Magdalena SAPAŁA
Katedra Europeistyki
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

ZACHOWANIA WŁADZ REGIONALNYCH W POLITYCE EUROPEJSKIEJ HISZPANII I NIEMIEC

Podstawowym celem niniejszego artykułu jest przybliżenie niektórych aspektów problemu aktywizowania się władz regionalnych i lokalnych[1] w procesie integracji europejskiej. Opracowanie to jest próbą odpowiedzi na pytanie: jak pod wpływem czynników związanych z integracją europejską władze regionalne i lokalne włączają się w kształtowanie polityki europejskiej w państwach członkowskich? Problem ten mieści się w popularnym w literaturze zachodniej nurcie badawczym na temat procesu decyzyjnego UE i aktywizacji regionów[2]. Z tej złożonej i wielowątkowej tematyki autorka wybrała model adaptacji instytucjonalnej oraz przykłady działań podejmowanych przez niemieckie landy i hiszpańskie wspólnoty autonomiczne.

Dziś, w trakcie intensywnych przygotowań Polski do członkostwa w UE, problematyka zachowań władz terytorialnych wobec wyzwań integracji europejskiej jest niezwykle istotna. Już teraz bowiem powinna krystalizować się ich

[1] Ze względu na duże zróżnicowanie sposobów podziału terytorialnego w państwach UE w niniejszym opracowaniu przez pojęcie „władze regionalne i lokalne" (WRL) oraz „władze regionalne", „władze subcentralne", „regiony" należy rozumieć jednostki przestrzenne poniżej szczebla centralnego. Ponadto, dopuszczając się uproszczenia, autorka zasadniczo nie uwzględnia specyficznych rozwiązań dla władz regionalnych i lokalnych, chyba że inaczej zaznaczono.

[2] Por.: *European Union. Power and Policy-Making*, ed. J. Richardson, Routledge, London 1996; *Policy-Making in the European Union*, eds H. Wallace, W. Wallace, Oxford University Press, Oxford 1996; G. Marks, F. W. Scharpf, P. C. Schmitter, W. Streeck, *Governance in the European Union*, Sage Publications, London 1998; *Adjusting to Europe. The Impact of the European Union on National Institutions and Policies*, eds Y. Meny, P. Muller, J. L. Quermonne, Routledge, London 1996; *Europearised Politics? European Integration and Rational Political Systems*, eds K. H. Goetz, S. Hix, Frank Cass, London 2001.

odpowiednia postawa. Powinny one aktywnie podejmować działania w celu włączenia się w dyskusje nad europejską polityką polskiego rządu oraz wykorzystywać istniejące możliwości bezpośredniego zaistnienia na arenie europejskiej i doświadczenia w tym zakresie regionów z państw członkowskich.

Mobilizacja władz regionalnych i lokalnych

Pomimo silnego zakorzenienia Unii w zasadach demokracji, w sensie prawa wspólnotowego państwa członkowskie są postrzegane jako jedyne odpowiedzialne za wierne reprezentowanie wszystkich krajowych organów władzy, realizujących rozpatrywane na forum UE zadania. Oczekuje się, że władze centralne państw dostarczą zainteresowanym organom subcentralnym pełnych informacji o procesach legislacyjnych i będą też w pełni reprezentować interesy swoich części składowych. Jednakże proces integracji europejskiej na tyle wkracza w kompetencje i zadania niższych szczebli administracyjnych w państwach członkowskich, że dla dobrego zabezpieczenia ich interesów nie wystarcza już sama reprezentacja władz centralnych. W wyniku procesu integracyjnego na szczebel subcentralny nakładane są spore ciężary implementacyjne. Traktaty, dyrektywy i rozporządzenia, choć podpisywane przez przedstawicieli najwyższego szczebla państwa, zmieniają zakres praw i obowiązków władz regionalnych i lokalnych (WRL). Ilustruje to poniższa tabela, w której przedstawiono główne obszary wpływu ustaleń Jednolitego Aktu Europejskiego na zadania i funkcjonowanie władz lokalnych w Wielkiej Brytanii. Jak wynika z tego zestawienia, chociaż niektóre obszary kompetencji są bardziej „zeuropeizowane" niż inne, to wyraźnie widać, że Jednolity Akt Europejski wpłynął na szeroki zakres funkcji władz na szczeblu subcentralnym.

Wpływ integracji europejskiej na WRL określa się jako ich europeizację, czyli proces, poprzez który obszary polityki wewnętrznej stają się coraz bardziej przedmiotem europejskiego procesu decyzyjnego. Europeizacja to inaczej reperkusje, które powoduje transfer narodowych kompetencji decyzyjnych na szczebel europejski w wewnętrznych instytucjach państw członkowskich[3]. Obok europeizacji także zjawisko decentralizacji w zarządzaniu państwami UE wpływa na WRL. Decentralizacja stała się istotnym elementem krajobrazu polityczno-gospodarczego prawie wszystkich państw członkowskich. Tam, gdzie władze regionalne i lokalne istniały już od dawna, np. w Niemczech, Hiszpanii, Francji, otrzymały one w ostatnich latach jeszcze więcej uprawnień. Tam, gdzie dotych-

[3] T. A. Börzel, *Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeization in Germany and Spain*, „Journal of Common Market Studies" vol. 37, 1999, no. 4.

