Magdalena Sapała

Rola władz regionalnych i lokalnych w procesie integracji europejskiej

Badacze europejskich procesów integracyjnych nie mają już dziś wątpliwości, że w Unii Europejskiej szczebel regionalny i lokalny nabrał niespotykanego znaczenia, zarówno na wewnętrznych arenach państw członkowskich, jak i na szeroko pojętej arenie europejskiej. Na temat wzrastającej roli władz szczebla regionalnego i lokalnego (WRL)[1] toczą się dyskusje o charakterze politycznym i ekonomicznym, w których próbuje się odpowiedzieć między innymi na pytania: Jakie przyczyny leżą u podstaw dążenia do wzrostu roli WRL w Unii Europejskiej? Jak daleko sięgają dziś wpływy WRL? Czy kształtujący się nowy model procesu decyzyjnego w Europie oznacza erozję znaczenia instytucji państwa? Jakimi teoriami integracji międzynarodowej i procesów decyzyjnych można opisać te zjawiska? Jakie sposoby wykorzystują WRL, aby zaistnieć na arenie europejskiej, i jakimi kanałami reprezentują swoje interesy?

Głównym zamierzeniem niniejszego artykułu jest ukazanie jedynie wybranych odpowiedzi na te pytania, a w szczególności przedstawienie uwarunkowań i przyczyn powstania zjawiska mobilizacji WRL oraz zaprezentowanie form zinstytucjonalizowanej i niezinstytucjonalizowanej reprezentacji władz lokalnych i regionalnych na arenie europejskiej.

---

[1] Ze względu na duże zróżnicowanie sposobów podziału terytorialnego w państwach UE w niniejszym opracowaniu pod pojęciem „władze regionalne i lokalne" (WRL) oraz „władze regionalne", „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), chociaż jest świadoma, że coraz częściej drogi dojścia do areny europejskiej i formy mobilizacji tych szczebli są zróżnicowane.

Uwarunkowania mobilizacji WRL

Zarówno państwa członkowskie UE, jak i państwa aspirujące do tej organizacji włączone są w proces europeizacji oraz w procesy decentralizacji władzy. Decentralizacja jest 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 dotychczas szczeble te były słabo zinstytucjonalizowane lub zupełnie nie istniały, np. w Irlandii, Grecji, Portugalii, utworzono ich zalążki organizacyjne[2]. Z kolei europeizacja oznacza taką reorientację polityki, gdzie dynamika gospodarczo-polityczna Unii Europejskiej staje się częścią logiki organizacyjnej polityki narodowej.[3] Cechą charakterystyczną jest dziś powiązanie prawie wszystkich spraw wewnętrznych państwa z wymiarem ogólnoeuropejskim. Zjawisko to dotyczy oczywiście także władz szczebla lokalnego i regionalnego, które nie mogą już dziś sprawnie funkcjonować bez zaangażowania w politykę Unii Europejskiej.

Europeizacja poziomu regionalnego czy euroregionalizacja[4] wywołana została przez podstawowe dwa czynniki[5]:

1) wyzwania stawiane przez konkurencję rynkową, w której regiony rywalizują pomiędzy sobą o inwestycje i miejsca pracy we wspólnym rynku Unii Europejskiej;

2) potrzebę politycznej reprezentacji w sytuacji, gdy polityka regionalnego rozwoju kształtowana jest w coraz większym stopniu na szczeblu europejskim.

Dla władz lokalnych i regionalnych w UE nie jest obce pojęcie walki konkurencyjnej. Konkurencyjność regionów określana jest jako zdolność do osiągania sukcesu w gospodarczej rywalizacji. W dziedzinie rozwoju regionalnego oznacza to zdolność regionów do przystosowywania się do zmieniających się warunków, pod kątem utrzymania lub poprawy pozycji w toczącym się pomiędzy regionami współzawodnictwie. Konkurowanie organów reprezentujących społeczności regionalne i lokalne odbywa się w ramach ekonomicznej gry rynkowej, a także w sferze polityki wewnętrznej państw i polityki międzynarodowej. WRL wywierają naciski na rządy i parlamenty, prowadzą działania promocyjne eksponujące atrakcyjność swoich obszarów dla inwestorów oraz podnoszą swoje

---

[2] Szczegółowy opis procesów decentralizacyjnych w poszczególnych państwach członkowskich znajduje się na stronie internetowej www.cor.eu.int.

[3] A. Benz, B. Eberlein, *The Europeization of regional policies: patterns of multi-level governance*, „Journal of European Public Policy" 1999 No (6) 2.

[4] G. MacLeod, *Place, politics and „scale sependence": exploring the structuration of euro-regionalizm*, „European Urban and Regional Studies" V 6 (3) 1999.

[5] A. Benz, B. Eberlein, *The Europeization of regional policies: patterns of multi-level governance*, „Journal of European Public Policy" 1999 No (6) 2.

walory. Ponieważ w zabiegach tych chodzi z reguły o podnoszenie poziomu infrastrukturalnego wyposażenia regionów i tworzenie nowych miejsc pracy, WRL zabiegają bezpośrednio o wsparcie finansowe z budżetu państwa oraz z Funduszy UE[6].

Podsumowując można powiedzieć za B. Winiarskim, że rywalizacja między regionami dotyczy[7]:

- przyciągania inwestycji prywatnych – przedsiębiorców, organizacji gospodarczych krajowych i zagranicznych;
- pozyskiwania subwencji i innych form wsparcia z budżetu centralnego, rządowych gwarancji dla kredytowania przez banki komercyjne różnych operacji w regionach;
- pozyskiwania środków pomocowych Unii Europejskiej i innych organizacji międzynarodowych.

W tym współzawodnictwie znaczenie mają nie tylko warunki obiektywne regionu, ale także skuteczność działań promocyjnych organów reprezentujących interesy regionów na zewnątrz, siła ich argumentacji, formalne i nieformalne powiązania ze strukturami władzy w państwie i w organizacjach międzynarodowych oraz umiejętność tworzenia ponadnarodowego lobby. Wśród czynników determinujących poziom konkurencyjności regionu B. Winiarski podkreśla znaczenie często niedocenianej aktywności i poczucia tożsamości mieszkańców oraz zdolność kreowania przez organy regionalne perspektywicznych koncepcji strategii rozwoju, które zachęcają inwestorów. Warunki obiektywnie istniejące w regionach słusznie wysuwane są na plan pierwszy, lecz nie należy zapominać o tym, że konkurencyjność zależy od ich wizerunku, jaki potrafią władze regionalne stworzyć, i wizji przyszłości. Siła konkurencyjna regionów zależy w coraz większym stopniu nie tylko od tego, czym one faktycznie dysponują, ale od umiejętności i profesjonalizmu w prowadzeniu działań promocyjnych[8].

