Magdalena SAPAŁA
Katedra Europeistyki
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

UWARUNKOWANIA MIĘDZYNARODOWEJ AKTYWIZACJI WŁADZ TERYTORIALNYCH W UNII EUROPEJSKIEJ

Władze regionalne i lokalne (WRL) są obecnie traktowane jako ważne podmioty rozwoju gospodarczego i społecznego. W ostatnich latach wzmocnieniu uległa ich pozycja w trójkącie relacji: władze ponadpaństwowe – władze państwowe – władze regionalne. Władze terytorialne państw członkowskich, choć mają nadal bardzo zróżnicowane uprawnienia i pozycję w swoich krajach, są coraz bardziej obecne i słyszalne na arenie europejskiej. Angażują się dziś już nie tylko w kontakty ze swoimi odpowiednikami w innych krajach po to, żeby wymieniać doświadczenia w sprawach gospodarowania, przyciągania inwestycji czy promocji kultury, ale łączą swoje wysiłki, aby wpływać na decyzje podejmowane na szczeblu Unii. Czynią to nie tylko za pośrednictwem władz państwowych, które oficjalnie reprezentują je na arenie międzynarodowej, ale także coraz intensywniej wykorzystują sposoby bezpośredniego, samodzielnego zaistnienia na tej arenie. Podstawowymi, ale nie jedynymi, dowodami na to są: utworzenie Komitetu Regionów jako ciała doradczego wśród instytucji wspólnotowych, działalność organizacji współpracy międzynarodowej regionów oraz liczne reprezentacyjne biura władz terytorialnych w Brukseli.

Dla opisania działań WRL w procesie integracji europejskiej używa się określenia „aktywizacja" („mobilizacja")[1]. Zjawisko to oznacza, że we władzach regionów i wspólnot lokalnych pojawiają się ludzie, którzy – zdając sobie sprawę, że nieodzowne jest reprezentowanie swojego punktu widzenia i swoich interesów nie tylko na arenie wewnątrzpaństwowej, ale także międzynarodowej – postanawiają podjąć wyzwanie zaangażowania się w działania na szczeblu Unii Europejskiej. W tym celu dostosowują organizację, w której działają (struktury

[1] Pojęcia „aktywizacja" i „mobilizacja" są używane zamiennie. W literaturze anglojęzycznej stosowane jest określenie *subnational* (*subcentral*) *mobilisation*.

i personel), włączają problemy związane z UE w swoje działania polityczne i strategiczne, poszukują sposobów reprezentacji interesów i dostępu do areny europejskiej. Korzystają przy tym jednocześnie z pośrednictwa władz państwowych i z możliwości nawiązania kontaktów bezpośrednich z instytucjami wspólnotowymi[2].

Siły sprawcze tego zjawiska są różnorodne, sięgają uwarunkowań globalnych, państwowych i tkwiących w samych regionach. Mówiąc o przyczynach aktywizacji WRL, można bowiem sięgać do szeroko rozumianych uwarunkowań, które w całym swym bogactwie tworzą środowisko sprzyjające jej powstawaniu. W literaturze przedmiotu wymienia się cały wachlarz zazębiających się czynników politycznych, gospodarczych, społecznych, kulturowych, a nawet filozoficznych. Zawsze podkreśla się ich skomplikowanie, wzajemne zależności i powiązania. Celem zawartych w tym opracowaniu rozważań jest zatem ponowne zestawienie i uporządkowanie elementów otoczenia, w którym WRL mogą się zaktywizować. Pomoże to z pewnością lepiej zrozumieć to ważne zjawisko.

Należy ponadto zwrócić uwagę, że wystąpienie uwarunkowań sprzyjających aktywizacji nie oznacza jeszcze, że faktycznie WRL będą się aktywizować na arenie Unii. Jest tak dlatego, że czynniki takie nie zawsze zostają dostrzeżone i wykorzystane przez WRL, są więc jedynie dobrym podłożem dla ich potencjal-

---

[2] W procesie aktywizacji WRL wykorzystują zarówno tzw. kanały dostępu do wspólnotowego procesu decyzyjnego o charakterze pośrednim (wewnątrzpaństwowe, *intra-state*) oraz bezpośrednim (zewnątrzpaństwowe, *extra-state*). Wynika z tego, że regiony mogą walczyć o swoje międzynarodowe interesy na dwa podstawowe sposoby: wpływając na władze państwowe, aby reprezentowały ich interesy na szczeblu międzynarodowym oraz używając własnych środków do działań bezpośrednich na arenie międzynarodowej. Te działania WRL nie rozwijają się jednak na niekorzyść pozostałych szczebli władzy. 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. Jak stwierdza Irena Pietrzyk, chociaż niektóre władze państwowe odnoszą się z rezerwą do międzynarodowych inicjatyw władz samorządowych, to są one na ogół oceniane pozytywnie. Por. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000. Szerzej na ten temat patrz: M. Sapała, *Zachowania władz regionalnych w polityce europejskiej Hiszpanii i Niemiec*, w: *Unia Europejska – współzależności i efekty jej polityki*, red. E. Małuszyńska, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2003 oraz taże, *Władze regionalne i lokalne w sieci uczestników procesu decyzyjnego Unii Europejskiej*, w: *Problemy europejskiej integracji gospodarczej na przełomie wieków. Materiały konferencyjne, Poznań 15-16 listopada 2001*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2001.

nej aktywizacji. Czasem tę aktywizację wręcz wymuszają, np. gdy wypływają z przepisów, ale i tak w gestii władz terytorialnych leży sposób i zakres odpowiedzi na ich oddziaływanie.

Klasyfikacje uwarunkowań aktywizacji WRL

Aktywizację WRL analizuje się zwykle w kontekście procesów integracji politycznej i gospodarczej. W przypadku Europy jest to kontekst Unii Europejskiej, a w przypadku USA i Kanady – integracja w ramach NAFTA[3]. Uważa się jednak, że nigdzie uwarunkowania te nie wystąpiły na taką skalę, jak w Unii Europejskiej. Tutaj zaistniała specyficzna kombinacja warunków, zwłaszcza w ramach unijnej polityki regionalnej, dzięki którym WRL zyskują nowe obszary działalności i możliwości aktywizacji na niespotykaną dotąd, bo międzynarodową, skalę.

Literatura na temat mobilizacji subcentralnej w UE wskazuje najczęściej na czynniki związane z globalizacją, integracją europejską oraz przemianami roli państwa i restrukturyzacją gospodarczą[4]. Rozróżnia się też impulsy oddolne (ang. *bottom-up*), a więc pochodzące od samych regionów, ich społeczności i władz, oraz impulsy odgórne (ang. *top-down*), które mają swoje źródło w działaniach wyższych szczebli[5]. Przyczyny te można także analizować jako wewnętrzne i zewnętrzne[6].

W jednym z opracowań czynniki przedstawia się w ujęciu teorii zasobów i relacji politycznych. Teoria zasobów stwierdza, że decyzja o podjęciu działań międzynarodowych wynika z analizy ich kosztów i korzyści. Skłonność do aktywizacji na arenie europejskiej jest pozytywną funkcją możliwych do zdobycia środków, a negatywną funkcją kosztów ponoszonych w stosunku do dochodów regionu. Ponadto skłonność ta wzrasta, gdy aktorzy mają już doświadczenie

---

[3] Kwestia wzrastającej roli regionów dyskutowana jest także w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie i Australii. Piszą o tym m.in.: U. Wannop, D.W. Conklin, L. Fulop, L. i P. Martin w książce *The Political Economy of Regionalism*, eds M. Keating, J. Loughlin, Frank Cass, London 1997 oraz *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, eds F. Aldecoa, M. Keating, Frank Cass, London 1999. Podkreśla się jednak, że charakter innych organizacji niż UE (np. NAFTA) nie stwarza specjalnych warunków, sprzyjających rozwojowi działań paradyplomatycznych WRL.

[4] M. Keating, *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Edward Elgar, Cheltenham 1998.

[5] M. Keating, L. Hooghe, *By-passing the Nation State? Regions and the EU Policy Process*, w: *European Union Power and Policy-Making*, ed. J. Richardson, Routledge, London 1996.

[6] I. Pietrzyk, *Polityka regionalna*.

w działaniach wspólnych, gdyż dzięki temu mają lepszy dostęp do informacji lub są bardziej przedsiębiorczy. Z kolei teoria relacji politycznych źródeł mobilizacji WRL upatruje w istniejącym konflikcie interesów pomiędzy nimi a władzami państwowymi. Bezpośrednie kontakty z instytucjami Unii pozwalają im realizować własne interesy, niezależnie od poparcia władz centralnych[7].

