej poziomu 3 NUTS?	Więcej niż jeden poziom?	Gromadzenie i publikacja danych?	Częstotliwość zmian granic	Czy GUS chce poziomów poniżej NUTS 3?	Progi populacji?
Szwecja	tak	Nie	Nie	nigdy	Nie	—
Zjednoczone Królestwo	tak	tak	tak	rzadko	tak	25 000 - 150 000