Pamiętając o tych nowych determinantach konkurencyjności, nie sposób nie zauważyć, że właśnie zorientowanie władz regionalnych na kontakty międzynarodowe, na współuczestniczenie w procesie integracji europejskiej, a więc ich europeizacja, może być ogromnym źródłem inicjatyw, silnej pozycji konkurencyjnej, a także sposobem na pozyskanie znacznych środków finansowych.

Kolejnym z wymienionych uwarunkowań europeizacji WRL jest kształtowana od lat 60. wspólnotowa polityka regionalna oraz związane z nią zasady subsydiarności i partnerstwa. Są to niewątpliwie kluczowe czynniki dla znacze-

---

[6] B. Winiarski, *Konkurencyjność: kryterium wyboru czy kierunek strategii i cel pośredni polityki regionalnej?* [w:] *Konkurencyjność regionów*. red. M. Klamut, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1999.

[7] B. Winiarski, *Czynniki konkurencyjności regionów*. [w:] *Konkurencyjność regionów*. red. M. Klamut, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1999.

[8] B. Winiarski, *Czynniki konkurencyjności regionów*, op. cit.

nia WRL w Unii Europejskiej. Polityka ukierunkowana na korygowanie regionalnych nierówności rozwinęła się przez około 30 lat w zaawansowane formy planowania i zarządzania regionalnego wsparte ogromnymi środkami finansowymi. Po polityce rolnej jest to dziś najbardziej kosztowny obszar zaangażowania UE. Kolejne reformy tej polityki (1975, 1984, 1988, 2000)[9] zachęcały swoimi rozwiązaniami do większej decentralizacji oraz otwarcia procesu decyzyjnego dla WRL. Szczególnie odważnym krokiem była reforma z roku 1988. Dopuszczając się pewnego uproszczenia, można powiedzieć, że przed tą reformą Komisja Europejska w ramach polityki regionalnej wypisywała czek, który następnie państwo członkowskie realizowało według indywidualnej decyzji. Powodowało to częste nadużycia polegające na przykład na zastępowaniu wydatków z budżetu państwowego przez środki unijne. Fundusze UE nie były już w takiej sytuacji dodatkowym instrumentem rozwoju regionów, a po prostu rekompensatą wydatków krajowych. Funkcja Komisji Europejskiej była wówczas ograniczona do akceptowania lub odrzucania przedstawionych projektów, a negocjacje toczyły się niemal wyłącznie na szczeblu centralnym. Reforma oznaczała istotną zmianę. Narzuciła nowe wymogi i silnie ujednolicone ramy wydatkowania funduszy w regionach. Jak już wspomniano, kluczowymi słowami reformy stały się subsydiarność i partnerstwo. Znaczenie tych uwarunkowań dla wzmocnienia roli WRL jest fundamentalne.

Zasada subsydiarności zapisana w Traktacie z Maastricht w roku 1993, stała się odpowiedzią na zarzuty formułowane wobec wspólnotowego systemu decyzyjnego i instytucjonalnego określane często jako „deficyt demokratyczny"[10]. Zasada ta oznacza, że zadania powinny być realizowane na zapewniającym najlepszą efektywność i jednocześnie możliwie najniższym szczeblu[11]. Stosowanie jej w procesie reorganizacji struktur wewnętrznych jest korzystne dla efektywności Unii. Pozwala uniknąć niepotrzebnego uruchamiania procedur ponadnarodowych w sytuacjach, kiedy problem może być dobrze rozwiązany na niższym poziomie. Zasada subsydiarności odnosi się więc do relacji pomiędzy poszczególnymi szczeblami decyzyjnymi. W strukturze Unii z całą pewnością można wyodrębnić jedynie dwa najwyższe poziomy: Unię i państwa członkowskie.

[9] Pierwsze trzy reformy patrz: *Economic and Social Cohesion in Europe. A New Objective for Integration*, ed. A. Hannequart, Routledge London and New York 1997. Zmiany na lata 2000–2006 patrz: *Structural Actions 2000–2006. Commentary and Regulations*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg 2000.

[10] Deficyt demokratyczny uznany za jedno z największych niebezpieczeństw Unii, zdefiniowany jako: „przestrzeń pomiędzy władzą przekazana 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 głównie reprezentujące biznes." Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim.* Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 1999.

[11] Traktat z Maastricht art. 3b.

Dalej w pionowym podziale wiele zależy od indywidualnych układów wewnątrz państw, których przepisy Unijne w żaden sposób nie narzucają. Skala oddziaływania zasady subsydiarności, a co za tym idzie skala udziału władz szczebla regionalnego w zarządzaniu zależy od struktury poziomów decyzyjnych, a więc od tego czy w ogóle szczebel taki istnieje. Dlatego też daleko większy jest stopień realizacji zasady w Landach Niemiec niż w Wielkiej Brytanii[12].

Druga z wymienionych zasad – partnerstwo – odnosi się głównie do zarządzania funduszami strukturalnymi UE[13]. Wynika ona bezpośrednio z traktatowej zasady subsydiarności i podkreśla konieczność konsultacji pomiędzy Komisją, państwami członkowskimi oraz władzami regionalnymi i lokalnymi w każdej fazie zarządzania funduszami: przygotowanie projektów, finansowanie, monitorowanie i ocena. Punktem wyjściowym sformułowania tej zasady jest przekonanie, że skoro przedsięwzięcia finansowane z funduszy są wdrażane właśnie na szczeblu lokalnym i regionalnym, to przedstawiciele tego szczebla są najlepszym źródłem informacji o potrzebach i problemach tych obszarów.