Wpływ Jednolitego Aktu Europejskiego na zadania władz lokalnych w Wielkiej Brytanii

Elementy wspólnego rynku	Zadania władz lokalnych*														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Standardy i certyfikacja				*				*	*	*	*			*	
Przepisy dotyczące żywności	*								*	*					
Farmaceutyki									*	*					
Zamówienia publiczne	*	*	*	*	*	*	*	*		*	*	*		*	*
Telekomunikacja i informacja			*				*							*	*
Usługi finansowe	*	*													
Ubezpieczenia	*	*													
Przemieszczenia kapitału		*													
Swoboda przemieszczania pracowników	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Szkolenia (w tym języki)			*										*		
Prawo spółek	*										*				
Bariery fizyczne														*	
Ochrona zwierząt i roślin	*								*	*					
Polityka konkurencji	*				*										
Pomoc państwa	*				*		*								
Ochrona konsumenta	*				*				*	*					
Polityka ochrony środowiska	*				*					*					
Badania i rozwój					*										
Obrona cywilna	*													*	*
Głosowanie w wyborach lokalnych	*														
Polityka społeczna	*		*		*	*									

* 1 – przepisy administracyjne; 2 – finanse; 3 – edukacja; 4 – zagospodarowanie przestrzenne i gospodarka mieszkaniowa; 5 – planowanie i rozwój gospodarczy; 6 – usługi socjalne; 7 – inne zadania; 8 – usługi techniczne; 9 – ochrona konsumentów i standardy handlowe; 10 – ochrona środowiska; 11 – usługi bezpośrednie; 12 – gospodarka odpadami; 13 – personel i zatrudnienie; 14 – policja; 15 – straż pożarna.

Źródło: P. Roberts, *Whitehall at la Desert Anglais*, w: *British Regionalism and Devolution: the Challenges of State Reform and European Integration*, eds J. Bradbury, J. Mawson, Jessica Kingsley Publishers, 1997.

czas szczeble te były słabo zinstytucjonalizowane lub zupełnie nie istniały, np. w Irlandii, Grecji, Portugalii, utworzono ich zalążki organizacyjne[4].

Nic więc dziwnego, że w odpowiedzi na te czynniki WRL dążą do aktywnego włączenia się w kształtowanie polityki na szczeblu europejskim, a więc *de facto* w politykę międzynarodową. Wraz z rozwojem integracji europejskiej regiony mają coraz większą motywację i możliwości zaistnienia jako aktorzy systemu decyzyjnego w UE. Te, które aktywnie wykorzystują sprzyjające uwarunkowania, są w stanie sformułować i reprezentować swoje interesy, włączają się w kierowanie procesem integracji europejskiej nie tylko wraz z władzami państwowymi, ale i instytucjami wspólnotowymi[5]. W rezultacie w UE kształtują się nowe, specyficzne sposoby współpracy i kanały decyzyjne pomiędzy trzema szczeblami władzy: unijnym, narodowym i regionalnym.

O zaangażowaniu WRL w kształtowanie polityki europejskiej mówi się: mobilizacja subcentralna (*sub-national, sub-central mobilisation*). Oznacza ona, że pojawiają się ludzie – politycy oraz reprezentanci władz regionalnych i lokalnych – którzy zdają sobie sprawę, że konieczne jest sformułowanie i reprezentowanie punktu widzenia i interesów swoich społeczności nie tylko na arenie wewnątrzpaństwowej, ale także międzynarodowej. Podejmują oni konkretne działania, pokonują konflikty wewnętrzne i występują jako zwarta grupa wobec innych szczebli władzy w kraju i w UE. Cechą tej mobilizacji jest to, że pojawia się w sposób oddolny, z inicjatywy samych społeczności regionalnych i lokalnych oraz ich władz.

Do przejawów mobilizacji zalicza się m.in.: utworzenie w ramach niektórych państw członkowskich formalnych mechanizmów angażowania WRL w proces kształtowania polityki w UE, szersze włączanie problemów związanych z UE w działania polityczne i strategie WRL, aktywną działalność międzynarodowych sieci regionów, tworzenie licznych reprezentacyjnych biur regionów w Brukseli oraz zmiany traktatowe, które dopuściły udział przedstawicieli władz subcentralnych w Radzie Ministrów UE, utworzyły Komitet Regionów i wprowadziły zasadę subsydiarności[6].

---

[4] Szczegółowy opis procesów decentralizacyjnych i systemów podziału administracyjnego w poszczególnych państwach członkowskich znajduje się na stronie internetowej www.cor.eu.int.

[5] Szerzej na temat stosunków pomiędzy trzema szczeblami władzy patrz: M. Sapała, *Rola władz regionalnych i lokalnych w procesie integracji europejskiej*, w: *Unia Europejska – Polska. Polityka, regulacje i sposoby działania*, red. E. Małuszyńska, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2002.

[6] Uważa się, że mobilizacja WRL w polityce europejskiej nie jest przelotną modą, a reprezentuje istotne zmiany w praktyce stosunków międzynarodowych. Dotąd władze państwowe miały monopol na działania zagraniczne, dziś otoczenie zewnętrzne i stosunki we-

Uważa się, że dzięki mobilizacji szczebel regionalny nabrał niespotykanego dotąd znaczenia na arenie europejskiej. Nie stało się to jednak na niekorzyść pozostałych szczebli. Taka sytuacja jest przede wszystkim w interesie instytucji wspólnotowych, które wręcz zachęcają WRL do współpracy[7]. Nie można także zaobserwować rewolucyjnych zmian w zakresie władzy państw[8]. Aktywizacja WRL w polityce zagranicznej nie powinna być traktowana jako zagrożenie dla państwa, lecz jako mechanizm racjonalizacji władzy i reorganizacji, podnoszącej efektywność zarządzania.

