

Dr hab. Tadeusz Truskolaski, prof. UwB,
Mgr Kamil Waligóra***

KOMITET REGIONÓW UNII EUROPEJSKIEJ. INSTYTUCJONALIZACJA MIĘDZYNARODOWEJ AKTYWNOŚCI SAMORZĄDÓW

Wstęp

Integracja państw europejskich, będąca wynikiem wydarzeń początku XX wieku, przyczyniła się do wzrostu w skali globalnej dyfuzji instytucjonalizacji międzynarodowej władz lokalnych i regionalnych. Jednym z podstawowych założeń w ramach polityki Unii Europejskiej jest wzrost udziału najniższych szczebli władzy w procesie decyzyjnym.

Rywalizacja między władzą centralną a regionalną i lokalną trwa od wieków. Nurty hołdujące centralizacji ścierają się ze zwolennikami polityki większej samodzielności najmniejszych społeczności, udowadniając, że ta komórka wie najlepiej, co jest dla niej właściwe. Wpływ lokalnej grupy na decyzje i poglądy jej przedstawiciela jest znacznie większy niż ma to miejsce w przypadku władz na szczeblu krajowym. Jednym z wyników takiej aktywności może być działalność w ramach organizacji o charakterze międzynarodowym, do których należy m.in. Komitet Regionów.

Celem opracowania jest przedstawienie roli Komitetu Regionów jako instytucji, która umożliwi reprezentantom władz lokalnych i regionalnych uzyskanie realnego wpływu na polityki Unii Europejskiej. Uczestnictwo w tego typu organizacjach jest przejawem aktywności samorządów. Daje im możliwość prezentacji własnych pomysłów, problemów i celów na forum europejskim. Pozwala to na kształtowanie prawa wspólnotowego przy pośrednim udziale społeczeństwa obywatelskiego.

* Kierownik Zakładu Polityki Regionalnej i Zarządzania Projektami na Wydziale Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku, Prezydent Białegostoku, przedstawiciel Komitetu Regionów w Komisjach: ECOS i COTER, z ramienia Unii Metropolii Polskich.

** Asystent w Zakładzie Polityki Regionalnej i Zarządzania Projektami na Wydziale Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku, doktorant na Wydziale Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku.

W pierwszej części opracowania przedstawiono kwestie literaturowe dotyczące instytucji, instytucjonalizacji i wzrostu roli samorządów w skali globalnej. W kolejnym fragmencie dokonano omówienia Komitetu Regionów jako przykładu instytucji aktywizującej samorządy europejskie, zaczynając od jej historii i struktury, a kończąc na jej umiejscowieniu i obszarze decyzyjności w ramach Unii Europejskiej. W dalszej części pojawiły się odniesienia do prac Komitetu i perspektyw na kolejne lata z uwzględnieniem roli i działań polskich przedstawicieli w tej instytucji.

Społeczności od zawsze dokonywały wewnętrznej selekcji i nominacji jednostek na przedstawicieli. Zmieniały się jedynie kryteria doboru oraz cele i skala ich działania. Wzrost kontaktów samorządów w skali międzynarodowej pozwolił uzyskać nowe możliwości realizacji potrzeb społecznych.

Wprowadzenie do instytucjonalizacji samorządów

Samorządność w Polsce została przywrócona w 1990 r.,¹⁰ a w 1999 r. doczekała się zmian w postaci trójstopniowego podziału terytorialnego.¹¹ Pojęcie samorządu jest silnie powiązane z definicjami instytucji i instytucjonalizacji. Można uznać, że powstanie instytucji było wynikiem chęci uporządkowania życia grup ludzi zamieszkujących dany obszar, występujących w relacjach z innymi grupami jako całość pod względem kulturowym i społecznym.¹² Taka społeczność delegowała w ramach swojej grupy jednostkę bądź grupę osób, która miała reprezentować jej interesy na zewnątrz, zaspokajając zarazem potrzeby wewnętrzne, pilnując ładu i porządku, przestrzegania prawa, zapewniając bezpieczeństwo i ciągłość życia społecznego.¹³ Idąc dalej, można uznać, że instytucjonalizacja jest procesem kształtowania się instytucji społecznych, gospodarczych, politycznych, itd. W ten sposób, na skutek ewolucji pierwszych jednostek władzy lokalnej powstały samorządy.