Niebagatelne znaczenie dla pozycji WRL na arenie europejskiej ma wsparcie ze strony Komisji Europejskiej. Proregionalną postawę oficjalnie deklarował zwłaszcza Jacques Delors, jej przewodniczący w latach 1985–1995. Uważał, że regiony mogą być aktywnymi partnerami dla instytucji centralnych państw oraz UE w zarządzaniu europejskim rozwojem, a zwłaszcza w realizowaniu traktatowego celu kohezji gospodarczej regionów. Sama Komisja Europejska zaś w jednym ze swoich raportów określiła, że[14]:

„Subsydiarność oznacza, że odpowiedzialność powinna spoczywać na szczeblu najbliższym praktycznej rzeczywistości, w zależności od kompetencji poszczególnych szczebli i poszukiwanej skuteczności. Zatwierdzone w Brukseli programy powinny być nie tylko opracowywane, ale także administrowane na miejscu przez władze regionalne lub krajowe. Wspólnota uważa zatem, że im bardziej działanie będzie zdecentralizowane, tym większa będzie szansa, iż będzie ono dostosowane do sytuacji".

---

[12] Podział wewnętrzny państw członkowskich jest dość zróżnicowany, a w obecnym stanie prawnym brak jest możliwości bezpośredniego oddziaływania instytucji unijnych na strukturą wewnętrzną członków. Stąd postulat ustanowienia zasady subsydiarności obowiązującej w stosunkach wewnętrznych państw nie jest łatwy do zrealizowania. Prawdopodobnie nie jest on nawet celowy, gdyż swoboda kształtowania podziału administracyjnego i organizacji państwa jest podstawowym elementem suwerenności narodowej, na której system europejski się opiera. Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*. Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 1999.

[13] Council Regulation 2052/88 art. 4(1); Pozostałe zasady finansowania polityki regionalnej to: dodatkowości, programowania i koncentracji.

[14] Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*. Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 1999; o poparciu Komisji Europejskiej dla wzmocnienia roli WRL patrz: L. Hooghe, M. Keating, *The politics of European Union regional policy*. „Journal of European Public Policy" 1:3 1994; M. Keating, L. Hooghe, *By-passing the nation state? Regions and the EU policy process*. [w:] *European Union. Power and Policy-Making*; J. Richardson ed., Routledge 1996.

Podsumowując tę część rozważań można stwierdzić, że impulsy wzmacniające znaczenie WRL na arenie europejskiej pochodziły jednocześnie z góry, od wyższych szczebli – top-down i z dołu, od samych WRL – bottom-up. Europeizacja WRL wywołana została przez całą gamę czynników, które się wzajemnie wzmacniają i zazębiają. Z pewnością można by doszukiwać się jeszcze innych, niż scharakteryzowane tutaj, uwarunkowań mobilizacji WRL na arenie europejskiej. Świadczą one o tym, że integracja europejska stwarza wyjątkowo sprzyjające warunki dla wzrostu znaczenia szczebla regionalnego i lokalnego, który jest równocześnie obszarem działań aktorów z różnych szczebli oraz jest sam aktorem-uczestnikiem szeroko pojętego europejskiego systemu polityczno-gospodarczego.

Reakcja – mobilizacja

Powyżej opisane czynniki spowodowały konieczność podjęcia konkretnych działań na szczeblu lokalnym i regionalnym[15]. WRL muszą pokonać konflikty i podziały pomiędzy jednostkami administracyjnymi i politycznymi na swoim terenie i występować jako jedno ciało wobec innych szczebli rządzenia. Muszą formułować i reprezentować swój punkt widzenia, swoje interesy nie tylko na arenie wewnątrzpaństwowej, ale przede wszystkim międzynarodowej. Musiały się „przebudzić" i zrobiły to ze względu na zaistnienie tak sprzyjających okoliczności[16]. WRL nawiązują coraz więcej kontaktów z Brukselą, uaktywniają się w lobbingu indywidualnym i grupowym, tworzą sieci powiązań i partnerstwa w wymiarze pionowym z instytucjami unijnymi oraz poziomym ze swoimi odpowiednikami zagranicznymi, czy też z przedstawicielami biznesu i organizacji społecznych. Wszystkie te działania określa się w literaturze nazwą mobilizacja subcentralna (sub-national, sub-central mobilisation)[17].

---

[15] Niektórzy autorzy wskazują na dwa sposoby reakcji regionów na zaistniałą sytuację. Pierwsza postawa charakteryzuje się odrzuceniem idei europejskiej, sprzeciwem wobec procesów integracyjnych, które zagrażają utratą demokratycznej kontroli nad „odległą i obcą" władzą szczebla europejskiego. Drugą postawę cechuje nastawienie prointegracyjne. Wspólnota europejska postrzegana jest przez regiony jako potencjalne źródło środków finansowych i wsparcia politycznego, nawet wbrew stanowisku władzy państwowej. Niektóre regiony (Szkocja, Kraj Basków, Katalonia) szukają w integracji europejskiej wsparcia dla kultur mniejszościowych czy zagrożonych, lokalnych języków. M. Keating, L. Hooghe, *By-passing the nation state? Regions and the EU policy process*. [w:] *European Union. Power and Policy-Making*; J. Richardson ed., Routledge 1996, s. 218.

[16] M. Keating, *Europeanism and Regionalism*. [w:] *The EU and the Regions*, B. Jonnes and M. Keating ed., Clarendon Press, Oxford 1995.

[17] Szeroko zjawisko to opisywane jest przez w książce: L. Hooghe, *Cohesion Policy and European Integration: building multi-level governance*. Oxford University Press 1996 oraz L. Hooghe, *Subnational mobilisation in the European Union*, EUI Working Paper RSC 1995 No 6.

Formy i siła faktycznego wpływu WRL na decyzje podejmowane w UE zależą od wielu czynników, które nie oddziałują równomiernie w każdym z państw członkowskich. Stąd nie należy zapominać o znacznym zróżnicowaniu na mapie aktywności WRL. Niektóre obszary charakteryzują się silnym poczuciem tożsamości, odrębności, są zakorzenione w historii, kulturze i tradycji politycznej, mają ukształtowane i silne społeczeństwa z lokalną klasą biznesu i poczuciem solidarności przestrzennej. Są ponadto ukonstytuowanymi, silnymi administracyjnie jednostkami podziału terytorialnego, jak niemieckie landy, hiszpańskie wspólnoty autonomiczne oraz regiony Belgii. Mniej samodzielne są francuskie regiony z silnym centrum, ale znajdujące się w procesie decentralizacji, a do najsłabszych zalicza się WRL w Portugalii i w Grecji. Pomimo występujących różnic WRL we wszystkich krajach podejmują działania zmierzające do zaznaczenia swojego udziału w procesie integracji europejskiej.