Role regionów i władz centralnych w polityce zagranicznej mogą być kompatybilne, wzajemnie wspierające się i uzupełniające, ale efektywne wykorzystanie zaistniałej sytuacji wymaga pewnej zmiany w podejściu władz centralnych i regionalnych, tak aby zaakceptować nowe realia, podział władzy i współodpowiedzialności[9].

---

wnętrzne są bardziej skomplikowane niż dawniej i WRL, stając przed wyzwaniem wypełniania wielu nowych zadań, zaczęły „wyrywać" władzom państwowym część kompetencji w polityce międzynarodowej, zwłaszcza europejskiej. Rozumienie współczesnych procesów politycznych wymaga poluzowania podziału na to, co wewnętrzne i co zewnętrzne, gdyż sprawy międzynarodowe „zeszły" na szczebel lokalny, czyli Europa została przez WRL „udomowiona". Zjawisko to jest interpretowane jako odrzucenie tradycyjnych stosunków międzynarodowych. Por.: *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, eds F. Aldecoa, M. Keating, Frank Cass, London 1999; M. Keating, J. Loughlin, *Introduction*, w: *The Political Economy of Regionalism*, eds M. Keating, J. Loughlin, Frank Cass, London 1997; Ch. Jeffery, *Sub-National Mobilisation and European Integration: Does it Make Any Difference*? „Journal of Common Market Studies" vol. 38, 2000, no. 1.

[7] M. Keating, L. Hooghe, *By-passing the Nation State? Regions and the EU Policy Process*, w: *European Union*; L. Hooghe, *Subnational Mobilisation in the European Union*, EUI Working Paper RSC no. 95/6.

[8] A. Smolar, *Nie odchodzi, nie umiera*, „Gazeta Wyborcza" z 25-26 XI 2000.

[9] Teoretycznie problem ten ujmuje się w model zarządzania wieloszczeblowego (Multi-level Governance), w którym w tzw. europejskiej grze decyzyjnej udział biorą głównie przedstawiciele trzech szczebli: subcentralnego, państwowego i ponadpaństwowego. Podstawowym założeniem modelu jest argument, że procedura współdecydowania oraz coraz bardziej niezależna rola instytucji ponadnarodowych i subcentralnych powoduje erozję suwerenności władz państwowych w Europie. Rządy centralne nie są już w stanie kontrolować wszystkich działań aktorów narodowych na arenie międzynarodowej. Dlatego też w UE władza i wpływ na proces decyzyjny dzielone są obecnie pomiędzy te trzy szczeble zarządzania. Patrz: G. Marks, L. Hooghe, K. Blank, *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*, „Journal of Common Market Studies" vol. 34, 1996, no. 3; M. Keating, *The Political Economy of Regionalism*, w: *The Political Economy*; L. Hooghe, *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*, Oxford University Press, Oxford 1997; tenże, *Subnational Mobilisation*.

Adaptacja układów wewnątrzpaństwowych pod wpływem integracji europejskiej

Regiony mogą mobilizować się i reprezentować swoje interesy na arenie międzynarodowej na dwa podstawowe sposoby: wpływając na władze narodowe, aby je reprezentowały, oraz używając własnych środków do działań bezpośrednich. Oba sposoby się zazębiają i dla maksymalizacji efektu zazwyczaj są wykorzystywane jednocześnie. Jednakże szczegółowa obserwacja zachowań władz regionalnych w poszczególnych państwach pozwala odkryć, że jedne z nich skłaniają się bardziej do korzystania ze sposobów pośrednich, a więc do współpracy z władzami państwowymi, inne nastawiają się wyraźniej na samodzielne zaistnienie na arenie europejskiej. Wybór sposobu zachowania jest uzależniony od wielu czynników, zarówno od wymogów i możliwości stwarzanych przez legislację i instytucje wspólnotowe, jak i od czynników wewnętrznych, jak konstytucja, stosunki z rządem centralnym, legitymizacja władzy, kapitał społeczny i przedsiębiorczość[10].

Interesującą analizę zachowań władz regionalnych i ich mobilizacji w związku z integracją europejską przeprowadziła Tanja A. Börzel. Na przykładzie wspólnot autonomicznych Hiszpanii oraz landów Niemiec skonstruowała model wewnątrzkrajowej adaptacji instytucjonalnej pod wpływem europeizacji. Przyjrzała się zmianom zachodzącym wewnątrz państw w stosunkach władze centralne – władze subcentralne. Stwierdziła, że integracja europejska oddziałuje na układy wewnętrzne wszystkich państw w ten sam sposób, lecz może prowadzić do różnych efektów, a mianowicie do[11]:

- wzmocnienia pozycji władz państwowych wobec innych aktorów krajowych, gdyż władze państw działają jak „strażnicy" dostępu do procesu decyzyjnego UE,
- osłabienia roli władz państwowych w europejskim procesie decyzyjnym, gdyż grupy interesów i władze regionalne mają wiele możliwości omijania centralnych decydentów i występowania bezpośrednio na arenie europejskiej,
- fundamentalnej transformacji układów w państwach, gdyż pojawia się europejski system wieloszczeblowego zarządzania, w którym aktorzy wspólnotowi, państwowi i subcentralni dzielą się władzą decyzyjną.