Warto ponadto zwrócić uwagę na fakt, że choć często pierwszym nasuwającym się czynnikiem mobilizacji w warunkach integracji europejskiej jest wizja pozyskania sporych środków finansowych z Unii dzięki bezpośredniej obecności przy centrum decyzyjnym, to coraz więcej badań pokazuje, że nie jest to główna przyczyna. Istotniejsze okazuje się spostrzeżenie, że im bardziej nakładają się kompetencje władz subcentralnych i ponadpaństwowych, tym bardziej prawdopodobna jest aktywność władz subcentralnych na szczeblu europejskim. Także im szersze są kompetencje WRL i intensywniejsze konflikty interesów lub rywalizacja z władzami centralnymi, tym bardziej prawdopodobna jest mobilizacja na arenie europejskiej[8].

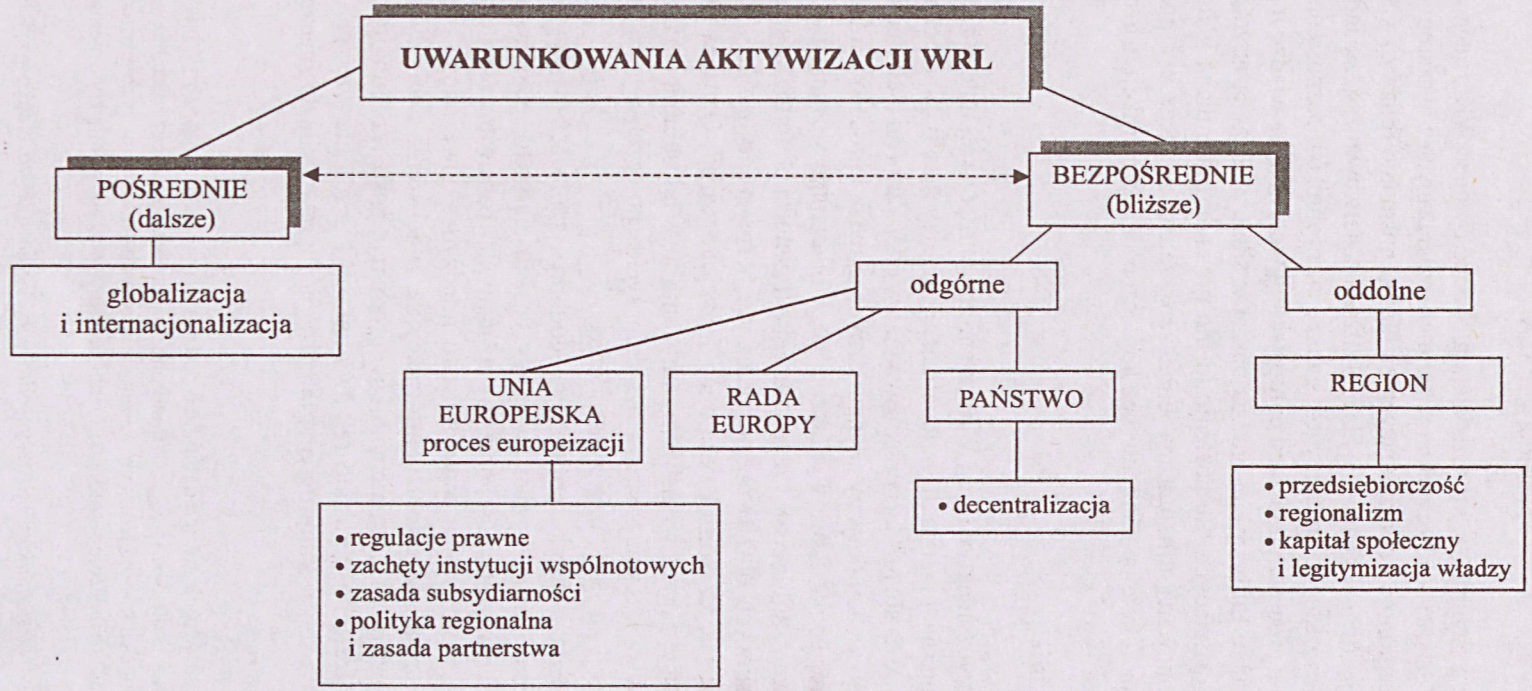
Poza przytoczonymi teoretycznymi wyjaśnieniami na temat motywacji mobilizacji WRL uważa się, że skłonność do podejmowania przedsięwzięć w skali ponadpaństwowej jest tym większa, im bardziej zakorzeniona jest w danym społeczeństwie kultura stowarzyszeń (ang. *association culture*). Łączy się to z zaufaniem społecznym, edukacją, religią i innymi czynnikami społeczno-kulturowymi, które skłaniają do bliższych relacji pomiędzy obywatelami. Innym czynnikiem jest zakres kompetencji WRL – im większy jest zakres ich autonomii, tym bardziej będą szukać informacji na temat polityki UE i tym bardziej będą dążyć do wyrażenia swoich interesów na szczeblu państwowym i europejskim.

Pośrednie i bezpośrednie czynniki aktywizacji władz terytorialnych

Przytoczone powyżej sposoby porządkowania przyczyn mobilizacji międzynarodowej regionów mogą służyć jako baza i punkt wyjścia do sformułowania nowego ujęcia (rys.). Klasyfikacja ta została oparta na kryterium źródła pochodzenia czynnika i jego oddalenia od regionu. Wśród przyczyn są bowiem takie, które pochodzą z systemu ogólnoświatowego, a więc w stosunku do WRL są odległe, oraz takie, które są specyficzne i przynależne do jednego obszaru czy systemu organizacyjnego, bliższego dla WRL. I tak, interesująca nas aktywizacja WRL

[7] G. Marks, F. Nielsen, L. Ray, J. Salk, *Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilisation in the European Union*, w: *Governance in the EU*, ed. G. Marks, Sage Publications, London 1998.

[8] Ibidem.



Uwarunkowania aktywizacji władz regionalnych i lokalnych

Ź r ó d ł o: Opracowanie własne

w Unii jest efektem czynników, które działają globalnie i wobec WRL mają znaczenie pośrednie (dalsze), a także efektem czynników związanych z obszarem UE, a więc bliższych regionom i oddziałujących na nie bezpośrednio (bliższe). Czynniki pośrednie mają również znaczenie dla mobilizacji obserwowanej gdzie indziej na świecie, czyli ich zasięg terytorialny jest szerszy niż czynników bezpośrednich, które są związane z procesem integracji europejskiej i wpływają na władze regionalne i lokalne w Unii Europejskiej oraz na obszarze silnie z nią związanym, np. w państwach kandydujących. Zestawienie to nie pretenduje do miana wyczerpującego, zaproponowana struktura ma jednakże tę zaletę, że może być poszerzana i uzupełniana o kolejne elementy bez konieczności rekonstrukcji całości[9].

Czynniki pośrednie

Do pośrednich przyczyn aktywizacji WRL na arenie europejskiej należy z pewnością zaliczyć internacjonalizację i globalizację. Analizy zjawisk społecznych i gospodarczych nie da się już dziś przeprowadzać w oderwaniu od tych trendów. Pojęcie internacjonalizacji dotyczy „dynamicznych zjawisk i procesów międzynarodowych naszej epoki, które wykraczają poza bilateralne stosunki państw, obejmujące zarówno zamierzenia i cele szerszej aktywności podmiotów stosunków międzynarodowych oraz tworzone przez nie normy i mechanizmy regulujące te stosunki, jak też konsekwencje ich funkcjonowania". Oznacza to, że internacjonalizacja jest przeciwieństwem zamykania się w odosobnieniu i hołdowania autarkii. Współcześnie żadna z dziedzin życia społeczeństw nie może przetrwać w izolacji od życia międzynarodowego[10].

Z kolei globalizacja dotyka polityki, gospodarki i społeczeństwa w coraz większej przestrzeni, aż po wymiar światowy. Jest to zjawisko, polegające na „intensyfikacji dziedzin, zależności oraz powiązań między państwami i społecznościami lokalnymi, które tworzą społeczeństwo międzynarodowe". Jego przejawem są przede wszystkim: rewolucja informacyjna, zwiększenie swobody przepływu kapitału, zmiana znaczenia czynników produkcji, postęp technologiczny, wzrastająca współzależność gospodarek światowych i znaczenie wielonarodowych korporacji. W sensie kulturowym globalizacja doprowadziła do znacznego

[9] Należy jednakże zwrócić uwagę na fakt, że podział ten nie zawsze jest ostry. Niektóre przemiany stymulujące aktywizację, a wymienione tu jako czynniki bezpośrednie, mają swoje źródło w procesach i tendencjach ogólnoświatowych (oddziałujących pośrednio) i odwrotnie (zależność tę ilustruje strzałka na rysunku, poprowadzona pomiędzy obiema grupami czynników).