Definicji samorządu jest stosunkowo dużo. Etymologia słowa „samorząd” wywodzi się z języka niemieckiego. *Selbsterwaltung*, czyli „samodzielny zarząd”, dało początek polskiej definicji – „samo rządóm”.¹⁴ Jedno z wyjaśnień określa samorządy jako swoistego rodzaju instytucje społeczne, pozwalające w pewien uregulowany sposób zaspokajać potrzeby, w pierwszej kolejności danej zbiorowości, a dalej poszczególnych jednostek. Wskazuje się również na wymóg umocowania kulturowego ich istnienia. Umożliwiają realizację współbieżnych roszczeń jednostek. Pozwalają na tworzenie ładu i porządku społecznego za pomocą ogólnie przyjętych

10 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r., o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95, z późn. zm.

11 Dz.U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603, ustawa z dnia 28 lipca 1998 r., o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.

12 J. Szacki, *Historia myśli socjologicznej*, Warszawa 2006, s. 293.

13 J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1972, s. 201-204.

14 *Niemiecko-Polski leksykon międzynarodowy słownictwa prawniczo-administracyjnego*, seria P, t. II, Monachium-Bonn 1994.

norm, reguł i zasad.¹⁵ Polskie regulacje ustawowe wskazują na pojęcie wspólnoty samorządowej, która w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność podejmuje decyzje, jednak w znacznym zakresie podlega władzom krajowym.¹⁶ Dzisiejszy samorząd odbiega od pierwszych jego definicji. Jednak pomimo licznych ograniczeń w rządzeniu, władze lokalne i regionalne mają możliwość reprezentacji interesów grup społecznych w ramach różnego rodzaju konwentów, spotkań, konferencji, wyjazdów i przede wszystkim instytucji krajowych i międzynarodowych. Tak zdefiniowane zależności między pojęciami pozwalają przejść do kolejnego fragmentu rozważań. Dotyczyć on będzie jednej z instytucji UE, ważnej ze względu na swój obywatelski charakter i cel, jaki jej przyświeca – Komitetu Regionów.

Komitet Regionów jako forma międzynarodowej aktywności samorządów

Komitet Regionów to organ, którego celem jest przede wszystkim doradzanie instytucjom europejskim i opiniowanie dokumentów Wspólnotowych ze szczególnym uwzględnieniem kwestii dotyczących problemów regionalnych i lokalnych. Zadania te są realizowane przez przedstawicieli władz szczebla lokalnego i regionalnego 27 państw wschodzących w skład Unii Europejskiej, co pozwala przypuszczać, że reprezentowane przez nich stanowiska są możliwie najbliższe woli wyborców. Kilka poziomów władzy¹⁷ oraz jej różnorodność (ze względu na umiejscowienie geograficzne, kulturę, specyfikę narodową, etc.) ma pozwolić na uzyskanie możliwie dużej liczby zróżnicowanych stanowisk i przyczynić się do powstania opinii pomocnych najwyższym organom Wspólnoty, np. Parlamentowi Europejskiemu w tworzeniu zmian legislacyjnych. Komitet Regionów posiada inicjatywę w zakresie wyrażania opinii, ale to Komisja, Rada i Parlament mają obowiązek zasięgania zdania Komitetu w zakresie przepisów bezpośrednio ingerujących w zakres działań władz lokalnych i regionalnych. Działalność Komitetu Regionów „opiera się na przekonaniu, że do budowania coraz ściślejszej i solidarniejszej unii narodów Europy, a także do sprostania wyzwaniom związanym z globalizacją niezbędna jest współpraca między poziomem europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym”.¹⁸ Tym samym instytucja ta promuje wieloszczeblowe zarządzanie i integralność decyzji. Warto odwołać się do historii tego organu, która wyjaśnia cel jego utworzenia, ukazuje ewolucję oraz priorytety.

15 G. Skąpska, M. Ziółkowski, Instytucja społeczna [w:] Encyklopedia socjologii, t. 1, Warszawa 1998, s. 317.

16 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r., o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95. z późn. zm.