---

[10] Ch. Jeffery, op. cit.; T. Conzelmann, *Networking and the Politics of EU Regional Policy: Lessons from North Rhine-Westphalia, Nord-Pas de Calais and North West England*, „Regional & Federal Studies" vol. 5, 1995, no. 2; S. Ward, R. Williams, *From Hierarchy to Networks? Sub-central Government and EU Urban Environment Policy*, „Journal of Common Market Studies" vol. 35, 1997, no. 3.

[11] T. A. Börzel, op. cit.

Aby zrozumieć pojawiające się zależności pomiędzy trzema szczeblami władzy, należy uświadomić sobie, że tworzą się one ze względu na zaistnienie współzależności od zasobów (*resource dependency*). Współzależność ta funkcjonuje pomiędzy aktorami areny europejskiej, którzy muszą wymieniać zasoby (pieniądze, towary, ziemię, informacje, umiejętności itd.), aby przetrwać i osiągnąć swoje cele w procesie integracji[12]. Uważa się, że pierwotnie wyłącznie władze państwowe determinowały rozdział zasobów pomiędzy aktorami na swoim obszarze, lecz wraz z oddziaływaniem integracji europejskiej dystrybucja ta zmieniła się do takiego stopnia, że pojawił się brak kompatybilności pomiędzy zasadami i regulacjami europejskimi a instytucjonalnymi strukturami państwa. Ponadto w odczuciu władz regionów proces europeizacji spowodował powiększenie luki pomiędzy „decyduj" i „płać" (*say and pay*), gdzie po stronie „decyduj" leżą decyzyjne uprawnienia centrum, po stronie „płać" znajdują się zadania przekazane do implementacji na szczebel regionalny i lokalny. W rezultacie powstała tzw. luka organizacyjno-instytucjonalna[13] i pojawiła się konieczność adaptacji do nowych warunków. Sposób tej adaptacji po stronie WRL, a więc ich strategia, zależy w dużej mierze od stopnia kontroli władz państwowych oraz od obowiązującej w danym państwie kultury instytucjonalnej[14]. W związku z tym można wyróżnić strategię kooperacyjną i konfrontacyjną (rys.):

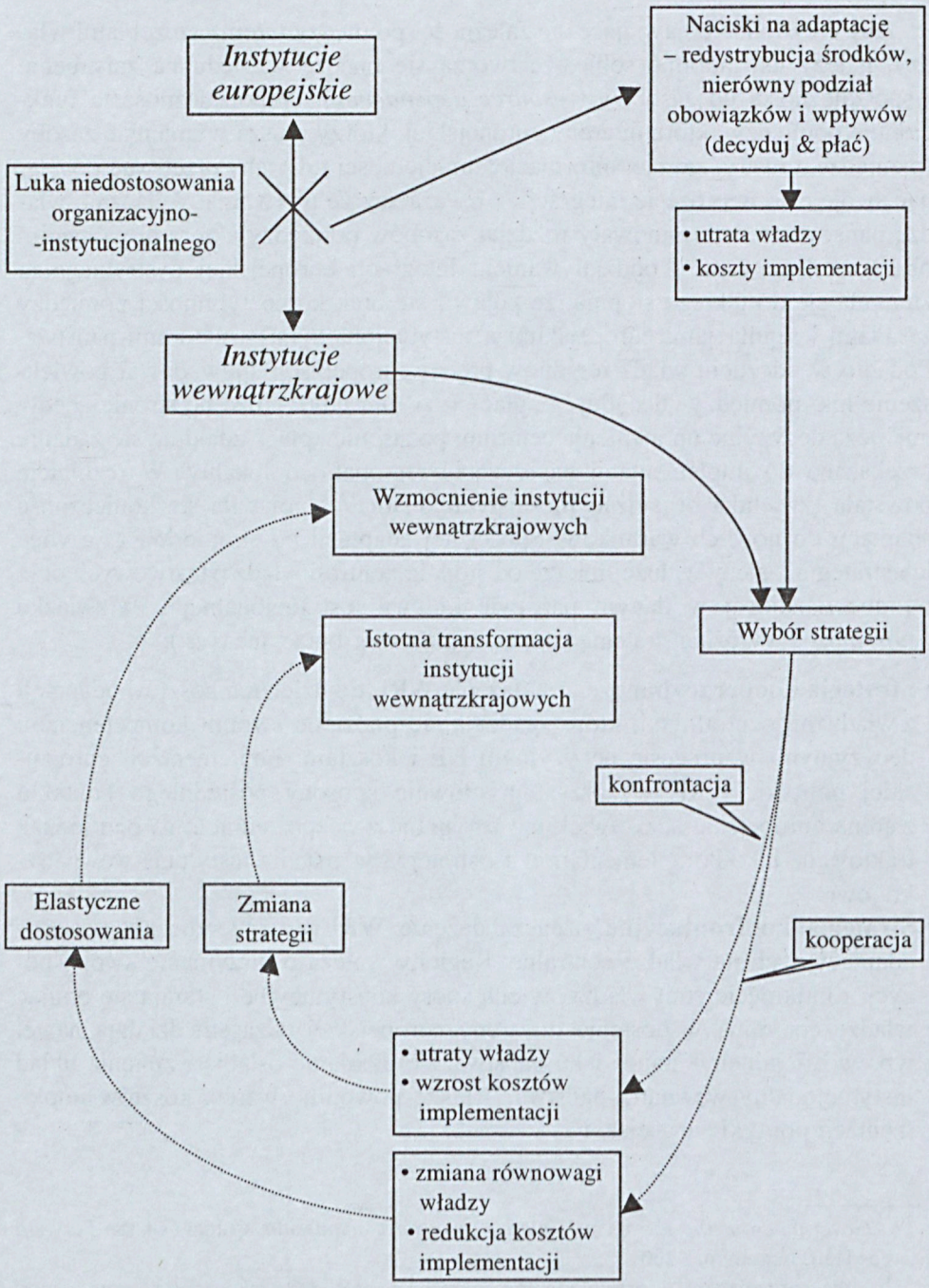
- **Strategia kooperacyjna** oznacza dążenie WRL do dzielenia kosztów adaptacji z władzami centralnymi, które zgadzają się podzielić swoimi kompetencjami decyzyjnymi w procesie decyzyjnym UE i kosztami implementacji europejskiej polityki. WRL wykorzystują głównie sposoby pośredniego kontaktu z areną europejską, aczkolwiek nie rezygnują z bezpośrednich; są one jednak traktowane jako komplementarne. Ta strategia wzmacnia instytucje wewnątrzkrajowe.
- **Strategia konfrontacyjna** oznacza dążenie WRL do przerzucania kosztów adaptacyjnych na władze centralne. Regiony walczą o utrzymanie swojej pozycji i uniknięcie strat władzy, wiodą spory konstytucyjne i starają się omijać władzę centralną w dostępie do areny europejskiej. Czasem działają nawet wbrew oficjalnemu stanowisku państwa. To działanie osłabia i zmienia układ instytucjonalny wewnątrz państwa, a także powoduje wzrost kosztów implementacji polityki europejskiej.