Mobilizacja subcentralna w literaturze opisywana jest z teoretycznego i praktycznego punktu widzenia. Teoretyczne ramy badania reprezentacji WRL w UE pochodzą od takich autorów jak Gary Marks, Lisbeth Hooghe, Michael Keating oraz Jeremy Richardson czy Martin Rhodes. Jakkolwiek badacze są zgodni co do stwierdzenia, że nie ma jednej teorii dokładnie opisującej te zjawiska, wśród rozważań teoretycznych za najbardziej rozwinięte i uznawane są: model zarządzania wieloszczeblowego (Multi-level Governance-MLG) oraz model sieciowy (Policy Networks-PN)[18].

Pojęcie multi-level governance sformułował na początku lat 90. Gary Marks dla opisania wieloszczeblowego procesu kształtowania polityk w UE. Odniesieniem empirycznym do modelu jest najczęściej polityka strukturalna UE. Przemawiają za tym dwa względy: po pierwsze w polityce regionalnej, jak i w teorii MLG zazębiają się trzy szczeble rządzenia; po drugie model MLG jest szczególnie charakterystyczny dla etapu implementacji tej polityki.

Według modelu MLG, w tak zwanej europejskiej grze decyzyjnej udział biorą głównie przedstawiciele trzech szczebli: sub-centralnego (WRL), narodowego i ponadnarodowego. 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. Według G. Marksa

---

[18] I. Bache, *The Politics of European Union Regional Policy Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?* UACES, Sheffield Academic Press 1998; *European Integration and Local Government*, ed. M.J.F. Goldsmith, K.K. Klausen, E. Elgar, Brookfield, US 1997; M. Keating, *Europeanism and regionalisam.* [w:] *The EU and the Regions*, B. Jonnes and M. Keating ed., Clarendon Press, Oxford 1995; Ch. Jeffery, *Sub-national mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference?*, „Journal of Common Market Studies", Vol. 38, No 1.

w UE władza i wpływ na proces decyzyjny dzielone są obecnie pomiędzy te trzy szczeble zarządzania.[19] „Po pierwsze, kompetencje decyzyjne są dzielone pomiędzy aktorów różnych szczebli, a nie monopolizowane przez władzę państwową (...). Po drugie, areny polityczne są połączone sieciowo a nie ułożone w system gniazd. (...) Subcentralni aktorzy działają bezpośrednio zarówno na arenie narodowej jak i ponadnarodowej, tworząc ponadgraniczne związki w tym procesie. Państwa nie monopolizują połączeń pomiędzy wewnętrznymi i europejskimi aktorami, ale są jednymi wśród wielu aktorów walczących o decyzje podejmowane na wielu szczeblach"[20].

W systemie zarządzania wieloszczeblowego funkcjonują więc luźno połączone płaszczyzny. Głównym spoiwem ich działań jest komunikacja, a nie zależność oparta na posiadaniu środków (resource dependance), zaś cechą charakterystyczną układu są negocjacje i sieci nieformalnych powiązań przenikające granice instytucjonalne[21].

Model MLG nie odrzuca całkiem stwierdzenia, że władza państwowa jest ważna oraz że jest to „najważniejszy z elementów w europejskiej układance". W MLG stwierdza się jedynie, że państwo nie ma już monopolu na proces decyzyjny. Ponadnarodowe instytucje (Komisja Europejska, Trybunał i Parlament) oraz aktorzy subcentralni nie są całkowicie uzależnieni od szczebla państwowego. Mogą operować na arenie narodowej oraz ponadnarodowej i tworzyć transnarodowe związki oddziałujące na proces decyzyjny UE[22]. W ten sposób wewnętrzne powiązania i relacje nie kończą się na granicy państwa, lecz sięgają także na poziom europejski. W skrajnych interpretacjach odrzuca się nawet podział na politykę wewnętrzną i zewnętrzną państw-członków UE[23].

---

[19] Krytyka i uzupełnienie modelu w: Ch. Jeffery, *Sub-national mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference?*, „Journal of Common Market Studies", Vol. 38, No 1, s. 1–23.

[20] T. Risse-Kappen *Exploring the nature of the beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis meet the European Union.* „Journal of Common Market Studies" V 34, No 1 1996.

[21] A. Benz, B. Eberlein, *The Europeization of regional policies: patterns of multi-level governance*, „Journal of European Public Policy" 1999/6/2.

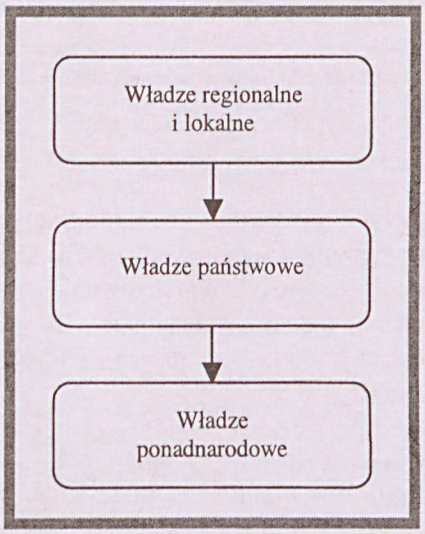
[22] Jednakże MLG nie ignoruje podstawowej roli sprawowanej przez rządy narodowe. Marks wyróżnia trzy sytuacje, w których aktorzy centralni są skłonni przekazać władzę w górę lub w dół. Po pierwsze, wtedy, gdy jest to politycznie korzystne, po drugie, gdy jakieś inne sprawy pokonają ich opór, i po trzecie, gdy liderzy rządowi nie są w stanie opanować rozproszenia władzy do liderów subnarodowych i ponadnarodowych. I. Bache, *The Politics of European Union Regional Policy Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?*, UACES, Sheffield Academic Press 1998, s. 23.

[23] G. Marks, L. Hooghe, K. Blank, *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*, „Journal of Common Market Studies", 1996 Vol. 34, No 3, s. 347.