17 W przypadku Polski przedstawicielami w Komitecie Regionów są zarówno marszałkowie województw, prezydenci miast, wójtowie, jak i radni. Są to przedstawiciele różnych szczebli władzy, odpowiadających różnym perspektywom problemów zależnych od wielkości komórek społecznych jakimi zarządzają.

18 Deklaracja Komitetu Regionów, dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://cor.europa.eu/en/about/Documents/Mission%20statement/EN.pdf>, dnia 21.11.2012 r.

Już w połowie lat osiemdziesiątych XX wieku czynniki regionalne i lokalne nabrały olbrzymiego znaczenia. Prace nad Jednolitym Aktem Europejskim, rynkiem wewnętrznym UE, polityką w ramach funduszy strukturalnych wymagały współpracy na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Świadomość społeczności w czasach szybkiej wymiany i powszechnej dostępności informacji znacząco wzrosła. Szansą na rozwiązanie problemów i realizację celów wyborców była obecność w Brukseli przedstawicieli niższych szczebli władzy. Okazja nadarzyła się w 1985 r. (inauguracja w 1987 r.), kiedy powstało Zgromadzenie Regionów Europy (AER).¹⁹ Nie miało ono jednak realnego wpływu na proces decyzyjny. Jego powołanie pozwoliło na wystosowanie wspólnych postulatów dotyczących m.in. utworzenia gremium o kompetencjach doradczych dla instytucji europejskich.

Kolejnym krokiem na drodze do międzynarodowego zinstytucjonalizowania samorządów były obrady Rady Europejskiej pod koniec grudnia 1990 r. w Rzymie.²⁰ Potwierdzono wtedy znaczenie utworzenia organu konsultacyjnego mającego charakter korporacji regionalnych. W 1992 r. szefowie rządów państw Wspólnoty podczas spotkania w Maastricht wyrazili zgodę na utworzenie *The Committee of the Regions*. Spotkanie założycielskie Komitetu Regionów miało miejsce w dniach 9-10 marca 1994 roku na mocy postanowień Traktatu z Maastricht. Był to wymierny efekt długotrwałej, skutecznej aktywności międzynarodowej władz regionalnych i lokalnych, dostrzegających potrzebę dbania o interesy społeczności także w ramach Wspólnoty. Celem utworzenia Komitetu było również ograniczenie oporu w stosunku do zmian, jakie wprowadzają regulacje unijne poprzez włączenie reprezentantów społeczeństwa obywatelskiego do procesu stanowienia prawa. Powołanie instytucji, która reprezentuje interesy najmniejszych społeczności, miało przyczynić się do powstania organu pozwalającego na swoistego rodzaju automatyczne konsultacje społeczne.

Komitet Regionów istnieje już prawie 20 lat. Przez ten czas znacząco się zmienił. Początkowo, zgodnie z postanowieniami Traktatu z Maastricht, miał dać przedstawicielom władz lokalnych i regionalnych możliwość wywierania wpływu na kształtowanie unijnego procesu decyzyjnego. Wymusił on konsultacje (początkowo tylko) Komisji Europejskiej i Rady Ministrów w sprawach dotyczących regionów właśnie z tym nowym organem.²¹ Z czasem Komitet znacząco poszerzał zakres władzy i udzielanych opinii (Traktat z Amsterdamu – 1997 r.,²² Traktat z Lizbony –

19 Oficjalna strona internetowa Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego, dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://www.umww.pl/pub/uploaddocs/zgromadzenie-regionow-europy.1290600503.pdf>, dnia 19.11.2012 r.

20 Oficjalna strona internetowa Unii Europejskiej, dokument elektroniczny, tryb dostępu: http://europa.eu/about-eu/eu-history/1990-1999/1990/index_pl.htm, dnia 21.11.2012 r.

21 Por.: K. Karski, Status i kompetencje Komitetu Regionów w systemie instytucjonalnym UE, Warszawa 2005.

22 Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty; podpisany 2 października 1997 r., Dz.U. Nr 90, poz. 864/31 z 2004 r.

2009 r.²³). Aby zachować poszanowanie zasady pomocniczości, Komitet Regionów uzyskał specjalne prawo – możliwość wnoszenia spraw do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Tabela 1 Liczba delegatów w Komitecie Regionów z państw członkowskich UE na koniec 2011 r.