---

[12] *Governance in the European Union. European Commission*, Cahiers of the Forward Studies Unit, Luxemburg 2001.

[13] Luka organizacyjno-instytucjonalna określana jest też jako *policy gaps*; por. H. Wallace, A. R. Young, *The Single Market: A New Approach to Policy*, w: *Policy-Making in the European Union*.

[14] Kultura instytucjonalna – nieformalne poczucie zachowania odpowiedniego i nieodpowiedniego w danej formalnej strukturze. Por. T. A. Börzel, op. cit.



Europeizacja i instytucjonalne zmiany wewnątrzkrajowe

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: T. A. Börzel, *Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeization in Germany and Spain*, „Journal of Common Market Studies" vol. 37, 1999, no. 4

Szczegółowa analiza zachowań WRL wskazuje ponadto, że w państwach, gdzie bardziej prawdopodobne jest przyjęcie strategii konfrontacyjnej, kiedy w procesie jej realizacji okazuje się, że koszty implementacji i adaptacji są zbyt wysokie, władze regionów zaczynają skłaniać się ku strategii kooperacyjnej. Powoduje to istotne zmiany instytucjonalne. Na podstawie tych obserwacji stwierdza się, że:

- zdecentralizowane (federalne i zregionalizowane) państwa członkowskie stają przed większymi naciskami na adaptację i dlatego są bardziej narażone na zmiany instytucjonalne niż państwa unitarne albo słabo zdecentralizowane,
- w państwach zdecentralizowanych, w których dominuje kultura instytucjonalna nastawiona na współdziałanie, władze państwowe i regionalne łatwiej się dopasowują i nie ma tak dużej potrzeby zmian instytucjonalnych, jak w państwach, w których dominuje kultura konfrontacyjna.

Zamieszczony rysunek ilustruje opisany powyżej dwutorowy proces dostosowań wewnątrzkrajowego układu instytucjonalno-decyzyjnego pod wpływem czynników związanych z europeizacją.

Strategie władz regionalnych w Niemczech i w Hiszpanii

W państwach wysoce zdecentralizowanych, jak Hiszpania i Niemcy, regiony mają możliwość wyboru pomiędzy strategią konfrontacji i kooperacji. Ich ostateczne zachowanie zależy w dużej mierze od kultury instytucjonalnej funkcjonującej w danym państwie, dlatego zachowania władz regionalnych w Niemczech i Hiszpanii są różne. Oba państwa charakteryzują się podobnym stopniem decentralizacji, a ich instytucje napotkały podobne naciski adaptacyjne. W obu niedopasowanie instytucjonalne do europejskiego procesu decyzyjnego (luka organizacyjno-instytucjonalna) wynika z nierównego podziału „decyduj i płać". Wpływ europeizacji na struktury państwowe jest podobny, ale różne kultury instytucjonalne w obu państwach prowadzą do różnych zachowań WRL. W Hiszpanii, gdzie dominuje atmosfera konkurowania z władzami centralnymi, regiony wybrały początkowo strategię konfrontacyjną, a dopiero w drugiej kolejności zaczęły skłaniać się ku kooperacji. Z kolei niemiecki federalizm cechuje nastawienie na kooperację.