[10] J. Kukułka, *Teoria stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000.

zaniku miejsc, które są pozbawione wpływów zewnętrznych. Wzmożone przepływy kulturowe spowodowały pojawienie się podobieństwa między odległymi od siebie miejscami oraz rozwój stopnia złożoności kultur miejscowych. Z kolei w wymiarze politycznym i ekonomicznym o globalizacji mówi się, że jest to konkurencja między rządami państw a zarządami korporacji wielonarodowych o kontrolę nad gospodarką światową[11].

Podkreśla się, że ewolucja globalizacyjna wiąże się m.in. ze wzrostem znaczenia „struktur wiedzy" i społeczeństwa informacji. Wiedza i informacja są dziś podstawowymi czynnikami produkcji. Kluczowe znaczenie ma w tym procesie Internet, dzięki któremu można przemieszczać się z jednego kontynentu na drugi, czy „odwiedzać" bazy danych organizacji międzynarodowych. Te przekraczające granice państw powiązania komunikacyjne zmniejszają kontrolę władz narodowych nad sprawami regionalnymi i wzmacniają bezpośrednie kontakty pomiędzy regionalnymi decydentami. Konsekwencją wzrostu znaczenia wiedzy jest umiędzynarodowienie technologii. Gałęzie przemysłu oparte na wiedzy (ang. *knowledge-based industries*) stosują i rozwijają nowe technologie, które są bardzo szybko wdrażane w skali międzynarodowej. Coraz mniejszy jest wpływ władz narodowych na rozwój tych dziedzin, a coraz częściej katalizatorem, koordynatorem i promotorem przemian są organizacje i ugrupowania międzynarodowe[12].

Globalizacja i internacjonalizacja istotnie wpływają na rolę regionów i na stosunki państwo – region. Okazuje się, że paradoksalnie w świecie, w którym wszystko może być wyprodukowane i sprzedane wszędzie, zaczyna się doceniać znaczenie wspólnot najbliższych obywatelowi. Szczebel regionalny i lokalny jest ważny dla rozwoju i innowacji m.in. dlatego, że łączy rynek globalny z czynnikami endogenicznymi danego terytorium. Ekonomiczny rozwój na szczeblu subcentralnym zależy tak od czynników krajowych, jak i ogólnoświatowych. Międzynarodowe trendy powodują upadek jednych gałęzi przemysłu i prosperitę innych, co ma swój wyraz w rozwoju regionu. Wspólnoty regionalne i lokalne funkcjonują w świecie, w którym zaciera się coraz bardziej granica pomiędzy tym, co wewnątrzkrajowe, a tym, co międzynarodowe. Takie połączenie czynników globalnych ze szczeblem lokalnym nazywane jest „glokalizacja" (globalizacja+lokalizacja), co oznacza, że to, co globalne, niekoniecznie jest antytezą dla tego, co lokalne[13].

---

[11] J.W. Komorowski, *Współczesne uwarunkowania gospodarczo-przestrzenne internacjonalizacji miast polskich*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2000.

[12] J. Gren, *The New Regionalism in the EU. The Lessons to be Drawn from Catalonia*, Rhône-Alpes and West Sweden, SIR, Göteborg 1999.

[13] B. Hocking, *Patrolling the 'Frontier': Globalization, Localization and the 'Actorness' of Non-Central Governments*, w: *Paradiplomacy in Action*.

W związku z tym szczebel regionalny musi znaleźć sposób, aby poradzić sobie z ingerującą w jego istnienie globalizacją i internacjonalizacją. Znany slogan „myśl globalnie, działaj lokalnie" ma swoje głębokie uzasadnienie, gdyż oddziałujące na państwa zjawiska ogólnoświatowe wpływają także na funkcjonowanie szczebla subcentralnego i tworzą szeroki kontekst dla jego mobilizacji międzynarodowej. Za B. Hockingiem można powtórzyć, że podobnie „jak firmy ze względu na koszty i konkurencję włączają się w alianse strategiczne, tak i regiony, wspólnoty lokalne i miasta rozwijają międzynarodowe powiązania i alianse strategiczne dla wzmocnienia swojej pozycji w gospodarce globalnej"[14].

Czynniki bezpośrednie

Czynniki bliższe regionom, a więc bezpośrednie, mogą mieć pochodzenie odgórne lub oddolne. Do odgórnych należą wpływy pochodzące od szczebla ponadregionalnego – Unii Europejskiej i Rady Europy oraz państwa, do oddolnych zaś czynniki wywodzące się z samych regionów.

Integracja europejska i proces europeizacji

Bardzo silnym źródłem „emancypacji" WRL jest bogata grupa zjawisk, określanych jako proces europeizacji[15]. Europeizacja definiowana jest jako proces takiej reorientacji polityki, w której dynamika gospodarczo-polityczna UE staje się

[14] Ibidem. Wpływ globalizacji na WRL stanowi przedmiot troski ich przedstawicieli na forum organizacji międzynarodowych. Na przykład Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy wydał w 2001 r. Rekomendację o wpływie globalizacji na regiony, w której m.in. wskazuje na konieczność i możliwości wykorzystania współczesnych przemian gospodarczych i społecznych dla harmonijnego rozwoju regionów. Nawołuje też władze państw do zapewnienia regionom odpowiedniego poziomu decentralizacji, aby władze regionów miały kompetencje do aktywnego udziału we współpracy międzynarodowej. Por. Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Recommendation 101 on the impact of globalisation on regions, 2001.

[15] Wydaje się, że określenie to weszło już na stałe do słownika badaczy integracji europejskiej. Po okresie analizowania związków z globalizacją, w ostatnich latach zainteresowanie skupia się właśnie na wpływie integracji na państwa członkowskie. Dostępna jest coraz bogatsza literatura na temat sposobów wpływania integracji europejskiej na wewnętrzne relacje w państwach i na implementację polityki wspólnotowej, a więc na temat europeizacji wewnątrzpaństwowych procesów, polityki, struktur i instytucji. Szczegółowy przegląd definicji tego zjawiska zawierają opracowania: E. Bomberg, J. Peterson, *Policy Transfer and Europeization: Passing the Heineken Test?* „Queen's Papers on Europeization" 2000, no. 2, The Queen's University of Belfast (www.qub.ac.uk); M. Hennis, *Europeization and Globalization: The Missing Link*, „Journal of Common Market Studies" vol. 39, 2001, no. 5.

częścią logiki organizacyjnej polityki narodowej[16]. Im większa zależność między państwami UE, tym silniejsza skłonność do kształtowania polityki na szczeblu europejskim, a nie narodowym i tym więcej dziedzin funkcjonowania państw jest związanych z Unią Europejską. Czasami przestrzega się przed nadużywaniem pojęcia „europeizacja". Oferuje ono bowiem tło do wielu ciekawych problemów badawczych, lecz łatwo jest popaść w przesadę, doszukując się jej wpływów tam, gdzie ich nie ma lub przeceniać jej efekty tam, gdzie są one w rzeczywistości niewielkie.

Europeizację można mierzyć takimi wskaźnikami, jak: zasięg spraw publicznych realizowanych w ramach systemu UE, transfer kompetencji w sprawach polityki ze szczebla narodowego na unijny oraz tworzenie i rozwój instytucji oraz procedur decyzyjnych UE[17].

Proces europeizacji, jego siła i efekty, może być także rozpatrywany z punktu widzenia różnych typów polityki, sektorów i aktorów lub wybranych państw. Większość istniejącej literatury analizuje ten problem w sposób wyspecjalizowany, co jest konieczne ze względu na jego wielowymiarowość i różnorakie oddziaływania. Istotne jest, że europeizacja dotyczy tak samo zadań realizowanych na szczeblu centralnym, jak i władz szczebla lokalnego i regionalnego, które nie mogą już dziś sprawnie funkcjonować bez zaangażowania w sprawy polityki Unii Europejskiej. Stąd europeizację władz regionalnych i lokalnych można zdefiniować jako wzrastający zakres wpływu integracji na regiony i włączania regionów w sprawy odbywające się poza ich państwem, ale w ramach

---

[16] Y. Mény, P. Muller, J. Quermonne, Introduction, w: *Adjusting to Europe. The Impact of the European Union on National Institutions and Policies*, eds Y. Mény, P. Muller, J.L. Quermonne, Routledge, London 1996.