Państwo	Liczba członków	procentowy udział
Francja	24	6,98%
Niemcy	24	6,98%
Włochy	24	6,98%
Wielka Brytania	24	6,98%
Hiszpania	21	6,10%
Polska	21	6,10%
Rumunia	15	4,36%
Austria	12	3,49%
Belgia	12	3,49%
Bułgaria	12	3,49%
Czechy	12	3,49%
Grecja	12	3,49%
Węgry	12	3,49%
Holandia	12	3,49%
Portugalia	12	3,49%
Szwecja	12	3,49%
Dania	9	2,62%
Finlandia	9	2,62%
Irlandia	9	2,62%
Litwa	9	2,62%
Słowacja	9	2,62%
Estonia	7	2,03%
Łotwa	7	2,03%
Słowenia	7	2,03%
Cypr	6	1,74%
Luksemburg	6	1,74%
Malta	5	1,45%
Komitet Regionów	344	

Źródło: Oficjalna strona internetowa Komitetu Regionów, dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://cor.europa.eu/en/documentation/brochures/Documents/75e94215-5217-47a0-bd38-5cea5229d1fa.pdf>, dnia 17.11.2012 r.

Wraz z ekspansywną polityką UE i zwiększeniem liczby państw członkowskich rósł również stan liczbowy delegatów w Komitecie. Zgromadzenie Plenarne liczyło

23 Traktat lizboński (Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską), Dz.U. UE C 306 z 17 grudnia 2007, podpisany 13 grudnia 2007 roku w Lizbonie.

odpowiednio: w 1995 r. – 222, w 2004 r. – 317, w 2007 r. – 344 członków.²⁴ W Traktacie z Nicei²⁵ określono wartość graniczną na 350 osób (bez względu na dalszą liczbę państw wschodzących do UE).

Komitet Regionów tworzy obecnie 344 delegatów z 27 państw. Jednym z nich jest Polska z 42-osobową delegacją (5. co do wielkości – 6% udziału w ogólnej liczbie członków KR-u). W skład polskiej delegacji wchodzi 21 członków stałych i 21 zastępców. Każdy z nich musi legitymować się mandatem wyborczym organu lokalnego bądź regionalnego. Taki obowiązek określono w Traktacie z Nicei (2001 r.). Z tego powodu polscy delegaci desygnowani są przez korporacje samorządowe, takie jak np.: Związek Województw RP, Związek Powiatów Polskich, Związek Miast Polskich, Unię Metropolii Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP czy Unię Miasteczek Polskich. Mandat w Komitecie Regionów udzielany jest na 5 lat z możliwością przedłużenia na kolejną kadencję.²⁶

Komitet Regionów, oprócz organów takich jak przewodniczący i jego pierwszy zastępca (kadencja 30 miesięcy), posiada prezydium złożone z przedstawicieli ugrupowań politycznych, delegatów każdego państwa oraz 27 innych osób (łącznie – 60).²⁷ Taka konstrukcja ma za zadanie odzwierciedlać strukturę polityczną i narodowościową. Ciekawym aspektem Komitetu jest istnienie grup politycznych, które łączą zwolenników poszczególnych poglądów politycznych z całej Europy. Pozwalają na wymianę doświadczeń, jak również realizację mandatu usankcjonowanego demokratycznie i politycznie. Liczba przedstawicieli każdej z partii (4 + niezrzeszeni)²⁸ odpowiada strukturze parlamentów narodowych państw UE.

Prace Komitetu przebiegają w sześciu komisjach, zgodnie z przyjętymi blokami specjalizacyjnymi. Każdy delegat pracuje przeważnie w dwóch wybranych przez siebie²⁹ komisjach tematycznych³⁰:

- Komisja Polityki Spójności Terytorialnej (COTER) – zagadnienia z zakresu spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej, planowania przestrzen-

24 Oficjalna strona internetowa Komitetu Regionów, dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://cor.europa.eu/en/documentation/brochures/Documents/75e94215-5217-47a0-bd38-5cea5229d1fa.pdf>, dnia 17.11.2012 r.

25 Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U. Nr 90, poz. 864/32 z 2004 r., traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty – podpisany 26 lutego 2001 r.