Dominująca w Niemczech instytucjonalna kultura współpracy skłoniła landy do przyjęcia strategii kooperacyjnej. Proces europeizacji spowodował, że władze federalne zyskały na szczeblu europejskim nowe uprawnienia decyzyjne w sprawach dotyczących landów, gdy tymczasem landy musiały ponosić ogromne koszty implementacji prawa unijnego, bez możliwości uczestnictwa w kształtowaniu decyzji. Władze landów, świadome pewnej utraty władzy w wyniku inte-

gracji europejskiej, od początku wykorzystywały strategię kooperacji z władzami centralnymi. Już od 1951 r. domagały się uprawnień współdecydowania w sprawach międzynarodowych, pozostających konstytucyjnie w gestii władz federalnych. W kolejnych latach udało się im wypracować następujące pośrednie sposoby wpływu na politykę europejską:

- informowanie Bundesratu (druga izba parlamentu, reprezentująca władze landów) o projektach, inicjatywach i propozycjach Komisji Europejskiej,
- dostęp do nieformalnych i formalnych dokumentów europejskich,
- prawo Bundesratu do wydawania opinii w sprawach europejskich,
- uczestnictwo landów na prawach obserwatorów w europejskim procesie decyzyjnym (Rada UE, Komitet Stałych Przedstawicieli, komitety robocze i doradcze),
- prawo weta przy ratyfikacji rewizji traktatowych w Bundesracie.

Te osiągnięcia nie satysfakcjonowały jednak przedstawicieli landów. Okazją do wymuszenia zwiększenia swoich uprawnień w polityce europejskiej była ratyfikacja Jednolitego Aktu Europejskiego w 1987 r. Gdy Bundesrat zagroził wetem i zablokował akceptację zmian traktatowych, uzyskał zobowiązanie rządu federalnego do informowania niezwłocznie i wyczerpująco o wszystkich sprawach europejskich, które dotyczą kompetencji landów. Podobne rozszerzenie wpływów nastąpiło przy traktacie z Maastricht, kiedy landy uzyskały pełne prawo współdecydowania w procesie decyzyjnym UE. Odtąd transfer władzy na szczebel UE wymaga zgody zarówno rządu federalnego, jak i landów (2/3 Bundesratu musi zaakceptować zmiany traktatowe). W sprawach dotyczących landów rząd federalny musi zaciągać opinii Bundesratu. W sprawach należących do wyłącznej kompetencji landów minister landów reprezentuje Niemcy w negocjacjach unijnych. Ostatecznie więc landy, wykorzystując pośrednictwo rządu federalnego, faktycznie uczestniczą w europejskim procesie decyzyjnym. W ten sposób rekompensują sobie straty wynikające z wpływu integracji europejskiej i z różnicy pomiędzy „decyduj i płać".

Pomimo takich możliwości pośredniego wpływania na politykę europejską landy niemieckie nie zrezygnowały z budowania bezpośrednich kontaktów z UE. Niemieckie WRL utworzyły liczne biura regionalne w Brukseli, zasiadają w Komitecie Regionów i w wielu międzynarodowych organizacjach reprezentujących interesy regionalne. Przedstawiciele niemieckich landów byli promotorami idei „Europy Regionów", a przez udział w międzynarodowych organizacjach oraz kontakty z Komisją i Parlamentem, mobilizowały poparcie polityczne dla postulatów zwiększenia roli regionów w polityce europejskiej wewnątrz- i zewnątrzkrajowej[15]. Te bezpośrednie kanały odgrywają jednak funkcję kom-

[15] Prezydenci niemieckich landów zainicjowali w 1989 r. konferencje „Europe of the Regions", potem włączone jako specjalna grupa do Zgromadzenia Regionów Europy (AER).

plementarną i często służą landom do realizacji partykularnych interesów, np. przyciągania inwestorów zagranicznych i unijnych środków pomocowych. Wykorzystywane są także do lobbowania na arenie europejskiej na rzecz wspólnych stanowisk, uzgodnionych już wcześniej na szczeblu krajowym. Dzięki silnej pozycji w wewnętrznym procesie decyzyjnym w sprawach europejskich, landy nie potrzebują już tak bardzo korzyści wynikających ze stosowania kanałów bezpośrednich. Strategia przyjęta przez niemieckie władze subcentralne okazała się efektywna. Europeizacja spowodowała takie zmiany w układach władzy, systemie instytucjonalnym i organizacyjnym procesu decyzyjnego, które wzmocniły kulturę współdecydowania.

Inna sytuacja zaistniała w Hiszpanii, gdzie zestawienie procesu europeizacji z silną kulturą konkurowania regionów z władzami państwa spowodowało przyjęcie strategii konfrontacyjnej i sięgania po możliwości bezpośrednich kontaktów z instytucjami UE. Wspólnoty autonomiczne obciążone implementacją *acquis communautaire* i wystawione od 1986 r. w pełni na wpływy polityki europejskiej, negatywnie reagowały na oferty współpracy, jakie rząd hiszpański składał w latach 1985-1987. Propozycje te zakładały m.in. obowiązek informowania regionów w sprawach dotyczących ich kompetencji czy możliwość nominowania przedstawiciela regionalnego do Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER). Zostały jednak zinterpretowane jako próba scentralizowania implementacji prawa unijnego i odrzucone. Trudności w nawiązaniu współpracy z rządem powodowało także zróżnicowanie zakresu kompetencji i siły hiszpańskich regionów[16]. W rezultacie nie współdziałały one ani z centrum, ani pomiędzy sobą.