[17] Przez zasięg spraw publicznych realizowanych w ramach systemu UE rozumiemy liczbę sektorów zarządzanych z poziomu UE, która jest rosnąca, zwłaszcza po ratyfikacji traktatu z Maastricht. Niewiele jest takich obszarów działalności państwa, które byłyby całkowicie wyłączone spod zasięgu instytucji UE. Jedną z miar tego zjawiska jest liczba i tematyka spotkań Rady Ministrów UE, która w latach 1975-1998 wyraźnie wzrastała. Transfer kompetencji w sprawach polityki ze szczebla narodowego na unijny jest ilustrowany poprzez zestawienie liczby decyzji wiążących, podejmowanych przez Radę UE, z decyzjami narodowych organów prawodawczych. Od lat siedemdziesiątych liczba decyzji podejmowanych w skali rocznej na szczeblu państwowym pozostaje taka sama lub zmniejsza się, natomiast Rada UE wydaje ich coraz więcej. Kolejny wskaźnik – tworzenie i rozwój instytucji oraz procedur decyzyjnych UE – mówi, że w ciągu swoich 50 lat istnienia Wspólnoty Europejskie obrosły w skomplikowaną sieć rozbudowanych instytucji i systemów podejmowania decyzji. Jeśli według ustaleń traktatu z Maastricht zestawić sposoby głosowania Rady z kompetencjami decyzyjnymi Parlamentu Europejskiego, istnieje co najmniej 25 różnych procedur podejmowania wiążących decyzji w Unii. Por. W. Wessels, D. Rometsch, *German Administrative Interaction and European Union. The Fusion of Public Policies*, w: *Adjusting to Europe*.

Unii. Europeizacja jest więc czynnikiem umiędzynarodowienia WRL, a mobilizacja jest odpowiedzią na europeizację, która wkracza w zakres ich praw i obowiązków.

Wpływ integracji europejskiej na mobilizację WRL może być rozpatrywany w różnych kategoriach. W bogatym zestawie czynników bezpośrednich, związanych z procesem integracji europejskiej, które dotyczą WRL, można wyszczególnić następujące:

- implementacja prawa wspólnotowego na szczeblu WRL,
- zachęty ze strony instytucji wspólnotowych,
- zasada subsydiarności,
- wspólnotowa polityka regionalna i zasada partnerstwa.

Implementacja prawa wspólnotowego na szczeblu WRL. Wpływ prawodawstwa unijnego na kompetencje WRL można prześledzić w ujęciu historycznym, w odniesieniu do najważniejszych wydarzeń kształtujących UE, lub poprzez bardziej szczegółowe wnikanie w przepisy i ich konsekwencje. W perspektywie historycznej widać, jak znaczenie regionów na arenie europejskiej rosło w miarę pogłębiania integracji europejskiej. Wraz z rozwojem polityki regionalnej pojawiały się pierwsze próby powołania organu konsultacyjnego władz regionalnych i lokalnych przy Wspólnotach Europejskich. Nastąpiło w latach siedemdziesiątych gdy z przedstawicieli największych organizacji międzynarodowych regionów utworzono przy Komisji tzw. Komitet Pięciu[18]. W latach osiemdziesiątych najważniejszym wydarzeniem był Jednolity Akt Europejski (JAE), który wzmógł przygotowania do uruchomienia wspólnego rynku. Miało to istotne konsekwencje dla rozwoju gospodarczego regionów.

W sensie politycznym JAE wprowadził do procesu decyzyjnego tzw. mechanizmy konsultacyjne. Wówczas to Komisja Europejska oraz Parlament Europejski zaczęły silniej zabiegać o opinie i wiedzę przedstawicieli szczebla regionalnego. Konsekwencją JAE stała się także zapoczątkowana w 1988 r. reforma funduszy strukturalnych, która wprowadziła m.in. zasadę partnerstwa. Wymusiło to spójność działań na wszystkich szczeblach (europejskim, państwowym i regionalnym), w rezultacie czego WRL zaczęły dążyć do bezpośredniego uczestnictwa w procesie integracji europejskiej.

Z kolei traktat z Maastricht (1993 r.) podkreślił polityczną rolę regionów, m.in. przez powołanie do istnienia Komitetu Regionów (KR). W art. 198A określono obszary, w jakich Komisja Europejska i Rada powinny konsultować się z KR. Są to problemy: spójności gospodarczej i socjalnej, sieci transeuropejskich, telekomunikacji, polityki energetycznej, ochrony zdrowia, edukacji i spraw młodzieży oraz kultury. Poszerzenie zakresu konsultacji nastąpiło

[18] I. Pietrzyk, *Polityka regionalna*.

w traktacie z Amsterdamu o: zatrudnienie, politykę socjalną, ochronę środowiska, szkolenia zawodowe i transport.

Ponadto w traktacie z Maastricht zmodyfikowano zapis art. 146, tak aby umożliwić uczestnictwo przedstawicieli szczebla subcentralnego w spotkaniach Rady UE. Obecnie w treści traktatu stwierdza się (art. 203 TWE), że „W skład Rady wchodzi jeden przedstawiciel szczebla ministerialnego każdego Państwa Członkowskiego, upoważniony do zaciągania zobowiązań w imieniu rządu tego Państwa Członkowskiego"[19]. Zapis ten zezwala na uczestnictwo przedstawicieli subcentralnego szczebla pod warunkiem, co należy wyraźnie podkreślić, że reprezentują państwo jako całość. Daje więc możliwość wystawienia w reprezentacji państwa w Radzie osób z ministerstw szczebla regionalnego, ale ma szereg słabości. Wykorzystywany jest jedynie przez regiony Belgii i Niemiec, których przedstawiciele regionalni mają prawo reprezentować cały kraj. To uzależnia ich od strategii krajowej, od decyzji podjętych wcześniej w państwie członkowskim. W rezultacie przedstawiciel regionalny reprezentuje przede wszystkim interes ogólnonarodowy, w dalszej kolejności ogólnoregionalny, a w najmniejszym stopniu partykularny interes regionu, z którego pochodzi[20].

Pomimo wspomnianych słabości należy podkreślić, że przytoczony art. 203 stwarza możliwość udziału przedstawicieli regionalnych w obradach Rady Ministrów i jest to istotny wyłom w zasadzie, że tylko władze narodowe są reprezentantami państw w UE. Artykuł ten oznacza zmianę pozycji regionów z pozycji „poza" procesem decyzyjnym UE (ang. *outsiders*) na pozycję „w" procesie (ang. *insiders*). Chociaż procedury dochodzenia do wspólnego stanowiska na szczeblu krajowym są różne, to możliwość bezpośredniego udziału w spotkaniach Rady UE wzmacnia rolę WRL i wymaga ich aktywizacji[21].

Z takiego krótkiego przeglądu wydarzeń widać już, że istnieje zależność pomiędzy pogłębianiem integracji i rozwojem legislacji wspólnotowej a aktywizacją WRL na arenie europejskiej. Podobny związek można dostrzec, badając obciążenie WRL implementacją prawa europejskiego. Chociaż jest ono zróżnicowane ze względu na różnice kompetencji władz subcentralnych w poszczególnych państwach, jednakże zawsze występuje. Traktaty, dyrektywy i rozporządzenia, podpisywane przez przedstawicieli najwyższego szczebla państwa,

---

[19] W wersji anglojęzycznej zapis ten brzmi następująco: „The Council shell consist of a representative of each Member State at ministerial level, authorized to commit the government of that Member State". Przed modyfikacją zapis ten brzmiał: „The Council consists of the members of the governments of the member states, which means either ministers or secretaries of state from the national governments".

[20] B. Kerremans, J. Beyers, *The Belgian Sub-National Entities in the European Union: Second or Third Level Pleyers?*, w: *The Regional Dimension of the EU. Towards a Third Level in Europe*, ed. Ch. Jeffery, Frank Cass, London 1997.

[21] M. Keating, *The New Regionalism*.

mają istotne konsekwencje dla zakresu praw i obowiązków władz terytorialnych (tab.).

Wpływ dyrektyw i propozycji dyrektyw na obowiązki władz regionalnych i lokalnych

Dyrektywa	Wpływ
Poprawki do dyrektywy 76/160/EEC o jakości wody kąpielowej. Propozycja zawiera zaostrzone warunki kontroli i analizy wody.	W większości państw dyrektywa ta wchodzi w zakres obowiązków WRL (Belgia, Dania, Francja, Niemcy i Holandia). Spowoduje bezpośredni wzrost kosztów kontroli wody; większe zapotrzebowanie na wyspecjalizowany personel kontrolujący jakość wody.
Propozycja dyrektywy o zatrudnieniu na część etatu i czas określony, zmierzająca do poprawy i wyrównania warunków pracowników tak zatrudnionych z pracownikami stałymi i pełnoetatowymi w zakresie płacy, pakietu socjalnego itp.	Wzrost kosztów zatrudnienia w sektorze publicznym, a więc także w WRL. Przewidywany koszt wprowadzenia dyrektywy w Szwecji to 70 mln euro.
Dyrektywa o usługach publicznych, która koordynuje procedury zamówień publicznych w związku z działaniem jednolitego rynku. Dotyczy usług o wartości powyżej 200 tys. euro.	Znaczny wzrost kosztów przygotowania i przeprowadzenia przetargów w sensie administracyjnym i finansowym.

Źródło: Cdr 47/96 – COR Report on Regional and Local Government in the EU.