Drugim, najczęściej stosowanym modelem teoretycznego opisu mobilizacji subcentralnej jest model sieciowy (Policy Networks)[24]. Opisuje on interakcje WRL z areną europejską a także sposób ich działania w kontekście wewnątrzkrajowym. Pojęcie sieci, powiązań sieciowych jest stosowane na różne sposoby w literaturze związanej z UE i pojawia się w różnych dziedzinach nauki. Jest używane w dziedzinie transportu, telekomunikacji, lobbingu oraz, jak tutaj, w opisywaniu typów i relacji powiązań pomiędzy różnymi szczeblami rządzenia[25].

M. Rhodes opisał trzy modele współzależności różnych szczebli władzy – ponadnarodowej, WRL oraz państwowej. Przedstawia w nich pozycję WRL w kontekście szczebla państwowego i ponadnarodowego[26].

1. Model hierarchiczny ilustruje stosunki typu top-down, gdzie brak jest znaczącego bezpośredniego kontaktu pomiędzy ponadnarodowym i subcentralnym szczeblem. Kontakt ten funkcjonuje tylko za pośrednictwem szczebla centralnego (państwa), który działa tutaj jako tzw. strażnik informacji (gatekeeper) (rys.1.)



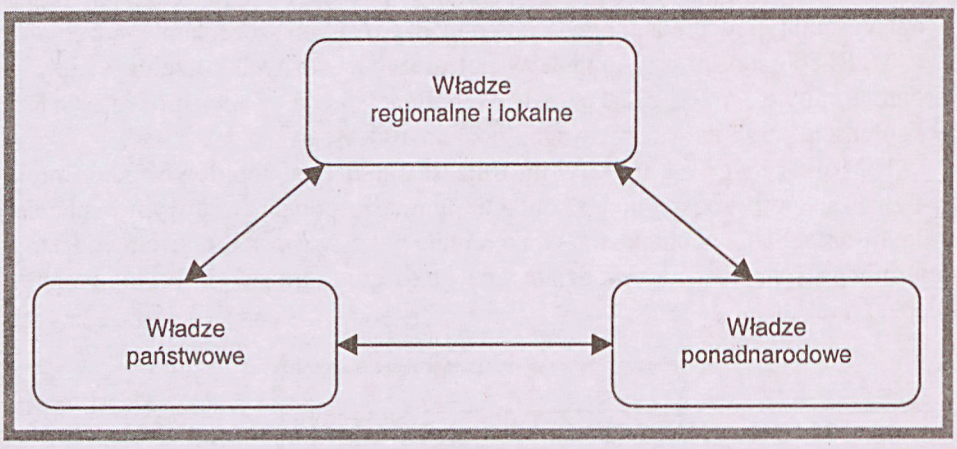
Rys. 1. Model hierarchiczny

[24] S. Ward, R. Williams, *From hierarchy to networks? Sub-central government and EU urban environment policy.* Journal of Common Market Studies 1997 V. 35 No 3. W opracowaniu Ward i Williams ilustrują sieci za pomocą polityki ochrony środowiska i procesu włączania WRL w tę politykę.

[25] Więcej o sieciach współpracy i modelu Policy Networks patrz: 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" 1995 V. 5 No 2.

[26] Opis za: S. Ward, R. Williams, *From hierarchy to networks? Sub-central government and EU urban environment policy.* „Journal of Common Market Studies" 1997 V. 35 No 3.

2. Model konsultacyjny to relacja trójkątna, gdzie ponadnarodowa władza jest włączona w konsultacyjne relacje zarówno ze szczeblem WRL jak i państwowym. Jest to raczej wzajemna wymiana poglądów niż zawieranie transakcji. W odróżnieniu od modelu hierarchicznego, WRL mogą lobbować bezpośrednio władze ponadnarodowe lub za pośrednictwem władz centralnych (rys. 2.).

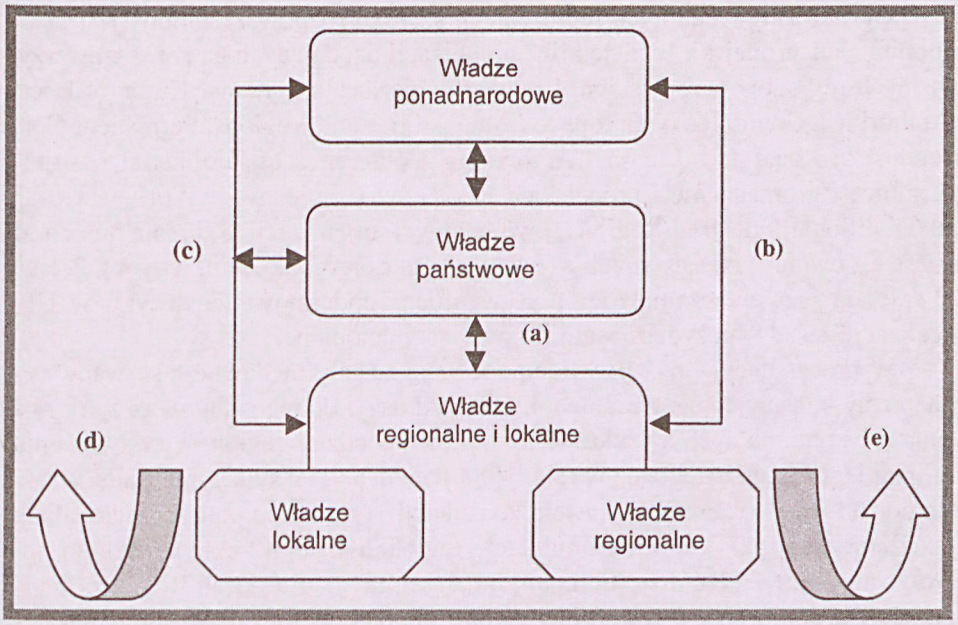


Rys. 2. Model konsultacyjny

3. Model partycypacyjny opisuje skomplikowaną siatkę powiązań z silną pozycją WRL i wieloma drogami konsultacji. Cechą charakterystyczną tego układu jest jego silniejsze zinstytucjonalizowanie i negocjacje. WRL mogą uczestniczyć w kontaktach na pięć różnych sposobów:

(a) lobbują szczebel centralny, który następnie lobbuje władzę ponadnarodową;
(b) lobbują bezpośrednio szczebel ponadnarodowy;
(c) władze państwowe i WRL wspólnie lobbują władzę ponadnarodową;
(d) grupa władz lokalnych samodzielnie lobbuje szczebel ponadnarodowy;
(e) grupa władz regionalnych tworzy własną sieć i lobbuje szczebel ponadnarodowy.