Przyjęcie strategii konfrontacyjnej przejawiało się w nawiązywaniu bezpośrednich kontaktów z instytucjami unijnymi, a także występowaniu do hiszpańskiego Sądu Konstytucyjnego z każdą sprawą, w której choćby w najmniejszym stopniu władze centralne naruszały kompetencje regionalne w sprawach europejskich. Większość regionów nawiązała nieformalne kontakty z instytucjami europejskimi poprzez biura regionalne w Brukseli, pomimo że dopiero od 1994 r. Sąd Konstytucyjny nadał im oficjalny status. Przedstawiciele WRL aktywnie włączyli się w działania międzynarodowych organizacji i we współpracę

Konferencje te odbywały się w Monachium (październik 1989), w Brukseli (kwiecień 1990), w Riva del Garda (październik 1990), w Linzu (maj 1991). Miały na celu wypracowanie wspólnego stanowiska regionów na temat pogłębienia integracji i ich miejsca w konstrukcji europejskiej. Bezpośrednim powodem spotkań były obawy niektórych władz regionalnych (Niemiec, Belgii, Hiszpanii), że zbliżająca się Konferencja Międzyrządowa rozszerzy współpracę europejską na dziedziny, które w dużym stopniu mogą dotyczyć szczebla regionalnego i w ten sposób nałoży nowe zadania oraz ograniczy kompetencje.

[16] Według konstytucji z 1978 r. z 17 regionów niektóre mają status specjalny i są bardziej niezależne, np. Kraj Basków, Katalonia, Galicja.

ponadgraniczną. Szczególnie intensywną politykę międzynarodową rozpoczęły Kraj Basków i Katalonia, często nie koordynując swoich poczynań ani z władzami państwa, ani z innymi regionami. Burmistrz Barcelony, Pasquall Maragall, był w 1992 r. prezydentem Zgromadzenia Regionów Europy, a prezydent Katalonii, Jordi Pujol, przewodniczącym Rady Gmin i Regionów Europy, także w 1992 r. Obaj byli zaangażowani w tworzenie Komitetu Regionów. Katalońska polityka zagraniczna to także włączanie się we współpracę międzyregionalną w ramach The Four Motors of Europe, Eurocities czy Inicjatywy C-6[17].

Oczywiste są ograniczenia takich bezpośrednich i nieformalnych działań. Nie są one w stanie całkowicie zrekompensować strat władzy, spowodowanej przez integrację europejską. „Buntownicza" postawa wspólnot autonomicznych nie okazała się korzystna także ze względu na scentralizowany system rozdzielania funduszy strukturalnych. Być może dlatego z czasem w zachowaniach hiszpańskich WRL pojawiło się coraz więcej oznak, świadczących o przechodzeniu do strategii kooperacyjnej. Z inicjatywy rządu centralnego w 1992 r. zinstytucjonalizowano organizowane wcześniej Międzyministerialne Konferencje ds. Europejskich z udziałem przedstawicieli regionów. Ustalono i zatwierdzono procedurę uczestnictwa wspólnot autonomicznych w przygotowywaniu hiszpańskiego stanowiska w UE. Obecnie rząd hiszpański informuje regiony o sprawach dotyczących ich kompetencji, dyskutowanych na konferencjach sektorowych Rady UE, a regiony mają prawo wystosować wspólną opinię i skonsultować ją z władzami centralnymi. Od 1997 r. przy Stałej Reprezentacji Hiszpanii w Brukseli działa reprezentant regionów (Consejero Autonomico). Ponadto przedstawiciele regionów mogą uczestniczyć w pracach komitetów doradczych Komisji Europejskiej, a od 1998 r. mogą zwracać się do rządu centralnego o wystąpienie w ich imieniu do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawach o naruszenie kompetencji. Te działania wyraźnie świadczą o zmianie strategii hiszpańskich regionów z konfrontacyjnej na kooperacyjną.

Tendencje do przyjmowania strategii kooperacyjnej, nawet jeśli początkowo stosowano konfrontacyjną, można dostrzec także w innych państwach zregionalizowanych. W Austrii możliwość angażowania się regionów w kształtowanie polityki i stanowiska europejskiego ustalono jeszcze przed akcesją do UE. System wewnętrznej kooperacji w sprawach europejskich istnieje tam od 1993 r. Włochy, gdzie regiony zostały zinstytucjonalizowane dopiero od lat siedemdziesiątych, WRL mają prawo wydawania opinii w sprawach dotyczących ich kompetencji w ramach Conferenza Permanente Stato-Regioni. W Belgii proces decentralizacji w znacznym stopniu przesunął kompetencje na rzecz WRL, które mają szerokie prawo podejmowania działań w sprawach ponadnarodowych, jeśli

[17] Inicjatywa C-6 jest porozumieniem podpisanym w 1990 r. pomiędzy sześcioma francuskimi i hiszpańskimi miastami, które ma na celu promocję regionu śródziemnomorskiego UE.

dotyczą one ich interesów. Utworzono szczególny mechanizm koordynacji stanowisk, który powoduje, że w sprawach polityki europejskiej żaden ze szczebli nie może działać bez wsparcia pozostałych[18].