Dostrzegając ten wpływ, Komitet Regionów stwierdza, że w trakcie przygotowywania dokumentów prawodawstwa wspólnotowego konieczne jest ocenianie jego finansowych konsekwencji dla WRL. Zaproponowano, aby w pracach legislacyjnych uczestniczyli eksperci reprezentujący WRL i aby istniał obowiązek ostatecznej konsultacji koniecznych obciążeń z Komitetem Regionów. Podkreśla się, że implementacja prawa UE przez administrację rządową, bez silnego udziału administracji lokalnej i regionalnej, nie zagwarantuje koniecznego przybliżenia do obywatela i zaakceptowania przez niego tego prawa, a władze regionalne i lokalne są świadome tej odpowiedzialności i od niej się nie uchylają[22].

[22] Por.: COR Own-initiative Opinion 368/95, Opinion on the Implementation of EU law by the regions and local authorities; Committee of the Regions, Opinion on the implementation of EU law by the regions and local authorities, OJ C 374/25, 23.12.1999.

Skoro wpływ legislacji UE na funkcje władz regionalnych i lokalnych jest tak duży, trudno oczekiwać, że mogłyby one pozostać na to obojętne. Mobilizują się nie tylko, aby spełnić wymogi tych przepisów, ale także by móc je kształtować.

Zachęty instytucji wspólnotowych. W procesie europeizacji szczebla regionalnego i lokalnego dużą rolę odgrywają działania instytucji wspólnotowych, które zachęcają WRL do mobilizowania się w skali międzynarodowej, zwłaszcza do nawiązywania z nimi bezpośrednich kontaktów. Zachęty takie pochodzą przede wszystkim od Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego oraz Komitetu Regionów.

Niebagatelne znaczenie dla mobilizacji WRL na arenie europejskiej ma wsparcie ze strony Komisji Europejskiej i jej zaplecza administracyjnego. Jest ona otwarta na kontakty formalne i nieformalne z reprezentantami różnych grup interesów, w tym z WRL. Jej proregionalna postawa wyraża się nie tylko w oficjalnych deklaracjach wysokich rangą urzędników (np. Jacques'a Delors'a, przewodniczącego KE w latach 1985-1995), ale także w konkretnych przedsięwzięciach. Najbardziej bezpośredni wpływ na działania WRL ma Dyrekcja Generalna do spraw polityki regionalnej (obecnie DG REGIO). Przez ten organ Komisja Europejska realizuje swój program rozwoju regionalnego Europy. Komisarze kierujący tą dyrekcją są też zwykle orędownikami zwiększania roli WRL w zarządzaniu funduszami i w procedurach decyzyjnych UE[23].

Mobilizacja subcentralna leży w interesie Komisji, gdyż bezpośrednie kontakty z WRL wzmacniają jej pozycję wobec władz centralnych państw członkowskich i mogą zaowocować np. w sytuacji, gdy priorytety rozwoju regionalnego KE nie są zbieżne z zamierzeniami władz państwowych[24]. W realizowanej przed DG REGIO polityce regionalnej Komisja tak zaprojektowała system zarządzania i implementacji funduszy strukturalnych, że umożliwia on bezpośrednie kontakty z regionami. Komisja aktywnie wspiera partnerstwo, tworzy specjalne komitety doradcze do zarządzania wydatkami funduszy strukturalnych, składające się z lokalnych i regionalnych przedstawicieli. W 1988 r. utworzyła Konsultacyjną Radę Władz Regionalnych i Lokalnych do współpracy

[23] Najbardziej znani to Bruce Millan, który w znacznym stopniu przyczynił się do utworzenia Komitetu Regionów oraz Monika Wulf-Matthies, która wprowadziła zasadę uczestniczenia przedstawicieli KE w zgromadzeniach plenarnych Komitetu Regionów. Byli oni oficjalnymi orędownikami wzmacniania głosu regionów w Unii.

[24] Według niektórych opinii Komisja jest strażnikiem logiki interwencji w regionach, która polega na naprawianiu terytorialnego zróżnicowania, wywołanego integracją rynku. To podejście opiera się na kompensacji strat dla regionów, które ucierpiały w procesie integracji. Tymczasem pozycja państw członkowskich, reprezentowana przez Radę Ministrów, opiera się na logice politycznej i redystrybucyjnej. Transfery z UE mają zrekompensować państwom własne wydatki na politykę regionalną. Por. M. Keating, L. Hooghe, *By-passing*. Aby to uniemożliwić, do procedur zarządzania funduszami wprowadzono zasadę dodatkowości.

w sprawach zarządzania polityką regionalną. W ten sposób Komisja Europejska zaprasza WRL do zaktywizowania się na arenie europejskiej.

Poparcie dla działań ponadnarodowych WRL deklaruje także Parlament Europejski. W kadencji 1999-2004 w jego strukturze znajdował się Komitet Polityki Regionalnej, Transportu i Turystyki, liczący 59 członków. Komitet ten do swoich zadań zaliczał problemy międzyregionalnej współpracy transgranicznej, współpracę z Komitetem Regionów i przedstawicielami władz regionalnych i lokalnych oraz działania na rzecz zaangażowania tych ostatnich w kształtowanie polityki regionalnej. Ponadto Komitet ten miał obowiązek monitorowania funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i ISPA. W działaniach Parlamentu odnajdujemy wyraźną zachętę dla regionów do aktywizacji i współpracy międzynarodowej. Potwierdza to np. wydana w 1988 r. Wspólnotowa Karta o Regionalizacji (Community Charter for Regionalization), w której Parlament nawołuje państwa członkowskie do decentralizacji struktur wewnętrznych, oraz dokument Regionalisation in Europe[25]. O proregionalnej postawie Parlamentu świadczy także fakt organizowania wspólnych sesji z Komitetem Regionów i specjalnych konsultacji (przesłuchań) z przedstawicielami WRL.

Zasada subsydiarności. Kolejnym czynnikiem, który istotnie przyczynia się do wzmocnienia głosu WRL na arenie europejskiej, jest zasada subsydiarności[26]. Została zapisana w traktacie z Maastricht w 1993 r. i stała się odpowiedzią na zarzuty formułowane wobec wspólnotowego systemu decyzyjnego i instytucjonalnego, określane jako „deficyt demokratyczny"[27]. Jej geneza sięga myśli filozofów antycznych, zaś w traktacie została sformułowana i zapisana w słowach: „W zakresie, który nie podlega jej wyłącznej kompetencji, Wspólnota podejmuje działania zgodnie z zasadą subsydiarności tylko wówczas i w takim zakresie, gdy cele proponowanych działań nie mogą być skutecznie osiągnięte przez państwa członkowskie, a zatem z uwagi na skalę lub skutki proponowanych działań zostaną lepiej zrealizowane przez Wspólnotę" (traktat z Maastricht, art. 3b).

Zasada subsydiarności została wprowadzona m.in. ze względu na silne dążenia regionów niemieckich i belgijskich, które w 1990 r. uchwaliły rezolucję,

---

[25] Regionalisation in Europe. Working Paper, European Parlament REGI 108 A XX/rev.1. www.europarl.eu.int/workingpapers.

[26] Zasada ta nazywana jest także w wielu tłumaczeniach, zwłaszcza oficjalnych dokumentów, zasadą pomocniczości.

[27] Definiuje się go jako „przestrzeń pomiędzy władzą przekazaną na poziom Wspólnoty a sprawowaną nad nią kontrolą wybieralnego parlamentu; przestrzeń wypełnianą narodowymi urzędnikami służby cywilnej działającymi w roli ekspertów europejskich lub członków komitetów regulacyjnych i zarządzających oraz w jakimś stopniu przez zorganizowane grupy nacisku". Por. Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 1999.

domagającą się traktatowego zagwarantowania kompetencji i autonomii regionów w przyszłej Unii. Jednakże ostateczny zapis traktatowy nie odzwierciedla tych dążeń, gdyż odnosi się do kompetencji dzielonych między Wspólnotę i władze centralne w państwach członkowskich. Można jedynie domniemywać, że zasada ta odnosi się także do niższych szczebli, w tym regionalnego i lokalnego. Dlatego też Komitet Regionów i organizacje reprezentujące regiony w UE przy dyskusjach wokół reform instytucjonalnych na kolejnych konferencjach międzyrządowych domagały się wyraźnego rozszerzenia zasady na wszystkie poziomy władz. Problem ten podnoszono zwłaszcza w trakcie dyskusji nad zapisami konstytucji europejskiej i wydaje się, że jej obecne zapisy satysfakcjonują przedstawicieli WRL. To, czego nie udało się dokonać w traktatach z Amsterdamu i Nicei, zostało wreszcie przeforsowane w projekcie traktatu konstytucyjnego. Definicja bowiem zasady subsydiarności w tytule III, art. 9 tego dokumentu wyraźnie nawiązuje do władz szczebla regionalnego i lokalnego. Ten zapis tworzy dobre podstawy i uzasadnienie dla potencjalnej mobilizacji WRL. Jest to dla nich źródło inspiracji i podstawa, prawnie sankcjonująca zaangażowanie szczebla subcentralnego w proces integracji europejskiej[28].