W praktyce ustalenie wspólnego stanowiska na szczeblu regionalnym jest pierwszym problemem w poszukiwaniu dostępu do areny europejskiej. Niektóre regiony, jak niemieckie landy, mają doświadczenie w dochodzeniu do wspólnego stanowiska. Otrzymały prawo zatwierdzania wszystkich zmian wymagających transferu suwerenności, nawet takich, które nie dotyczą ich kompetencji. W mniej zdecentralizowanych państwach, np. Francji, rządy regionalne są instytucjonalnie słabe i muszą konkurować z departamentami czy miastami oraz biurokracją centralną. Sposoby wpływania na proces decyzyjny zależą od możliwości konstytucyjnych i administracyjnych oraz wewnętrznej mobilizacji WRL.



Rys. 3. Model partycypacyjny

Za najbardziej efektywny uważany jest system kontaktu z Unią za pośrednictwem władz państwowych. Taki sposób funkcjonuje w Niemczech i w Belgii. Na podstawie artykułu 146 Traktatu o UE landy niemieckie mają swojego obserwatora (Länderbeobachter) w delegacji niemieckiej w Radzie Ministrów UE. Podobnie regiony belgijskie. Także urzędy Szkocji, Walii i Irlandii Północnej w Wielkiej Brytanii, choć formalnie funkcjonujące jako reprezentanci władzy centralnej w terenie, znalazły sposób na połączenie tej roli z lobbingiem na rzecz tych regionów na szczeblach wyższych[27].

Bezpośredni kontakt z instytucjami unijnymi jest coraz częściej stosowanym kanałem i przybiera wiele form. Przedstawiciele regionalni i lokalni odbywają częste podróże do Brukseli w celu lobbowania urzędników europejskich. Często otwiera się stałe przedstawicielstwa w Brukseli, tak zwane biura regionalne, których podstawowym zadaniem jest dostarczanie informacji pozwalającej w porę lobbować odpowiednich decydentów. Służą one również Komisji Europejskiej jako źródło informacji o sytuacji „w terenie". Są sposobem prezentowania roli regionów na arenie europejskiej jako uczestników procesu politycznego. Siła oddziaływania biur przedstawicielskich regionów w Brukseli wzrasta, jeśli współdziałają one ze swoim rządem i z reprezentantami interesów sektorowych, np. dużych firm.

[27] M. Keating, L. Hooghe, *By-passing the nation state? Regions and the EU policy process.* [w:] *European Union. Power and Policy-Making*, J. Richardson ed., Routledge 1996, s. 220–221.

Oprócz indywidualnych reprezentacji szeroko rozpowszechniony jest także lobbing paneuropejski. Istnieje kilka organizacji działających na rzecz stowarzyszonych regionów europejskich. Do takich należą: International Union of Local Authorities, Commitee of European Minicipalities and Regions, Permanent Conference of Local and Regional Authorities, Conference of Peripherial Martime Regions, Zgromadzenie Europejskich Regionów Granicznych, Working Group of Traditional Industrial Regions, i wiele innych organizacji. Skupiają one coraz częściej również przedstawicieli z państw nie należących do Unii, w tym z Polski. Wspierają ideę włączania regionów w proces podejmowania decyzji w UE, realizację zasady subsydiarności i zmiany instytucjonalne.

W proces decyzyjny UE wkomponowane zostały niedawno tak zwane mechanizmy konsultacyjne. Parlament Europejski dążył do tego, aby wraz z reformą funduszy regionalnych w roku 1988 wzmocnić udział regionów w tworzeniu unijnej legislacji. Dlatego też w roku 1988 powołano Konsultacyjną Radę Władz Regionalnych i Lokalnych z prawem konsultacji w sprawach polityki regionalnej, jak i innej polityki, która ma implikacje regionalne. Jej 42 członków było powoływanych przez Komisję Europejską i Assembly of European Regions, International Union of Local Authorities oraz Commitee of European Municipalities and Regions. Traktat z Maastricht zastąpił Radę Konsultacyjną przez silniejszą Radą Regionów z formalnym prawem konsultacji propozycji KE, lecz bez prawa weta. Organizacyjnie Rada jest związana z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym. Bardziej zapaleni zwolennicy znaczenia regionów oczekiwali utworzenia niższej izby Parlamentu Europejskiego o charakterze regionalnym. Zarzucają Komitetowi Regionów, że ma słabą pozycję. Jego członkowie wybierani są przez władze państwowe, co często implikuje ich brak niezależności decyzyjnej. W skład Komitetu wchodzą jednocześnie przedstawiciele władz regionalnych, lokalnych oraz miast. To wywołuje różnorodność i często sprzeczność interesów[28].

Kanały dostępu

WRL w państwach członkowskich wykorzystują różne drogi dla zaistnienia na arenie międzynarodowej. Niektóre wykorzystują do kontaktów z Brukselą szczebel centralny, inne szukają poparcia w paneuropejskich organizacjach i związkach międzyregionalnych. Jak już wcześniej wspomniano, te formy paradyplomacji pojawiają się z różną intensywnością w poszczególnych państwach. Ich tworzenie i wykorzystywanie przez WRL oznacza przystosowanie się do integracji

[28] M. Keating, L. Hooghe, *By-passing the nation state? Regions and the EU policy process*. [w:] *European Union. Power and Policy-Making*, J. Richardson ed., Routledge 1996, s. 223.

europejskiej. Oznacza także gotowość do podjęcia trudności i wysiłku związanego z aktywnym uczestnictwem WRL w procesie integracyjnym. Używając porównania do sprawności gimnastycznej, taką aktywną postawę WRL można określić jako regionalny i lokalny „eurofitness".

Podstawowe kanały kontaktów szczebla regionalnego i lokalnego z areną europejską dzielimy na zinstytucjonalizowane i niezinstytucjonalizowane (tabela 1. i 2.). Zinstytucjonalizowane to te, które zostały utworzone lub zaakceptowane przez oficjalne zapisy i ustalenia na szczeblu unijnym. Niezinstytucjonalizowane oznaczają mniej oficjalne wspólne działania na rzecz regionów i wspólnot lokalnych na szczeblu UE.