Czy więc można mówić o tendencji do ujednolicania zachowań regionów w skali całej Unii? Podobieństwa występują niewątpliwie w państwach federalnych, zdecentralizowanych, gdzie regiony w konsekwencji integracji europejskiej wyraźnie odczuły ograniczenie kompetencji. Regiony te mają dużo do stracenia, jeśli nie będą współpracować z władzami centralnymi. Tymczasem w pozostałych państwach, gdzie słabsze władze subcentralne mają mniej uprawnień i środków, mają też mniej do stracenia. Tamtejsze WRL nie mają środków i możliwości domagania się struktur kooperacyjnych z władzami centralnymi w kształtowaniu polityki europejskiej. Przez to także mają mniejsze możliwości wykorzystania szans, które stwarza dla nich integracja europejska.

Zakończenie

Cechą charakterystyczną struktur Unii Europejskiej jest ich ciągła ewolucja, która stanowi poważne wyzwanie dla wszystkich instytucji państw członkowskich. Dlatego, choć formalnie UE jest wytworem rządów państw członkowskich i działa głównie przez Radę UE, jest jednocześnie unikatowym zgromadzeniem narodów, obejmującym wszystkie poziomy władzy, wszystkie sfery działania i wszystkie grupy interesów. Także subcentralne władze w państwach członkowskich Unii stanowią integralną część tego zmieniającego się systemu zarządzania Europą. WRL stają przed wyzwaniem procesu europeizacji polityki narodowej oraz działań decentralizacyjnych, które powodują zwiększenie nacisku na ich udział w procesie decyzyjnym.

Wnioski z badań T. A. Börzel, a także przytoczone przykłady z państw członkowskich potwierdzają pogląd prezentowany przez innych autorów, że współpraca z władzami centralnymi, a więc pośrednie kanały kontaktu z areną europejską są ważniejsze i bardziej efektywne niż bezpośrednie. Im bardziej interesy regionu są połączone z państwowym systemem tworzenia polityki europejskiej, tym lepiej są odbierane w Brukseli[19].

---

[18] Szczegółowo o rozwiązaniach organizacyjnych i instytucjonalnych w państwach członkowskich patrz: *The Regional Dimension of the EU.Towards a Third Level in Europe?*, ed. Ch. Jeffery, Frank Cass, London Portland, OR 1997; *The European Union and the Regions*, eds B. Jones, M. Keating, Clarendon Press, Oxford 1995; *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*, ed. L. Hooghe, Oxford University Press, Oxford 1996; *Polityka regionalna UE i regiony w państwach członkowskich*, red. I. Pietrzyk, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

[19] M. Keating, L. Hooghe, *By-passing the Nation State?*

Nowy kierunek rozwoju zarządzania polityką europejską jest postrzegany jako jeden z aspektów modyfikacji tradycyjnego modelu stosunków międzynarodowych. W sytuacji, gdy WRL, obok władz państwowych i instytucji wspólnotowych, stają się jednym z ważnych aktorów areny europejskiej, konieczne jest uporządkowanie ich kompetencji. Komitet Regionów, jako najsilniejszy adwokat spraw regionalnych w Unii, rozpoczął dyskusję nad tym problemem w świetle zasady subsydiarności. Stoi on na stanowisku, że gwarancje dotyczące samorządu lokalnego i regionalnego powinny być zapisane w Traktacie. Nowy, wyraźny podział kompetencji powinien zapewniać, że istnieć będzie pewien zakres, w ramach którego będą mogły się rozwijać dyskrecjonalne uprawnienia WRL. Należy zbadać, jak są rozdzielane uprawnienia między zainteresowane strony, tak aby zagwarantować spójność i nadać zasadzie subsydiarności autentycznie rozwojowy i proaktywny wymiar. Wydana w październiku 2000 r. Biała Księga „Zarządzanie Europą" oraz prace Konwentu Europejskiego zmierzają do realizacji tego trudnego zadania[20].

Przedstawiciele władz regionalnych i lokalnych domagają się przyznania im właściwego miejsca w UE, gdyż, jak powiedział jeden z członków Komitetu Regionów: „proces decyzyjny już nie odbywa się wyłącznie w ramach instytucji politycznych, ale stał się permanentnym procesem interakcji pomiędzy różnymi aktorami i czynnikami. [...] Proces decyzyjny nie jest już linearny (liniowy), ale jest coraz bardziej tworzony przez sieci, włączający szeroki wachlarz aktorów i udziałowców. Podzielenie odpowiedzialności jest bardzo potrzebne. [...] WRL także muszą pomagać w kształtowaniu Europy, jej zasad i celów"[21].

ADAPTATION OF REGIONAL AUTHORITIES TO THE EUROPEAN POLICY IN SPAIN AND GERMANY

Summary

The article concerns sub-national mobilisation in the process of European integration. Regional and local authorities are more and more Europeanised and they actively search for ways to influence the EU decision-making process. They use direct and indirect channels of access to the European arena. In the consequence of this involvement, a new type of relations between supranational, national and sub-national governments arises. A model of institutional adaptation illustrates strategies of regional authorities in Spain and in Germany.

[20] *White Paper on European Governance. Enhancing Democracy in the European Union*, The Commission of the European Communities, Brussels 2000.

[21] Wypowiedź Grahama Tope, członka Rady Sutton London Borough w Wielkiej Brytanii oraz Komitetu Regionów w: *New Forms of Governance: An Enabling Europe*, „Quarterly Newsletter of the COR" 2000, no. 1.