

Filip Skawiński

Zasada partnerstwa oraz kontakty trójstronne jako sposoby realizacji governance w Unii Europejskiej : spojrzenie z perspektywy regionów

Problemy Rozwoju Miast 3/1-4, 18-30

2006

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ZASADA PARTNERSTWA ORAZ KONTAKTY TRÓJSTRONNE JAKO SPOSOBY REALIZACJI *GOVERNANCE*W UNII EUROPEJSKIEJ. SPOJRZENIE Z PERSPEKTYWY REGIONÓW

Abstrakt. W Unii Europejskiej panuje przekonanie o konieczności sprawniejszej realizacji polityk wspólnotowych. Wyraża to postulat wprowadzenia lepszego rządzenia (*governance*). Jego konkretyzacją w odniesieniu do regionów mają być m. in.: zasada partnerstwa oraz kontrakty trójstronne (Komisja Europejska – państwo – region). Artykuł wyjaśnia, dlaczego instrumenty te, choć obiecujące dla regionów, nie w pełni odpowiadają ich oczekiwaniom wywierania większego wpływu na działanie Wspólnoty Europejskiej, a w szczególności na politykę regionalną.

Słowa kluczowe: regiony, *governance*, zasada partnerstwa, kontrakty trójstronne, polityka regionalna, Unia Europejska

Wprowadzenie

Governance stało się w ostatnim czasie jednym z kluczowych pojęć odnoszących się do sfery życia publicznego. Używa się go w kontekście instytucjonalnym lub terytorialnym.

W kontekście instytucjonalnym *governance* jest postulatem optymalizacji wykonywania funkcji przez podmioty polityczno-prawne różnych szczebli: Unię Europejską, państwo, władze subpaństwowe.

W kontekście terytorialnym, wówczas jako tzw. *territorial governance*, wyraża dążenie do bardziej spójnego, uwzględniającego potrzeby wielu podmiotów rozwoju przestrzennego².

Precyzyjne oddanie znaczenia słowa *governance* (czy odpowiadającego mu francuskiego *gouvernance*) w języku polskim stwarza spore trudności. Najczęściej oddaje się je polskimi słowami *zarządzanie* lub *rządzenie*. To pierwsze pojawia się zwykle w kontekście *corporate governance*, czyli jako termin z zakresu ekonomii, czy ściślej zarządzania. Natomiast, gdy mowa o *governance* w sensie politycznym, *rządzenie* wydaje się być najlepszym, choć i tak mocno niedoskonałym tłumaczeniem³. Termin angielski nie oznacza bowiem

² Taki sens *territorial governance* wynika z Trzeciego Raportu Przejściowego pt. *Governance of Territorial and Urban Policies. From EU to Local Level*, współfinansowanego przez Wspólnotę Europejską za pośrednictwem Interreg III w ramach programu ESPON (*European Spatial Planning Observatory Network*), Projekt 2.3.2 (2004-2006). Raport ten dostępny jest w Internecie: www.espon.lu/online/documentation/projects/policy_impact/3683/3.ir_2.3.2_final.pdf

³ Autor spotkał się również z próbą tłumaczenia w politologii *governance* jako *zarządzanie polityczne*. Jest to próba ciekawa, ale raczej nietrafiona ze względu na techniczny wydźwięk słowa: zarządzanie, przywodzący na myśl sterowanie. Nie odpowiada to z postulatowi demokratycznego charakteru *governance* i świadomego w nim uczestnictwa.

egzekwowania władzy czy podejmowania decyzji władczych przez polityków. Czym zatem jest owo *governance*?

Według Rodericka Rhodesa termin ten może być używany co najmniej w sześciu różnych znaczeniach⁴. Szczęśliwie Komisja Europejska w swoim fundamentalnym dokumencie na ten temat: *White Paper on European Governance*⁵ (*Biała księga nt. europejskiego rządzenia*), wyjaśnia, jakie znaczenie sama mu przypisuje. I tak *European governance* odnosi się do reguł procesów i zachowań, które wpływają na sposób rządzenia na szczeblu europejskim. Jej filarami jest pięć zasad: otwartość, uczestnictwo, odpowiedzialność (*accountability*), skuteczność oraz spójność. Tych pięć zasad dobrego rządzenia ma wzmacniać zasady pomocniczości i proporcjonalności⁶.

Wynika stąd wyraźnie, iż *rządzenie*⁷ jest terminem po pierwsze szerokim, po drugie, bez oczywistego związku z regionami. Niemniej jednak dwa elementy wskazują na istnienie takiego związku.

Pierwszym jest stwierdzenie, iż *rządzenie* będzie wzmacniać zasadę pomocniczości, nakazującą, by decyzje były podejmowane na możliwie najniższym poziomie. Taki jest jej ogólny sens, wywodzący się z nauki społecznej Kościoła. Jednak jej definicja zawarta w artykule 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) odnosi się tylko do podziału zadań między Wspólnotę a państwa członkowskie i pomija milczeniem władze subpaństwowe.