Tabela 1. Zinstytucjonalizowane kanały dostępu do areny europejskiej

Kanał	Umocowanie prawne	Uczestnicy	Rola kanału
Możliwość uczestnictwa przedstawiciela szczebla regionalnego w reprezentacji państwowej w Radzie Ministrów UE	Traktat o UE (1993), Artykuł 146	ministrowie, landy Niemiec i regiony Belgii	współdecydowanie (głosowanie) o kompetencjach Rady Ministrów
Komitet Regionów i Władz Lokalnych	Traktat o UE (1993)	reprezentanci władz subcentralnych z państw członkowskich	kompetencje konsultacyjne i doradcze (dla Rady Min. I Komisji) w dziedzinach: edukacja i szkolenia zawodowe, opieka zdrowotna, kultura, sieci transeuropejskie, kohezja gospodarcza i socjalna.
Struktury partnerskie do zarządzania Funduszami Strukturalnymi	Zasada partnerstwa (1988) i kolejne rundy planów Funduszy Strukturalnych	kilkaset struktur złożonych z urzędników i partnerów społecznych. 40% UE, głównie obszary zacofane	instrument polityki regionalnej

Źródło: L. Hooghe, *Subnational mobilisation in the European Union*, EUI Working Paper RSC 1995 No 6, s. 11

Tabela 2. Niezinstytucjonalizowane kanały dostępu do areny europejskiej

Kanał	Geneza	Uczestnicy	Rola kanału
Biura regionalne (ambasady)	pierwsze w roku 1985 i gwałtowna ekspansja w latach 90.	urzędy lokalne i regionalne oraz wkład prywatny	informacja, lobbing
Zgromadzenie Regionów Europy (Assembly of European Regions)	1985	wybierani reprezentanci regionalni; zasięg ogólnoeuropejski	rzecznik interesów regionów; lobbing, organizacja „parasol" dla kooperacji międzyregionalnej
Rada Gmin i Regionów Europy (Committee of European Municipalities and Regions)	korzenie w roku 1951, w obecnej formie od 1984	konfederacja narodowych organizacji regionalnych i lokalnych; zasięg ogólnoeuropejski	rzecznik interesów regionów; lobbing, organizacja „umbrella" dla kooperacji międzyregionalnej
Sieci partnerskie dla zarządzania Funduszami Strukturalnymi (patronat Komisji Europejskiej)	reforma Funduszy Strukturalnych z roku 1988	politycy i administracja publiczna; transeuropejskie związki dla specyficznych inicjatyw strukturalnych	wymiana know-how i doświadczeń, lobbing
Niezależne organizacje i związki międzyregionalne	od lat 70.	transeuropejskie związki obszarów o wspólnych cechach lub problemach, (głównie regiony zacofane)	współdziałanie, lobbing i koordynacja projektów, implementacja decyzji Komisji
Niezależna współpraca	od lat 80.	biznes, administracja publiczna, politycy; transeuropejskie związki, głównie na obszarach dobrze prosperujących	współpraca techniczna i polityczna, lobbing

Źródło: L. Hooghe, *Subnational mobilisation in the European Union*, EUI Working Paper RSC 1995 No 6, s. 11

Liesbet Hooghe, autorka takiego podziału kanałów dostępu twierdzi, że nie ma dominującego modelu mobilizacji WRL. Zwraca uwagę na dwie ważne cechy zaprezentowanych kanałów. Po pierwsze zinstytucjonalizowane formy są bardziej efektywne. Po drugie WRL w UE są podzielone na te, które mają dostęp do kanałów zinstytucjonalizowanych i te bez takiego dostępu. Ponadto WRL, które najbardziej korzystają z tych sposobów uczestnictwa w polityce europejskiej, są również bardziej uprzywilejowane. Wyróżniają się tu przede wszystkim władze regionów (bardziej niż władze lokalne), władze dobrze umocowane instytucjonalnie (bardziej niż słabo zinstytucjonalizowane), i władze obszarów bogatych (bardziej niż obszarów biednych) itd. Mamy tu więc częściej do czynienia z regionami Belgii i Niemiec niż z władzami lokalnymi z Grecji. Inną uderzającą cechą jest to, że większość tych działań wspiera, a nie kontestuje, integrację europejską[29].

Pozycja państwa centralnego

Pozostaje jeszcze odpowiedzieć na pytanie: Jak bardzo kombinacja efektów regionalizmu i integracji europejskiej wpływa na pozycję władz centralnych? Spekulacje na ten temat są mniej lub bardziej skrajne. Uważa się, że zjawiska te służą wzmocnieniu państwa poprzez odciążenie go z niektórych funkcji i trudnych zadań, jak restrukturyzacja rolnictwa czy przemysłu. Jak długo narodowe władze mogą utrzymać kontrolę nad procesami regionalizacji i integracji, tak długo będą wykorzystywać tę sytuację do wzmocnienia swojej władzy, utrzymując jedynie te funkcje, które uważają za najważniejsze i upewniając się, że instytucje UE działają bardziej według modelu współpracy międzyrządowej niż ponadnarodowej. Przeciwną hipotezą jest stanowisko stwierdzające, że integracja i regionalizm osłabią państwo, powodując erozję jego władzy i kompetencji jednocześnie od dołu i od góry. W rezultacie powstaje nowy układ polityczny, w którym państwa centralne nie są już głównymi graczami i, w ekstremalnych wizjach, w przyszłości znikną na rzecz Europy Regionów[30].

Wielu autorów podkreśla jednak, że pomimo tak znaczącego udziału aktorów lokalnych i regionalnych państwo pełni nadal bardzo ważną, choć zmodyfikowaną rolę i stosuje nowe instrumenty. Wzrost liczby podmiotów polityki rozwoju regionalnego nie oznacza zanikania roli państwa, lecz jej przekształcenie

[29] L. Hooghe, *Subnational mobilisation in the European Union*, EUI Working Paper RSC 1995 No 6.