Polityka regionalna UE i zasada partnerstwa. Wymieniając czynniki, które przyczyniły się do aktywizacji WRL, nie sposób pominąć wspólnotowej polityki regionalnej. Można powiedzieć, że ta polityka, jej instrumenty i zasady stały się bodźcem dla rozwoju nowych form trójszczeblowego zarządzania w integrującej się Europie i podstawowym motorem aktywizacji WRL na arenie europejskiej. Niewątpliwie istnieje pozytywna zależność pomiędzy otrzymywaniem unijnych środków pomocowych a zainteresowaniem WRL sprawami europejskimi i ich zaangażowaniem międzynarodowym, a więc omawianą tutaj aktywizacją. Wynika to z zasad rządzących wydawaniem wspólnotowych środków finansowych na rozwój regionalny. I choć zasadniczo politykę regionalną realizują państwa członkowskie, a na poziomie wspólnotowym podejmowane są jedynie funkcje pomocnicze, z uwzględnieniem odrębnych w każdym kraju problemów i możliwości finansowych, jest to doskonałe pole obserwacji punktów styku WRL z UE[29].

---

[28] W projekcie zapis zasady pomocniczości brzmi następująco: „Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii". Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy z 18 lipca 2003 r.

[29] J. Bachtler, *New Dimensions of Regional Policy in Western Europe*, w: *The Political Economy of Regionalism*.

Początkowo polityka ta była domeną państw członkowskich. Wraz z kolejnymi poszerzeniami Wspólnoty następowało przekazywanie coraz większych uprawnień w tym zakresie na szczebel ponadpaństwowy. Wspólnotowa polityka regionalna, ukierunkowana na korygowanie regionalnych nierówności, rozwinęła się przez około 30 lat w zaawansowane formy planowania i zarządzania regionalnego wsparte ogromnymi środkami finansowymi. Obecnie polityka regionalna zajmuje drugą, po Wspólnej Polityce Rolnej, pozycję we wspólnotowych wydatkach. Przeprowadzane w kolejnych latach reformy polityki regionalnej (1975, 1984, 1988, 1992 i 1999) przynosiły szereg przedsięwzięć, które odpowiedzialność za jej kształtowanie i realizację przesuwały na szczebel wspólnotowy. U podstaw tych reform leżało przekonanie, że powinna być ona realizowana z największym możliwym udziałem reprezentantów władz regionalnych i lokalnych.

Szczególnie odważnym krokiem, który okazał się silnym impulsem dla aktywizacji WRL, była reforma z 1988 r. Wprowadzono w niej do zarządzania polityką regionalną zasady: partnerstwa, dodatkowości, programowania i koncentracji. Dzięki tej reformie polityka regionalna ewoluowała od nieskoordynowanych działań w kierunku kompleksowej działalności strukturalnej, stawiającej sobie za cel wzrost skuteczności przyznawanej pomocy regionalnej i zwiększanie spójności ugrupowania.

Nowy system zarządzania środkami finansowymi polityki regionalnej spowodował pojawienie się szeregu nowych możliwości dla mobilizacji regionalnej. W szczególności znaczenie miało pojawienie się zasady partnerstwa i dążenie Komisji Europejskiej do zdecentralizowania procedury zarządzania funduszami.

Zasada partnerstwa wynika bezpośrednio z traktatowej zasady subsydiarności i podkreśla konieczność konsultacji pomiędzy Komisją, państwami członkowskimi oraz władzami regionalnymi i lokalnymi w każdej fazie zarządzania funduszami: przygotowania projektów, finansowania, monitorowania i oceny. Brzmi ona następująco: „Działania Wspólnoty powinny być ustalane w ścisłym porozumieniu pomiędzy Komisją, danym państwem członkowskim oraz właściwymi władzami i ciałami – włączając w to, w granicach krajowych reguł i bieżącej praktyki danego państwa członkowskiego, partnerów gospodarczych i społecznych, wyznaczonych przez państwo członkowskie na szczeblu krajowym, regionalnym, lokalnym lub innym, przy założeniu, że wszystkie strony działać będą na rzecz osiągnięcia wspólnego celu" (Council Regulation 2052/88, art.4 (1)). Ze względu na rodzaj relacji między podmiotami wyróżniamy partnerstwo poziome i pionowe. Partnerstwo pionowe (lub instytucjonalne) odnosi się do relacji między władzami publicznymi różnych szczebli – wspólnotowego, krajowego i subcentralnego. Partnerstwo poziome (lub publiczno-prywatne, ukośne) to współpraca władz publicznych z organizacjami społecznymi i podmiotami gospodarczymi[30].

[30] I. Pietrzyk, *Polityka regionalna*.

Uważa się, że wprowadzenie zasady partnerstwa było ze strony Komisji Europejskiej próbą zinstytucjonalizowania poparcia WRL i ich dostępu do europejskiego procesu decyzyjnego. Komisja intensywnie promuje zasadę i podkreśla takie jej zalety, jak[31]:

- lepsza możliwość wymiany informacji pomiędzy partnerami,
- ściślejsza współpraca i zaufanie, które sprzyjają tworzeniu kapitału społecznego i dochodzeniu do konsensusu,
- wzrost zaangażowania i współodpowiedzialności w realizacji zamierzeń,
- tworzenie sieci powiązań partnerów, która ma znaczenie dla dynamiki rozwoju regionalnego.

Ponadto, chociaż partnerstwo odnosi się głównie do zarządzania funduszami strukturalnymi UE, jednakże sama idea rozrosła się ponad tę definicję i w wielu programach i inicjatywach stała się więcej niż formalnym mechanizmem konsultacji i koordynacji. W niektórych państwach tworzy obecnie ważną wieloorganizacyjną strukturę, której kompetencje i działania mogą wychodzić poza sferę zarządzania funduszami strukturalnymi[32].

Zwłaszcza sposób zarządzania inicjatywami wspólnotowymi i projektami pilotażowymi w ramach działań innowacyjnych jest efektywnym narzędziem mobilizowania WRL. Być może wpływ inicjatyw nie jest istotny ekonomicznie, ale, jak się okazuje, mają one bardzo ważne konsekwencje dla aktywizacji WRL. Dzięki zdecentralizowanym zasadom zarządzania, kontrola władz centralnych nad wykorzystaniem środków inicjatyw jest słabsza niż w innych rodzajach pomocy, projekty są mniej zależne od programów rozwoju regionalnego i w dużej mierze ustalane pomiędzy Komisją a WRL. Dzięki temu Komisja może nawiązywać i umacniać bezpośrednie kontakty z beneficjentami, a więc władzami regionalnymi i lokalnymi. Wykorzystuje więc je nie tylko jako źródło informacji i ekspertyzy, ale także jako sprzymierzeńców w konfliktach z władzami centralnymi, gdy te zarzucają Komisji, że inicjatywy nie są efektywne, zakłócają realizację przedsięwzięć i inwestycji krajowych oraz nie współdziałają z innymi programami europejskimi[33].

Dzięki horyzontalnemu charakterowi inicjatyw wspólnotowych zdarza się, że programy Komisji mają swoje źródło w lobbingu regionów zmobilizowanych i zainteresowanych specyficzną pomocą, np. w gałęziach przemysłu schyłkowego. Dzięki temu Komisja dociera ze swoimi priorytetami, procedurami i programami bezpośrednio do obszarów problemowych i ich władz. Ponadto, ze względu na częsty wymóg realizowania projektów przez sieć partnerów międzynarodowych

[31] Ibidem.

[32] J. Bachtler, *New Dimensions*.

[33] E. Bomberg, J. Peterson, *Decision-making in the European Union*, The European Union Series, MacMillan Press Ltd, New York 1999.

o podobnych problemach, WRL aktywizują się we współpracy transgranicznej. Najwyraźniej ta cecha inicjatyw widoczna jest w inicjatywie INTERREG, której priorytetem jest wspieranie międzynarodowej współpracy regionów[34].