26 Regulamin Wewnętrzny Komitetu Regionów, rozdział 4., dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:006:0014:0031:PL:PDF>, dnia 10.11.2012 r., Dz.U. Unii Europejskiej z 9 stycznia 2010 r.

27 Autorzy skupili się na części struktury Komitetu Regionów, która bezpośrednio związana jest z samorządami. Należy jednak pamiętać, że jak każda znacząca instytucja tak i ta posiada wiele komórek odpowiedzialnych za finanse, przygotowanie materiałów, kontakty z dziennikarzami, itd.

28 Partie: EPP – Europejska Partia Ludowa, ALDE – Porozumienie Liberalów i Demokratów na rzecz Europy, EA – Przymierze Europejskie, PES – Partia Europejskich Socjalistów.

29 W zakresie zasiadania w Komisjach należy przestrzegać jednak przyjętych zasad odnośnie parytetu wynikającego z ilości przedstawicieli jakich ma dane państwo w Komitecie.

30 Oprócz wymienionych sześciu Komisji istnieje jeszcze 7-dma, pomocnicza, złożona z 8 członków (inne liczą około 100 delegatów) – Komisja Spraw Finansowych i Administracyjnych (CAFA). Zadaniem tej Komisji jest doradzanie Prezydium w sprawach administracyjnych i finansowych.

nego, polityki miejskiej, transportu i transeuropejskich sieci transportowych, makroregionów, współpracy terytorialnej,

- Komisja Polityki Gospodarczej i Społecznej (ECOS) – zagadnienia z zakresu zatrudnienia, polityki społecznej, polityki gospodarczej, polityki ekonomicznej, przedsiębiorczości, konkurencyjności, opodatkowania, równych szans, innowacyjności, rynku wewnętrznego, Światowej Organizacji Handlu,
- Komisja Edukacji, Młodzieży, Kultury i Badań Naukowych (EDUC) – zagadnienia z zakresu wielojęzyczności, promowania języków mniejszości, młodzieży, sportu, edukacji, strategii informacji i komunikacji UE, uczenia się przez całe życie, kultury i różnorodności kulturowej, badań i technologii, społeczeństwa informacyjnego, europejskiej sieci komunikacji, przemysłu audiowizualnego, mediów,
- Komisja Środowiska, Zmian Klimatu i Energii (ENVE) – zagadnienia z zakresu polityki środowiska, ocieplenia i zmiany klimatu, energii odnawialnej, trans-europejskich sieci w sektorze energii, nowej polityki energetycznej, polityki przestrzennej,
- Komisja Obywatelstwa, Sprawowania Rządów, Spraw Instytucjonalnych, Stosunków Zewnętrznych (CIVEX) – zagadnienia z zakresu wolności, bezpieczeństwa, sprawiedliwości, polityki imigracyjnej, azylu, wiz, Karty Praw Podstawowych UE, sukcesji, administracji, redukcji biurokracji w administracji, Polityki Sąsiedztwa, Współpracy Wschodniej, Europejskiej Polityki Śródziemnomorskiej, współpracy dla rozwoju,
- Komisja Zasobów Naturalnych (NAT) – zagadnienia z zakresu wspólnej polityki rolnej, rozwoju obszarów wiejskich, zdrowia społecznego, wspólnej polityki rybołówstwa, polityki morskiej, produkcji spożywczej, ochrony konsumentów, leśnictwa, ochrony cywilnej, turystyki.

Sześć razy w roku wszyscy delegaci zbierają się (podczas Sesji Plenarnych), tworząc Zgromadzenie Plenarne, podczas którego poddawane są pod głosowanie opinie opracowywane w Komisjach.³¹ Jest to moment decydujący o tym, czy wszyscy członkowie – niezależnie od regionu, z jakiego pochodzą, przekonani i prezentowanych politycznych upodobań – są w stanie zaakceptować wspólne stanowisko. Dzięki takiej formule dokumenty są dokładnie i rzetelnie przygotowane, w czym pomaga Sekretariat Komitetu oraz znaczna liczba ekspertów (wewnętrznych i zewnętrznych).

31 Oficjalna strona internetowa Komitetu Regionów, dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://cor.europa.eu/en/about/Pages/index.aspx>, dnia 15.11.2012 r.