[30] M. Keating, *Europeanism and Regionalism*. [w:] *The EU and the Regions*, B. Jonnes, M. Keating eds, Clarendon Press, Oxford 1995.

polegające na wzmocnieniu funkcji koordynacyjnych i generowania impulsów pobudzających lokalną dynamikę rozwoju. Można powiedzieć, że „państwo z roli solisty przeszło do roli dyrygenta harmonizującego, koordynującego i stymulującego działalność innych podmiotów"[31]. Taki pogląd dominuje w opiniach takich autorów, jak: G. Marks, L. Hooghe i J. Keating. Potwierdzają oni, że chociaż przykłady z państw członkowskich niewątpliwie świadczą o istotnym wpływie, jaki wywiera integracja europejska, a w szczególności wspólnotowa polityka regionalna na relacje pomiędzy władzami centralnymi i WRL, to nie jest to rewolucyjne przesunięcie władzy, a jedynie większe otwarcie areny europejskiej dla WRL niż to miało miejsce w przeszłości. Można więc powiedzieć, że proces euroregionalizacji powinien być traktowany nie jako zagrożenie dla państwa, lecz jako mechanizm racjonalizacji władzy i reorganizacji podnoszącej efektywność zarządzania[32].

Zakończenie

Rola władz regionalnych i lokalnych w UE jest problemem wielowątkowym, powiązanym szeroko, zarówno ze sferą polityczną, jak i gospodarczą. Jego cechą charakterystyczną, jak wielu innych spraw związanych z integracją europejską, jest ciągła zmienność i fakt, że niemal każdy dzień przynosi wiadomości o nowych wydarzeniach i decyzjach UE, które wpływają na rolę WRL.

Efektywność i użyteczność poszczególnych sposobów współpracy jest zróżnicowana w zależności od państwa i od rozwiązywanego tym sposobem problemu. Szczególnie interesujące, ze względu na wzrost znaczenia WRL są ich połączenia bezpośrednie z areną ponadnarodową, omijające szczebel państwowy. Brak reprezentacji regionalnej na forum wspólnoty pozbawiłby społeczności lokalne wpływu na regulację dziedzin życia, które leżą w zakresie ich konstytucyjnie przyznanych kompetencji. Stąd regiony, zwłaszcza te o dużym stopniu samodzielności, słusznie domagają się swego udziału w podejmowaniu decyzji w imię reguł demokracji oraz w interesie swoich prerogatyw. Konsekwentna realizacja zasady subsydiarności w relacjach centrum – region prowadzi

[31] I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich.* Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa 2000, str. 22 Autorka wyróżnia dwie grupy funkcji państwa: funkcje koordynacji pionowej – między różnymi szczeblami władz publicznych i poziomej – między władzami, instytucjami i organizacjami szczebla centralnego oraz między podmiotami regionalnymi/lokalnymi. Podział ten nawiązuje do zasady partnerstwa pionowego i poziomego w polityce regionalnej UE.

[32] *Cohesion Policy and European Integration: building multi-level governance.* Lisbet Hooghe ed., Oxford University Press 1996.

do wzrostu stopnia zaangażowania obywateli w kształtowanie Europy i zwiększenia poparcia dla integracji europejskiej. Presja społeczna na zwiększanie roli WRL jest znaczna. Według badań Eurobarometru już w roku 1991 76% mieszkańców ówczesnych państw członkowskich popierało wpływ niższych szczebli na decyzje wspólnoty[33]. Intensyfikacja działań na szczeblu regionalnym i lokalnym ma więc swój wymiar gospodarczy i społeczny. Potwierdza to dobitnie Komitet Regionów, stwierdzając, że:

„Autonomia regionalna i samorząd lokalny są warunkami sine qua non istnienia Europy, która urzeczywistnia jedność, równocześnie chroniąc mnogość. Kiedy globalizacja i europeizacja stają się rzeczywistością, władze regionalne i lokalne oferują ludziom poczucie bezpieczeństwa i pozwalają im chronić swoją tożsamość i pochodzenie. Aby tak się stało poziomy lokalny i regionalny muszą rozwijać się wewnątrz Unii Europejskiej. Unia nie może osłabiać, ale raczej wzmacniać ich autonomię i kreatywność. Im bardziej władze lokalne i regionalne są włączone w kształtowanie Europy, tym lepiej mogą przybliżać realia integracji zwykłym ludziom"[34].

Biorąc pod uwagę przesądzone już członkostwo Polski w tej międzynarodowej organizacji, mamy obecnie wyjątkowo odpowiedni moment na zapoznanie się z już istniejącymi zależnościami pomiędzy szczeblem regionalnym i lokalnym a Unią Europejską. Jest to również tzw. najwyższy czas na zastanowienie się jak przygotować polskie władze regionalne i lokalne do funkcjonowania w istniejących i rozwijających się układach polityki międzynarodowej. Określenie obecnego krajobrazu aktywności najniższych szczebli naszej administracji w sprawach związanych z integracją europejską wymaga pogłębionych badań, lecz warto już teraz podkreślić, że władze niektórych polskich regionów i gmin dość wcześnie zareagowały na pojawiające się możliwości zaistnienia na arenie europejskiej. Są to działania zróżnicowane, począwszy od nawiązywania kontaktów bliźniaczych ze swoimi odpowiednikami w UE, przez członkostwo w organizacjach i zrzeszeniach międzynarodowych, aż po pierwsze próby tworzenia bezpośrednich przedstawicielstw w Brukseli. Niemniej jednak większość władz lokalnych i regionalnych nie korzysta z istniejących możliwości.

---

[33] M. Keating, L. Hooghe, *By-passing the nation state? Regions and the EU policy process.* [w:] *European Union. Power and Policy-Making*; J. Richardson ed., Routledge 1996.

[34] Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim.* Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 1999.

Magdalena Sapała

The role of regional and local authorities in the european integration process

Summary

The funding Treaties of the European Community make no provision for the formal representation of regional and local authorities at the EC level. In recent years, however, regions have become increasingly involved in trying to influence policy in the EU. The article has traced the main features of phenomenon of subnational mobilisation triggered off by European regional policy. The regional policy provides a direct nexus between subnational and supranational actors and has stimulated new forms of political mobilisation on regional and local levels. With or without central national institutions' mediation they try to co-operate with Commission, Parliament and other European institutions. In order to be fit to Europe many regions involve in institutionalised and non-institutionalised forms of access to the European arena.