

Manfred Dammeyer *

Rozwój regionów w Europie¹

Panie i Panowie,

Sprawia mi wielką przyjemność możliwość zwracania się do Państwa dziś właśnie tu, w Warszawie – mieście, które stało się bramą do Europy Środkowej i Wschodniej, a także istotnym czynnikiem wpływającym na przebieg reform w Polsce.

„Federalizm” i „decentralizacja” są tematami bardzo na czasie, zarówno w Polsce, jak i w wielu krajach będących aktualnymi członkami Unii Europejskiej. W Polsce dzieje się tak nie tylko w związku z ostatnio przeprowadzoną reformą powiatową i wojewódzką oraz wejściem w życie ustaw o samorządzie powiatowym i wojewódzkim, a także o administracji rządowej na szczeblu wojewódzkim, lecz także w ramach polskich starań zmierzających do przyjęcia tzw. *acquis communautaire* czy też „dorobku Wspólnoty”.

I. Nowe trendy związane z federalizmem i subsydiarnością wiążą się z procesami, które w krajach członkowskich WE zyskiwały na sile w ciągu ostatnich dwudziestu lat. Doprowadziły one do nadal trwającego procesu decentralizacji i wyodrębnienia regionów. Jest to bez wątpienia istotne dla mającej obecnie miejsce w Polsce debaty i może zapewnić perspektywiczne spojrzenie na proces reform, zapoczątkowany we wczesnych latach 90. i kontynuowany do dziś.

Proces przybliżania Europy do jej mieszkańców z wykorzystaniem zasady subsydiarności został powtórnie wprowadzony w ruch podczas mającego miejsce w 1998 r. posiedzenia Rady Europejskiej w Cardiff i znalazł swą kontynuację na spotkaniach w Pörschach i Wiedniu. Będzie on fundamentem Unii Europejskiej

* Prof. **Manfred Dammeyer** – przewodniczący Komitetu Regionów Unii Europejskiej.

¹ Tekst wykładu wygłoszonego na spotkaniu zorganizowanym przez Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego w dniu 26 lutego 1999 r.

w XXI wieku, jako że stanowi podstawę przyszłości jej obywateli, ich zamożności, wolności i bezpieczeństwa w coraz bardziej zglobalizowanym świecie.

Nowa wizja europejskiego federalizmu zdaje się nabierać kształtów. Opiera się na pragnieniu osiągnięcia nowego stanu równowagi pomiędzy trzema poziomami, na których podejmowane są decyzje: regionem, państwem narodowym i Unią Europejską. Potwierdza potrzebę kontynuacji procesu integracji europejskiej, funkcjonalizacji państw narodowych i wzmocnienia regionów.

Jak Państwo wiedzą, członkami Unii Europejskiej są obecnie jednostki narodowe – państwa, które mogą być zaszerogowane do następujących grup:

- **państwa federalne**, takie jak Niemcy, Austria, Belgia;
- **państwa zregionalizowane**, takie jak Włochy i Hiszpania, w których regiony posiadają konstytucyjnie szeroko zagwarantowane uprawnienia legislacyjne;
- **państwa zdecentralizowane**, takie jak Holandia i Francja, w których regiony posiadają niewiele uprawnień konstytucyjnych, lecz posiadają własne uprawnienia w dziedzinie administracji;
- **państwa unitarne**, z podporządkowanym szczeblem administracji lokalnej, takie jak Szwecja i Dania.

Rozpocznię od odniesienia się do sytuacji w Niemczech, moim kraju rodzinnym. Dyskusja tutaj skoncentrowana jest na kilku zasadniczo prostych pytaniach: Co ma stanowić zadania odpowiednio regionów i rządu federalnego? Jak wielki wpływ mają wywierać regiony na proces legislacyjny na szczeblu federalnym? Jak mają zostać uregulowane stosunki finansowe pomiędzy rządem federalnym a regionami, a także między samymi regionami?

W Niemczech główne uprawnienia legislacyjne przysługują rządowi federalnemu, nawet w stosunku do zagadnień dotyczących interesów regionalnych. Regiony mają wyłączność legislacyjną w dziedzinach kultury, edukacji, mediów, prawa municypalnego i policji. Ich udział w legislacji federalnej i federalnej administracji odbywa się poprzez reprezentantów wchodzących w skład izby wyższej parlamentu (Bundesratu).

Regiony mają także prawo inicjatywy ustawodawczej. Około 60% ustawodawstwa federalnego wymaga zatwierdzenia przez izbę wyższą i nie może wejść w życie w inny sposób. Administracja w Niemczech znajduje się w rękach regionów, nawet w przypadku wprowadzania w życie ustawodawstwa federalnego. Jeśli chodzi o stosunki finansowe między regionami a rządem federalnym, odpowiedzialność za ustawodawstwo podatkowe spoczywa głównie na rządzie federalnym, natomiast dochody z podatków rozdzielane są pomiędzy szczebel federalny, regiony i władze lokalne w wyniku bardzo skomplikowanej procedury.