Formuła prac w ramach Komisji (kilkukrotne czytania z nanoszeniem poprawek przez chętnych delegatów na kilku spotkaniach z rządu) umożliwiła przygotowanie dokumentu o wysokim standardzie. Dokumenty można podzielić na: opinie, rezolucje, opinie perspektywiczne i analizy oddziaływania oraz opracowania i inne publikacje:

- Opinie – przygotowywane są dla Komisji Europejskiej, Rady Ministrów i Parlamentu Europejskiego. Konsultacje kierowane są przez Zgromadzenie Plenarne do opracowania przez adekwatną tematycznie komisję, która wyznacza sprawozdawcę do sporządzenia opinii, a następnie podczas czytań nanosi poprawki i przedstawia na obradach plenarnych do akceptacji. Dopiero wtedy jest ona kierowana do właściwej instytucji jako oficjalna opinia Komitetu. Poza tym publikowana jest ona w Dzienniku Urzędowym UE,
- Rezolucje – służą do wyrażenia własnego zdania w sytuacjach bieżących i uznawanych za ważne. Niekiedy również grupy polityczne opracowują własne rezolucje. Przedstawienie stanowiska ma na celu podkreślenie problemów regionalnych i lokalnych, wskazanie kwestii kluczowych,
- Opinie perspektywiczne i analizy oddziaływania (o długotrwałym, przyszłościowym znaczeniu) – ich zadaniem jest przyczynianie się do rozwoju strategii politycznych Wspólnoty na bazie doświadczeń państw członkowskich. Analiza wpływu ma na celu pomiar na bazie modelu oddziaływania, jakie spowodowałyby zastosowanie planowanej strategii na poziomie lokalnym i regionalnym. Tego typu dokumenty mają znacznie większy zakres oddziaływania niż standardowe opinie,
- Inne – KR sporządza również opracowania z zakresów właściwych komisjom. Część z nich kierowana jest do ogółu społeczeństwa w zwartych publikacjach. Mają one na celu omówienie wydarzeń, trendów czy proponowanych polityk.

Komitet Regionów ze względu na swój ogólnoeuropejski charakter jest instytucją, która spotyka się zarówno z pochwałami, jak i krytyką. Abstrahując od subiektywnych opinii, warto zwrócić uwagę na kluczową wadę, która wpływa na poziom i jakość realizowanych zadań.

Komitet Regionów nie ma samodzielności organizacyjnej, kompetencyjnej i finansowej. Jako organ kolegialny i pomocniczy Rady, Komisji i Parlamentu Unii Europejskiej, nie posiada mocy wiążącej w zakresie wydawanych opinii. Tym samym pozostaje w pewien sposób martwą instytucją. Jej stworzenie jest jednak właściwym kierunkiem, który może w przyszłości umożliwić faktyczne przesunięcie władzy na najniższe szczeble władzy publicznej. Wiedza, jaką dysponuje, umożliwia realizację polityki zbieżnej z celami nawet niewielkich społeczności. Pozwala zachować poczucie współpracy i jedności, a to w ramach Unii Europejskiej jest najważniejsze.

Polska delegacja w Komitecie Regionów

Polska delegacja do Komitetu Regionów w roli obserwatorów uczestniczyła w obradach już od lipca 2003 r. Prawie rok później, od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej (1 maja 2004 r.), jej status uległ zmianie. Teraz delegaci jako pełnoprawni członkowie reprezentują polskie samorzady na forum europejskim.

Jak wcześniej wspomniano, Polska w Komitecie posiada 42 mandaty, czyli 21 pełnoprawnych członków. Są oni delegowani przez jedną z sześciu organizacji wymienionych w poprzedniej części tekstu. Jest to jedna z większych i aktywniejszych reprezentacji krajowych. Rocznie uczestniczy ona w przygotowaniu około 60 opinii. Do głównych zadań polskich delegatów, jak również przedstawicieli innych państw, należy przygotowywanie opinii oraz rezolucji. Informowanie na forum unijnym o kwestiach kluczowych dla lokalnych i regionalnych ośrodków władzy oraz propagowanie w kraju działań UE można uznać za działania poboczne delegacji.