Rozważania nad polityką regionalną jako czynnikiem mobilizacji WRL należy jeszcze uzupełnić o pewne zastrzeżenia. Okazuje się bowiem, że pomimo niewątpliwych zasług zasady partnerstwa w aktywizacji WRL i włączaniu ich do procesu decyzyjnego UE, w praktyce jej realizacja pozostawia wiele do życzenia, a oceny sytuacji są zróżnicowane. Z jednej strony w okresowych raportach o funduszach strukturalnych Komisja Europejska wskazuje na postęp w wykorzystywaniu partnerstwa, zwłaszcza na etapie implementacji i monitoringu. Z drugiej strony w wielu opiniach wydawanych przez ciała reprezentujące WRL nadal dominuje poczucie „głębokiego niezadowolenia" ze sposobu realizacji zasady w poszczególnych państwach członkowskich[35]. Jak wyjaśniają Peterson i Bomberg, sytuacja ta wiąże się ze znacznym zróżnicowaniem kompetencji szczebli subcentralnych w krajach UE. Jest tak dlatego, że sama zasada partnerstwa jest motywująca tylko o tyle, o ile przekłada się na zasoby i kompetencje aktorów uczestniczących w procesie decyzyjnym[36]. Tymczasem sama Komisja nie ma podstaw prawnych, aby narzucić współpracę pomiędzy szczeblami, co wynika m.in. z postanowienia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 15 grudnia 1971 r.: „W przypadku gdy przepisy traktatu lub regulaminów uznają kompetencje państw członkowskich lub nakładają na nie zobowiązania w celu stosowania prawa wspólnotowego, problem, w jaki sposób wykonywanie kompetencji lub realizacji zobowiązań może być powierzone przez państwo członkowskie określonym organom, zależy wyłącznie od konstytucyjnego systemu każdego państwa"[37].

Zachęty Rady Europy

Poza instytucjami UE, także Rada Europy jest ważnym orędownikiem decentralizacji struktur i zwiększania roli szczebla regionalnego i lokalnego w państwach, a przez to sprzyja aktywizacji WRL. Na stronach internetowych tej paneuropejskiej organizacji czytamy: „Rada Europy zawsze uznawała nadrzędne

[34] Ibidem.

[35] Taka opinia wyrażana jest w licznych dokumentach wydawanych przez międzynarodowe instytucje i organizacje regionalne przed kolejnymi reformami funduszy, por.: Structural policy and Agenda 2000: the local and regional perspective. London Declaration, Council of European Municipalities and Regions 05.02.1998; Views of the regions and local authorities on arrangements for European Structural Policy after 1999, Committee of the Regions Opinion CdR 131/97; Commission of the European Communities COM (1998) 131.

[36] E. Bomberg, J. Peterson, *Decision-making*.

[37] Cyt. za: I. Pietrzyk, *Polityka regionalna*.

znaczenie demokracji na szczeblu regionalnym i lokalnym, [...] Pierwsze działania na rzecz reprezentacji lokalnych władz Rada podjęła w 1957 roku i odtąd rozszerzała swoją akcję od Islandii po Rosję i od Norwegii po Bałkany"[38].

Rada aktywnie działa nie tylko na rzecz decentralizacji, ale także promuje i organizuje międzynarodowe formy reprezentacji interesów regionów. Już w 1961 r. utworzyła Konferencję Władz Regionalnych i Lokalnych (obecnie Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych), przyczynia się również do promowania i regulowania współpracy międzynarodowej WRL, w szczególności przygranicznej. Rada Europy doprowadziła też do powstania Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z 1985 r. oraz Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej Samorządów z 1980 r. Oba dokumenty uregulowały część kwestii dotyczących międzynarodowej działalności WRL.

Regulacje państwowe

Szereg uwarunkowań aktywizacji WRL związanych jest z impulsami i strukturami na poziomie państwa. To, czy i jak WRL będą mogły zareagować na wcześniej omówione uwarunkowania, związane z europeizacją, zależy w dużej mierze od krajowego kontekstu politycznego i konstytucyjnego, a także cech społeczeństwa i wspólnych wartości. Przemiany na szczeblu państwowym generują silne impulsy do działań ponadnarodowych władz regionalnych i lokalnych. Są to czynniki związane ze stopniem decentralizacji kraju i zakresem kompetencji przyznanych WRL.

Znaczne zróżnicowanie aktywności władz subcentralnych w procesie integracji europejskiej tłumaczone jest często różnicami organizacji terytorialnej państw członkowskich, czyli stopniem ich decentralizacji. WRL, które mają najszersze kompetencje, są jednocześnie najbardziej zależne od polityki europejskiej i tym samym mają największą motywację do mobilizacji w celu wpływania na decyzje unijne. Mobilizacja jest więc wysoce uzależniona od tego, czy państwo ma w swojej strukturze samorządy regionalne i jaki jest zakres ich kompetencji, a często też od wysokości środków finansowych, jakimi ten szczebel dysponuje. Można oczekiwać, iż w państwach bardziej zdecentralizowanych, z rozwiniętym i bardziej samodzielnym szczeblem subcentralnym, wyraźniejsza będzie też jego aktywizacja w skali międzynarodowej, że WRL, wyposażone konstytucyjnie w szerokie kompetencje wewnętrzne, przy odpowiednim stopniu mobilizacji mogą silniej wpływać na politykę europejską niż ich odpowiedniki, charakteryzujące się mniejszymi kompetencjami[39]. Stopień decentralizacji

[38] Patrz informacje na stronie: www.coe.fr/cplre/eng.

[39] Ch. Jeffery, *Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference?*, „Journal of Common Market Studies" vol. 38, 2000, no. 1.

przekłada się na uprawnienia WRL do podejmowania działań o charakterze międzynarodowym i udział w kształtowaniu polityki europejskiej. W państwach federalnych i zregionalizowanych takie uprawnienia są powszechne, natomiast im większa centralizacja, tym mniejszy stopień włączania WRL w sprawy międzynarodowe.

Decentralizacja struktur w państwach UE odbywa się z różnym natężeniem i zależy w dużej mierze od tradycji i kultury politycznej państw. W tym względzie Unia Europejska nie narzuca żadnych schematów, ale nie ulega wątpliwości, że zachęca do demokratyzacji i regionalizacji struktur państw członkowskich. Nawiązując do opisanych wcześniej czynników, wynikających z procesu europeizacji, w tym w szczególności ze wspólnotowej polityki regionalnej, należy podkreślić, że dostrzegalny jest ich wpływ na struktury decyzyjne i administracyjne w państwach. Dowodów na takie powiązania dostarcza Paolo Dardanelli, gdy pisząc o doświadczeniach Szkocji twierdzi, że integracja europejska wzmocniła dążenia lokalnej społeczności i partii politycznych do ustanowienia władz samorządowych. Według Dardanelliego szczególne znaczenie miały wyzwania stawiane szczeblowi subcentralnemu przez zasady jednolitego rynku[40].

Procesy decentralizacyjne następowały wraz z procesem integracji europejskiej w państwach członkowskich. Czasem, jak wspomniano, pewna reorganizacja podziału administracyjnego i decyzyjnego konieczna była ze względu na cel efektywnego wykorzystania funduszy strukturalnych. Niemcy i Austria były państwami federalnymi już od zakończenia II wojny światowej. Najmniejsze i najbardziej homogeniczne etnicznie państwa, jak Grecja, Irlandia i Portugalia oraz państwa Skandynawii, utworzyły regionalny szczebel władzy i/lub nadały autonomię swoim obszarom wyspiarskim. Głębokie zmiany nastąpiły we Francji, Włoszech, Hiszpanii i Belgii. Francja i Włochy wprowadziły reformy konstytucyjne, które wzmacniały WRL i powołały regionalne parlamenty. Hiszpania wraz z procesem demokratyzacji stała się państwem quasi-federalnym. Belgia jest państwem federalnym, rządzonym zasadniczo przez regiony. Nawet Wielka Brytania, tradycyjnie unitarne państwo, w ostatnich latach utworzyła Parlament Szkocji i Zgromadzenie Walii.

Uwarunkowania regionalne

Aktywizacja zależy nie tylko od czynników zewnętrznych wobec regionów. Bardzo ważne uwarunkowania leżą w samych władzach regionalnych i lokalnych,

[40] P. Dardanelli, *The Europeisation of Regionalisation: European Integration and Public Support for Self-Government in Scotland 1979/1997*, „Queen's Papers on Europeisation" 2001, no. 5, The Queen's University of Belfast (www.grub.ac.uk).

w społeczeństwie danego terytorium. W atmosferze wzrastania gospodarczej i politycznej roli szczebla subcentralnego, a także w warunkach europejskiego wspólnego rynku, dostrzega się znaczenie samodzielnych i oddolnych inicjatyw w regionach. Od przedsiębiorczości i determinacji społeczeństwa regionu, a zwłaszcza jego liderów, w dużej mierze zależy, czy i jak region włączy się w system współpracy międzynarodowej. Uważa się nawet, że czynniki zewnętrzne, pochodzące z systemu europejskiego i państwowego, mogą jedynie pomagać regionom w aktywizacji, a zasadnicza inicjatywa należy do samych regionów.