Dotarliśmy tu do samego jądra zagadnienia federalizmu, to znaczy tego, czy partnerzy w systemie federalnym powinni pogrążyć się w konkurencji

i bezproduktywnej rywalizacji, czy raczej powinni się wzajemnie wspierać. Próbuje wypracować jakiś porządek oparty na solidarności. Jesteśmy stale zobowiązani do dokonywania korekt w równowadze pomiędzy subsydiarnością a solidarnością, pomiędzy rywalizacją a współpracą i pomiędzy warunkami życia regionalnie zróżnicowanymi a federalnie jednolitymi.

W Niemczech federalizm oznacza przede wszystkim współpracę i solidarność między dużymi i małymi, silnymi i słabymi regionami.

Dyskusja dotycząca roli regionów trwa także w **dwóch państwach zregionalizowanych**: Hiszpanii i Włoszech. Hiszpańskie regiony dążą także do posiadania, wzorem niemieckich landów i belgijskich regionów, własnych przedstawicieli w brukselskiej Radzie Ministrów. We Włoszech dyskusja dotycząca reformy federalnej znacznie zyskała na intensywności w wyniku działań rządu Romano Prodiego, postulującego utworzenie państwa federalnego opartego na zasadach przypominających niemieckie. W styczniu 1997 r. tzw. bicamerale (połączona komisja konstytucyjna, w skład której wchodziła przedstawiciele obu izb parlamentu) rozpoczęła prace nad projektem szeroko zakrojonej reformy konstytucyjnej.

Projekt konstytucji przedstawiony przez bicamerale w czerwcu 1997 r. miał wybitnie federalny charakter. W przyszłości uprawnienia legislacyjne rządu federalnego miały zostać ograniczone do grupy trzydziestu jeden dziedzin, gdy tymczasem uprawnienia we wszystkich pozostałych dziedzinach należeć miały do regionów. Po raz pierwszy regiony miały uzyskać możliwość zawierania, po spełnieniu pewnych warunków (zgody obu izb parlamentu), porozumień z innymi regionami, a nawet państwami. Miała zostać wzmocniona niezależność finansowa regionów poprzez przyznanie im ograniczonego prawa nakładania podatków. Zarząd prowincjami i lokalny miały znaleźć się w sferze uprawnień regionów. Choć nie planowano przekształcenia senatu w izbę reprezentującą regiony, dokonano w jego ramach zastrzeżenia, iż powołana zostanie komisja ds. samorządu terytorialnego, składająca się w 1/3 z senatorów, szefów władz regionalnych oraz przedstawicieli władz prowincji i lokalnych.

Jak wiadomo, projekt stworzony przez bicamerale nie uzyskał wymaganej do zmiany konstytucji większości w obu izbach parlamentu. Jednak debata polityczna jest żywiołowo kontynuowana przez rząd Massimo D'Alemy i przez włoskie regiony.

Dążenia w kierunku federalizmu w unitarnych jak dotąd państwach, członkach Unii Europejskiej są wyjątkowo interesujące i ważne. W **Zjednoczonym Królestwie** rząd Tony'ego Blaira zainicjował przyznanie od 1997 r. większej niezależności Szkocji i Walii. Szczególną cechą Wielkiej Brytanii jest to, iż celem nie jest tworzenie regionów, których znaczenie byłoby podobne lub choć z grubsza zbliżone. Zgodnie z wynikami referendum z 1997 r., Szkocja i Walia mają uzyskać własne regionalne parlamenty i rządy. Jednakże pomiędzy

regionami występować będą znaczne różnice. W Szkocji zapoczątkowany został proces, w wyniku którego stanie się ona regionem posiadającym własne uprawnienia ustawodawcze, natomiast w Walii zmiany prowadzą jedynie do jakiejś formy administracji zdecentralizowanej. W przyszłości parlament szkocki rozwinie tradycyjne szkockie prawo i uzyska dodatkowe wyłączne uprawnienia. Dotyczyć one będą głównie administracji lokalnej, edukacji i kultury, rozwoju gospodarczego, komunikacji, nauki i techniki, ochrony środowiska, rolnictwa, mieszkalnictwa, zdrowia i ubezpieczeń społecznych. Parlament Szkocji otrzyma również prawo wybierania premiera, który formować będzie rząd.

W wyniku procesu pokojowego, w którym kluczową rolę odegrali pochodzący z **Irlandii Północnej** członkowie Komitetu Regionów, także ten kraj otrzymał własny parlament. W wyniku tego, w dalszej perspektywie, jakaś forma regionów będzie nie do uniknięcia także w Anglii.