Polscy delegaci przed każdym posiedzeniem spotykają się we własnym gronie, by wymienić się informacjami odnośnie prac w komisjach i omówić najistotniejsze kwestie związane z zagadnieniami ściśle odnoszącymi się do Polski. Poza tym uczestniczą w konferencjach, seminariach i spotkaniach w Brukseli i innych państwach UE (np. Open Days³²).

Polscy delegaci sprawują ważne funkcje w ramach Komitetu, np. przewodniczących i wiceprzewodniczących komisji, są również członkami Prezydium. Chętnie włączają się w działania grup międzyregionalnych i roboczych, które rozstrzygają kwestie dot. ważnych problemów regionalnych.³³ Członkowie polskiej delegacji pracują we wszystkich sześciu komisjach. W 2012 r. zbierały się one 33 razy (pomijając sesje plenarne). W ramach spotkań pracowali aktywnie, będąc sprawozdawcami opinii oraz nanosząc poprawki. We współpracy z sieciami akademickimi uczestniczyli w przygotowywaniu opracowań tłumaczonych na wszystkie języki UE.

Polscy przedstawiciele bardzo często są inicjatorami znaczących wydarzeń w Komitecie Regionów. Tylko w II półroczu 2011 r. zorganizowano w Poznaniu inauguracyjne spotkanie Stałej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych

32 „Open Days – Europejski Tydzień Regionów i Miast” – organizowany wraz z Komisją Europejską raz na rok od 2002 r. W ramach tego największego dorocznego wydarzenia dotyczącego rozwoju regionalnego i obszarów miejskich odbywa się 100 seminariów, bierze w nim udział 200 samorządów lokalnych i regionalnych, 200 miast i regionów oraz 5000 uczestników i 600 prelegentów. Ponadto realizowanych jest około 250 wydarzeń lokalnych pod hasłem „Europa w moim regionie/mieście”, dzięki czemu społeczności nawet z najdalszych zakątków Europy mogą poznać organ, który ich reprezentuje. Więcej na oficjalnej stronie internetowej Open Days, dokument elektroniczny, tryb dostępu: www.opendays.europa.eu, dnia 20.11.2012 r.

33 Obecnie w Komitecie Regionów funkcjonują grupy międzyregionalne: „Morze Północne-Kanał La Manche”, „Dunaj”, „Regiony Morza Bałtyckiego”, „Morze Śródziemne”, „Saar-Lor-Lux”, „Regiony o kompetencjach prawodawczych”, grupy robocze: ds. Bałkanów Zachodnich, Prezydium ds. stosunków z Turcją, Komisja ad hoc ds. przyszłego składu Komitetu Regionów oraz WKK. Dane na podstawie: Portal członków Komitetu Regionów, dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://memberspage.cor.europa.eu/SearchByGroup.aspx>, dnia 22.11.2012 r.

na rzecz Partnerstwa Wschodniego (CORLEAP) oraz wyjazdowe posiedzenie Prezydium Komitetu Regionów. Poza tym, miesiąc później w Warszawie zorganizowano obrady Komisji COTER oraz seminarium w ramach I Europejskiego Kongresu Gmin Wiejskich.³⁴

Ważnym elementem działalności w Komitecie jest również polityka informacyjna, którą każdy członek prowadzi dwutorowo: we własnym zakresie, przeważnie w ramach działalności w społeczności lokalnej, jak i podczas zadań w ramach Komitetu. KR zajmuje się informowaniem prasy, telewizji, stacji radiowych oraz samorządów lokalnych i regionalnych za pomocą biuletynów elektronicznych, Internetu i mediów audiowizualnych. Poza tym dla wzmocnienia znajomości instytucji i jej celów organizowane jest około 200 konferencji rocznie. Ponadto, budynki KR-u odwiedza ponad 16 tys. zwiedzających.³⁵

Trudno jest oceniać aktywność członków KR-u, stosując jako wyznacznik, np. liczbę przedstawionych poprawek. Ze względu na zróżnicowanie dokumentów (stopień skomplikowania, tematykę, obszar problemowy) jest ich od kilku do kilkadziesiątu na jednym posiedzeniu. Liczba poprawek świadczy natomiast o tym, jak trudno jest wypracować wspólne stanowisko, które satysfakcjonowałoby każdą ze stron.