Wśród regionalnych czynników mobilizacji wymienia się przede wszystkim: zrozumienie potrzeby włączenia się w walkę konkurencyjną, przedsiębiorczość władz oraz elit politycznych i gospodarczych, kapitał społeczny i siłę regionalizmu, a czasami dążenia separatystyczne. Fundamentalne znaczenie dla mobilizacji ma cecha przedsiębiorczości. Oznacza ona osobiste zaangażowanie i zainteresowanie ludzi, zajmujących się sprawami europejskimi w regionach. Ważna jest ich pozytywna postawa wobec idei integracji europejskiej, świadomość potrzeby aktywnego włączenia się jednostki terytorialnej w sprawy europejskie i międzynarodowe. Niezwykle istotne są umiejętności przywódcze oraz zdolność do budowania strategii i koalicji wokół spraw związanych z polityką europejską. Dla mobilizacji znaczenie mają nawet tak zdawałoby się banalne umiejętności, jak znajomość języków obcych. Powszechnie panuje przekonanie, że regiony w polityce europejskiej będą liczyć się o tyle, o ile będą wyposażone w instytucje i przywództwo, zdolne dobrze definiować i reprezentować interes regionalny. Ich wpływ na proces decyzyjny UE zależy głównie od ludzkich, indywidualnych umiejętności budowania koalicji z innymi aktorami, z urzędnikami Komisji, a także z władzami centralnymi.

Postawa przedsiębiorczości WRL wiąże się z pojęciem regionalizmu, które odnosi się do stanu świadomości społecznej i do aktywności gospodarczej, kulturowej i politycznej mieszkańców regionu. Jest poszukiwaniem przez zbiorowość terytorialną, wewnątrz większego systemu państwowego, własnej tożsamości i wyraża się w domaganiu większej kontroli nad sprawami regionu przez ludzi mieszkających na danym terytorium. Obejmuje działania oddolne, których przejawem jest postawa kształtowania odrębności i tożsamości regionalnej, domaganie się instytucjonalizacji i zwiększenia samorządności regionu, a czasem autonomii gospodarczej i politycznej[41].

Mobilizacji WRL sprzyja ponadto silna legitymizacja władzy regionalnej oraz tzw. kapitał społeczny. Im bardziej zgodne jest to, o co walczy WRL, z war-

[41] Z. Chojnicki, T. Czyż, *Region – regionalizacja – regionalizm*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1992, z. 2; P. Śliwa, *Regionalizm w Polsce a zjednoczenie Europy*, w: *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, red. P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa, Wydawnictwo WSB, Poznań 1998.

tościami i potrzebami reprezentowanego przez nie społeczeństwa, im lepsza identyfikacja władz ze społeczeństwem, tym silniejsza jest pozycja WRL w wieloszczeblowej sieci współpracy i większa motywacja do aktywizacji na arenie europejskiej. Im silniejsza w regionie jest tzw. kultura społeczeństwa obywatelskiego, tym łatwiej o aktywizację w celu wywierania wpływu na politykę europejską[42]. Kapitał społeczny rozumiany jest tutaj jako konfiguracja „miękkich" czynników kulturowych, takich jak: utrwalone tradycje, interesy indywidualne i grupowe, idee, normy moralne i religijne, stosunek do prawa, cechy psychospołeczne ludzi, gotowość do podejmowania ryzyka i inwestowania w przyszłość. Kapitał społeczny opiera się na współpracy, zaufaniu oraz obywatelskim zaangażowaniu w działania wspólnot lokalnych. Uważa się ponadto, że kapitał społeczny nie zależy bezpośrednio od wysokiego poziomu gospodarczego kraju czy regionu, a raczej skłonność mieszkańców do obywatelskiego współdziałania warunkuje w dużym stopniu wysoki poziom rozwoju gospodarczego[43].

Wśród sił wewnątrzregionalnych sprzyjających aktywizacji znajduje się ponadto dążenie do rewitalizacji kultury regionalnej, dialektów, które wcześniej zanikały. Na nowo odżywa dbałość o języki mniejszościowe w Wielkiej Brytanii, Francji czy Hiszpanii, obserwujemy także wzrost zainteresowania muzyką folklorystyczną. Negatywną stroną tego nurtu jest odrodzenie się ruchów nacjonalistycznych, jak w Szkocji, Walii, Katalonii czy Kraju Basków. Wspólnota Europejska postrzegana jest często przez te regiony jako potencjalne źródło środków finansowych i wsparcia politycznego w konfrontacji z władzą państwową. Szukają one w integracji europejskiej wsparcia dla własnej kultury mniejszościowej i zagrożonych wyginięciem lokalnych języków.

Uwagi końcowe

Na podstawie przytoczonych w artykule przykładów można stwierdzić, że w procesie integracji europejskiej zaistniały liczne i silne warunki, sprzyjające mobilizacji władz regionalnych i lokalnych. Mają one swoje źródło zarówno w przemianach ogólnoświatowych, w procesach związanych z integracją europejską, jak i w zjawiskach pochodzących ze szczebla państwowego i z samych regionów. Trudno byłoby więc oczekiwać, że w tak sprzyjających okolicznościach WRL mogłyby pozostać obojętne. Mobilizują się nie tylko, aby sprawnie wypełniać swoje zadania, ale także by móc te uwarunkowania kształtować.

Trzeba jednakże pamiętać, że chociaż proces europeizacji i siły tkwiące w samych regionach stwarzają szczególnie sprzyjające warunki do wzrostu zna-

[42] Ch. Jeffery, *Sub-National.*

[43] K. Bondyra, *Kapitał społeczny regionu*, w: *Jaka Europa?*

czenia szczebla regionalnego i lokalnego, to charakter tych uwarunkowań sprawia, że działają i występują one z różną siłą na obszarze UE. Na fakt takiego zróżnicowania wskazuje wielu autorów[44]. Różnice są dostrzegalne nie tylko pomiędzy poszczególnymi państwami, ale także w granicach tychże państw[45]. Niektóre regiony charakteryzują się silną pozycją konstytucyjną, silnym poczuciem tożsamości, odrębności, są zakorzenione w historii, kulturze i tradycji politycznej, mają ukształtowane i silne społeczeństwa z lokalną klasą biznesu i poczuciem solidarności, a to stwarza dobre podstawy do aktywizacji WRL w procesie decyzyjnym UE. Te uwarunkowania jednak nie oddziałują jednolicie na całym obszarze Unii, dlatego można powiedzieć, że niektóre regiony funkcjonują w warunkach bardziej sprzyjających mobilizacji. Większe możliwości zmobilizowania się mają np. władze regionów w stosunku do władz lokalnych, władze dobrze umocowane instytucjonalnie w stosunku do słabo zinstytucjonalizowanych. W związku z powyższym można stwierdzić, że mobilizacja, polegająca na uczestnictwie WRL w integracji europejskiej, jest pewną szczególną zdolnością do wykorzystania sprzyjających jej warunków.

W kontekście niniejszego opracowania warto zastanowić się, które z opisanych uwarunkowań i z jaką siłą oddziałują już obecnie na polskie władze na szczeblu regionalnym i lokalnym. Można także postawić pytanie, czy władze te potrafią wykorzystać sprzyjające uwarunkowania dla zabezpieczenia swoich interesów w skali krajowej i międzynarodowej.

THE REASONS FOR SUB-NATIONAL MOBILISATION IN THE EUROPEAN UNION

Summary

The article describes factors which contribute to strengthening of the position of regional and local authorities in the process of European integration. The authorities are treated as important centres of economic and social development and they play more and more important role in triangle of authorities: supranational – national – regional. The incen-

[44] I. Bache, *The Politics of EU Regional Policy. Multi-level Governance or Flexible Gatekeeping*, Sheffield Academic Press, Sheffield 1998; *European Integration and Local Government*, eds M. Goldsmith, K.K Klausen, Edward Elgar, Cheltenham 1997; L. Hooghe, M. Keating, *The Politics of European Union Regional Policy*, „Journal of European Public Policy" vol. 1, 1994, no. 3; Ch. Jeffery, *Sub-National.*

[45] Na przykład w Hiszpanii regiony nie są zrównane w kompetencjach. Większe uprawnienia, wynikające z samej konstytucji, ma Katalonia niż La Rioja. Por. Ch. Jeffery, *Sub-National.*

tives to this phenomenon come from global, state and regional levels. They create environment favourable for sub-national mobilisation. Considerations of this article aim at collecting all the elements of the environment in which the sub-national authorities can activate. The factors are divided into directly and indirectly influencing the regional level. The europeisation is the most influential factor. It is defined as a process by which domestic policy areas become increasingly a subject to European policy-making and repercussions which the transfer has on the domestic institutions of the Member States. The influence of europeisation on regional and local authorities is analysed in the article across four dimensions:

- the legal acts of the EU relating to the competencies of sub-national authorities,
- encouragement on the part of the EU institutions,
- the principle of subsidiarity,
- the EU regional policy and principle of partnership.