Holandia nadal stara się ustanowić odpowiedni regionalny szczebel administracji, rozważa także rolę, jaką mogłyby odegrać regiony na arenie wewnętrznej i europejskiej.

Doświadczenia **Szwecji** są wyjątkowe. W tej chwili testowane są rozmaite formy decentralizacji. Poprzedza to wprowadzenie w tym państwie ogólnokrajowych zmian. Po dyskusjach trwających wiele lat parlament szwedzki w grudniu 1996 r. zdecydował się na rozszerzenie samorządu w trzech regionach na specjalnych zasadach. Oznaczają one, że zadania poprzednio wykonywane przez organy administracji rządowej na szczeblu prowincji przekazane zostały ciałom lokalnym, składającym się z polityków. W Gotlandii (która jest jednocześnie hrabstwem i gminą) zadania wykonywane przez administrację lokalną zostały rozszerzone. W Kalmarlän utworzono związek regionalny, w którym władzę sprawować mają politycy wchodzący w skład organu wykonawczego związku, mianowani przez gminy tworzące ów związek, hrabstwo i radę hrabstwa.

W Skanii i West-Gotlandii, w obu przypadkach utworzonych w wyniku połączenia trzech hrabstw, zostały wyłonione w bezpośrednich wyborach nowe parlamenty. Zmiany te oznaczają, że politycy stali się odpowiedzialni na szczeblu regionalnym za zadania i fundusze, istotne dla rozwoju regionu, za które uprzednio były odpowiedzialne władze centralne. Dziedziny, których to dotyczyło to infrastruktura: drogi, transport, szkoły i służba zdrowia, działalność badawczo-rozwojowa oraz finansowanie rozwoju regionalnego z funduszy rządu centralnego i strukturalnych funduszy Unii Europejskiej.

II. Tak więc debaty o przyszłości Europy koncentrują się zawsze na zwiększeniu decentralizacji oraz większej liczbie uprawnień, wpływach i samostanowieniu regionów. Zwiększenie centralizmu nigdzie i nigdy nie pojawia się jako temat dyskusji.

Naturalnie, w krajach członkowskich Unii Europejskiej istnieją wewnętrzne uwarunkowania wszystkich tych procesów. Niemniej jednak nie należy nie zauważać faktu, że wydarzenia na szczeblu unijnym posłużyły tutaj za katalizator. Regionalizacja i decentralizacja stały na porządku dziennym w krajach członkowskich UE przez ostatnie dwie dekady.

Dążenia do federalizmu i decentralizacji w krajach członkowskich odzwierciedlają przede wszystkim pewne wewnętrzne procesy, wydarzenia i doświadczenia. Stanowią próbę dostosowania odziedziczonego po przodkach społeczeństwa do nowych wyzwań dzięki nowym inicjatywom prawnym oraz projektom. Np. we Francji centralizm zawsze stanowił główną formę organizacji politycznej, zwłaszcza od czasów Wielkiej Rewolucji, i nawet dziś posiada poparcie społeczne.

Decentralizacja i regionalizacja rozwija się zatem wbrew jakobińskiej koncepcji „jednej i niepodzielnej republiki”; koncepcji politycznej, która jak dotąd wykluczała istnienie państwa federalnego z wydzielonymi jednostkami dla „mniejszości narodowych”. We Francji nawet rozważane jest to, czy zasada subsydiarności powinna znajdować zastosowanie na arenie wewnętrznej. W Szwecji centralizm sięga wstecz trzysta pięćdziesiąt lat, do ery Oxenstierna. Szwecja dopiero zaczyna się regionalizować, a jej projekty w tej dziedzinie różnią się znacznie od francuskich. W Europie musi być akceptowana taka różnorodność.

Niemniej jednak trzeba zauważyć, że tempo zmian wewnątrzpaństwowych uległo zwiększeniu, a to dlatego, że istnienie Unii Europejskiej uświadomiło krajom o charakterze unitarnym, iż istnieją inne państwa członkowskie o tradycyjnie federalnej lub zdecentralizowanej strukturze. Zwróciło także ich uwagę na korzyści polityczne i ekonomiczne zdecentralizowanej politycznie organizacji. Komitet Regionów sam przyczynił się do przyspieszenia tempa tego typu zmian.

Komitet Regionów rozwinął się w parlamentarne zgromadzenie aktorów regionalnych i lokalnych scen politycznych Europy. Jego rozwój, jak dotąd, jest imponujący. Proszę mi pozwolić zaprezentować jego skróconą genezę: Komitet Regionów wymyślony został w ramach jednego z pobocznych wątków negocjacji dotyczących Traktatu z Maastricht, wprowadzony do Traktatu w 1992 r., ustanowiony w 1993 r., ukonstytuował się w 1994 roku. Jego kompetencje i niezależność znacznie wzrosły jeszcze przed końcem pierwszej kadencji. Jest to historia młodej, dynamicznej i rozwijającej się instytucji europejskiej!