Zakończenie

Komitet Regionów ciągle ewoluuje. Doświadczenie zdobywane przez ten organ pozwala realizować działania coraz lepiej dostosowane do potrzeb otoczenia. Za sukces można uznać to, że Komitet Regionów nawiązał ściślejszą współpracę z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym w zakresie strategii Europa 2020.³⁶ Uwzględnienie celów lokalnych i regionalnych przy zintegrowanych działaniach ekonomicznych pozwala przypuszczać, że kierunki i środki, jakie zostaną przeznaczone na realizację zadań z nich wynikających, będą wynikiem konsensusu i pozwolą uzyskać powszechną zgodę. Warto przypomnieć, że obie instytucje to swoistego rodzaju pomosty łączące instytucje unijne z (odpowiednio): KR – władzami lokalnymi i regionalnymi państw członkowskich, EESC³⁷ – społeczeństwem obywatelskim.

Uczestnictwo Polski w Komitecie Regionów jest szansą dla władz lokalnych i regionalnych. Umożliwia wykorzystanie dostępu do procedur legislacyjnych Unii

34 Polska delegacja do Komitetu Regionów, dokument elektroniczny, tryb dostępu: http://www.wielkopolska.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=1262&Itemid=199, dnia 19.11.2012 r.

35 Biuro informacji Województwa Wielkopolskiego w Brukseli, dokument elektroniczny, tryb dostępu: http://www.wielkopolska.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=1262&Itemid=199, dnia 21.11.2012 r.

36 J. Skrzeczyńska, Komitet Regionów i Komitet Ekonomiczno-Społeczny – zapowiedź bliższej współpracy, dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://www.uniaeuropa.org/komitet-regionow-i-komitet-ekonomicznospoleczny-zapowiedz-blizszej-wspolpracy>, dnia 14.11.2012 r.

37 Ang. The European Economic and Social Committee – Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny.

Europejskiej w taki sposób, aby potrzeby polskiego społeczeństwa zostały zaspokojone, a prawa nienaruszone. Ważna jest również atmosfera posiedzeń, zarówno plenarnych jak i w poszczególnych komisjach. Uczestnicy obrad debatują o najważniejszych problemach współczesnej Europy i mimo zauważalnych różnic w poglądach, starają się w pierwszej kolejności osiągnąć konsensus, aby żadna ze stron nie czuła się pokrzywdzona. Dyskusja ma zawsze rzeczowy i merytoryczny charakter, w związku z powyższym atmosfera na sali obrad jest poważna, ale zawsze spokojna. Poszczególni członkowie biorący udział w obradach, jak też i uczestniczący w dyskusji, starają się, aby w pierwszej kolejności uszanować poglądy innych osób biorących udział w posiedzeniu. Wielu wyborów dokonuje się poprzez aklamacje, po wcześniejszych uzgodnieniach pomiędzy grupami politycznymi. Komitet Regionów, dzięki wielonarodowościowej, wielopoziomowej strukturze odpowiadającej społeczeństwu – podziałowi mandatów między partie polityczne w państwach UE – jest przykładem aktywności samorządowców w strukturach unijnych. Instytucjonalizacja międzynarodowa samorządów będzie postępować. Nie jest wykluczone, że w kolejnych latach wzrośnie rola i zakres decyzyjności Komitetu Regionów. Będzie to działało jedynie na korzyść małych i lokalnych społeczności.

**THE COMMITTEE OF THE REGIONS.
THE INSTITUTIONALIZATION OF THE INTERNATIONAL ACTIVITIES
OF LOCAL GOVERNMENTS**

European integration has contributed to the growth of international co-operation between different levels of government. One policy priority for the EU is to increase the participation of local and regional policy makers in decision-making processes.

A considerable number of authors have indicated that greater self-reliance of the smallest communities improves the quality of policies at international level. The international institutionalization of governments in the EU is visible, for instance, in the creation of an advisory body – the Committee of the Regions. National delegates' activity focuses primarily on reviewing the documents of the Council, the Commission and the EU Parliament on the regions.

The first part of the paper discusses the definitions. Subsequently, the history and structure of the Committee of the Regions, with particular emphasis on the Polish delegation are presented. In conclusion, the authors demonstrate the capacity of the KR as the body which highlights the institutionalization of the international activity of local governments.

Keywords:

The Committee of the Regions, institutionalization, local government, European Union