Bezpośredni kontakt pomiędzy stosunkowo silnymi regionami i gminami pewnych krajów członkowskich, a ich słabszymi krewniakami z krajów o tradycji centralistycznej pomaga sformułować i wzmocnić w krajach centralistycznych postulaty przeprowadzenia decentralizacji i stworzenia silnych regionów. W pewnym sensie można tu mówić o spirali – silne regiony dzięki swej

pewności siebie (oraz z pomocą rządów swych państw) zabezpieczyły sobie odpowiednią pozycję traktatową w Europie, a to z kolei prowadziło do wzmocnienia roli regionów w innych krajach członkowskich.

Rosnące znaczenie regionów jest także związane z tym, że w ciągu ostatnich dwóch dekad zdecydowanie zmienił się klimat polityczny i ekonomiczny.

Kryzys związany z restrukturyzacją przemysłu i przejściem do gospodarki opartej na usługach, ukończenie wspólnego rynku europejskiego, powstanie społeczeństwa informatycznego i globalizacja ekonomii – wszystkie te czynniki znacznie zwiększyły rolę gospodarek regionalnych.

Regiony zyskują kluczową rolę w dziedzinach polityki przemysłowej, zatrudnienia i lokalizacji działalności przedsiębiorczej. Rosnąca rywalizacja między jednostkami terytorialnymi chcącymi przyciągnąć przedsiębiorców zmusza je do mobilizacji zasobów i pełniejszego wykorzystywania swych potencjałów. Na znaczeniu zyskują jakościowe aspekty konkurencji. Często łączą się z położeniem geograficznym i strukturami regionalnymi, lecz mogą także zależeć od strategii regionalnych. Dostosowanie gospodarki i modernizacja wymagają struktur zdecentralizowanych. A zatem regiony stanowią istotny element gospodarki światowej.

Doświadczenia państw członkowskich Unii Europejskiej posiadających strukturę federalną bądź zregionalizowaną dowodzą, iż:

- Regiony lepiej radzą sobie z rozwiązywaniem pewnych kategorii problemów niż rząd centralny, gdyż są bliżej źródeł ich powstawania.
- Regionalizacja umożliwia bardziej zrównoważony rozwój przestrzenny i gospodarczy, zapobiega upośledzaniu regionów peryferyjnych i pomaga lepiej dbać o kulturową różnorodność.
- Struktury decyzyjne na szczeblu regionów stwarzają społecznościom okazję bardziej bezpośredniego udziału w procedurach demokratycznych.

III. Jest także naturalne, że **zwiększa się także rola regionów na szczeblu europejskim**: Unia Europejska, która dziś odgrywa rolę regulatora i koordynatora we wszystkich prawie dziedzinach życia może działać najefektywniej, gdy istnieje wczesny napływ informacji ze strony zdecentralizowanych ciał decyzyjnych.

Centralizm nie daje Europie wystarczającej legitymacji i akceptacji. Nie zapewnia odpowiedniego lokalnego doświadczenia. Nie gwarantuje na szczeblu lokalnym efektywnego wprowadzania w życie polityki ogólnoeuropejskiej.

W kluczowych dla niej dokumentach formułujących strategię (dokładnie zaś tych, które dotyczą społeczeństwa informatycznego i polityki zatrudnienia) Komisja UE pokłada zaufanie w pionierskiej roli regionów. Co za tym idzie, w niektórych krajach to właśnie regiony są dla Komisji tym ważniejszym

partnerem. A przedstawiciele regionów „walczą” o ich interesy w Brukseli zarówno na forum Komitetu Regionów, jak i na inne sposoby.

„Europa Regionów”, oparta na ideach federalizmu, demokracji, subsydiarności i solidaryzmu, pomoże posunąć dalej integrację europejską. Idee te są wyznacznikami Europy budowanej „z dołu do góry”, a nie „z góry na dół”. Ostatecznie rezultatem będzie Europa, w której decyzje podejmowane są tak blisko obywatela, jak to tylko możliwe i w której wyższe szczeble władzy uczestniczą w podejmowaniu decyzji tylko wtedy, gdy nie może to nastąpić na niższym szczeblu.

Mam nadzieję, że przedstawiłem Państwu ogólny zarys sytuacji w Unii Europejskiej; Unii, która, mam nadzieję, wkrótce stanie się także Waszą. Zauważyli Państwo, że nie poruszałem za bardzo kwestii związanych z wewnętrzną sytuacją panującą w Polsce; mam nadzieję jednak, że w kluczowych sprawach zostałem w pełni zrozumiany, nawet jeśli nie byłem zbyt konkretny.