Dlatego znacznie ważniejszym elementem łączącym jest zasada uczestnictwa jako warunek dobrego *rządzenia*. Czy chodzi jednak o uczestnictwo regionów, a jeżeli tak, to dla czego Komisja miałaby sobie tego życzyć?

Aby udzielić odpowiedzi na to pytanie, trzeba wyjaśnić trzy podstawowe fakty.

1. W sferze kompetencji dzielonych między państwa członkowskie a Wspólnotę⁸ po stronie tejże instytucją odpowiedzialną za wykonywanie polityk wspólnotowych jest Komisja Europejska⁹. Z kolei po stronie państw regiony i władze lokalne są zaangażowane w wykonywanie około 75% całego prawodawstwa wspólnotowego¹⁰.

⁴ Por. Rhodes [28], s. 652; informacja zaczerpnięta z: www.europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm

⁵ COM(2001) 428 final [5].

⁶ Według www.europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm

⁷ Dla uniknięcia wątpliwości semantycznych w dalszej części artykułu słowo *rządzenie* używane jako tłumaczenie angielskiego *governance* będzie pisane kursywą.

⁸ Przypomnijmy, że Wspólnota może działać tylko w tych dziedzinach, w których uprawnia ją do tego TWE. Wówczas regułą jest, iż kompetencje są dzielone między nią a państwa członkowskie, natomiast do wyjątków należą sfery wyłącznej kompetencji Wspólnoty. Są to: 1) regulowanie zasad konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego, 2) polityka monetarna w odniesieniu do państw, które przystąpiły do strefy euro, 3) wspólna polityka handlowa, 4) unia celna, 5) zachowanie biologicznych zasobów morskich w ramach polityki rybołówstwa. Katalog ten ma charakter zamknięty. Wobec tego wszystkie pozostałe dziedziny, o których mówi TWE, znajdują się w sferze kompetencji dzielonych.

⁹ Zwykle dlatego, że zadanie to delegowała na nią Rada Ministrów Unii Europejskiej.

¹⁰ Według niektórych ocen 70 lub 80%. „Trzy czwarte” pochodzi z artykułu: P.-A. Feral, *Le Comité des régions*, „La gazette des communes, des départements, des régions”, nr 11, 17 mars 2003, s. 33.

2. Komisja może rozpatrywać swoje zadania w przekroju pionowym (fr. *approche verticale*), czego konsekwencją będzie podzielenie ich na obszary tematyczne, ale wówczas zastracony zostaje wymiar terytorialny polityk wspólnotowych. Oznaczałoby to brak kierowania się efektami, jakie działania na poziomie europejskim wywołują na poszczególnych częściach terytorium UE i byłoby sprzeczne z koncepcją spójności ekonomicznej i społecznej¹¹ „ustanowionej po to, by wspierać zbieżność działań UE i regionów”¹². Dlatego korzystniejszy wydaje się przekrój poziomy (fr. *approche horizontale*). Zakłada on „terytorializację”¹³ polityk wspólnotowych, czyli ich modyfikowanie w zależności od lokalnych uwarunkowań. Oczywiście zabieg taki nie może naruszać fundamentów UE, ani tworzyć sytuacji, których Traktat nie dopuszcza.

3. Wybór przekroju poziomego nie miałby sensu, gdyby Komisja chciała go stosować bez uczestnictwa regionów¹⁴. Niestety barierą, która może się tu pojawić jest istnienie zasady autonomii instytucjonalnej państw. Uzależnia ona *de facto* możliwość brania aktywnego udziału władz subpaństwowych w działaniach Komisji od przyzwolenia właściwych im władz centralnych. Uczestnicząc w wykonywaniu polityk wspólnotowych, „każdy kraj ma bowiem swobodę wskazywania własnego organu, który będzie go reprezentował na zewnątrz i w sposób prawomocny w jego imieniu zaciągał zobowiązania”¹⁵.

Świadoma tego ograniczenia, a może raczej z jego powodu, Komisja konsekwentnie lansuje koncepcję dobrego *rządzenia*, zakładającą aktywne uczestnictwo władz regionalnych i lokalnych.

1. Diagnoza, zobowiązania i zalecenia Komisji Europejskiej odnośnie do udziału regionów w europejskim *rządzeniu*

Zasadniczym dokumentem formułującym program dobrego *rządzenia* jest opracowana przez Komisję Europejską w 2001 r. w wyniku długotrwałych konsultacji między innymi z władzami regionalnymi wspomniana już *Biała księga nt. europejskiego rządzenia*. W części zatytułowanej „Dotrzeć do obywatela dzięki demokracji regionalnej i lokalnej...”¹⁶ twórcy tego dokumentu przedstawiają diagnozę obecnej sytuacji dotyczącą uczestnictwa władz regionalnych w politykach wspólnotowych.

Otóż w ciągu ostatnich 15 lat gwałtowne poszerzenie i nasilenie działalności Wspólnoty skutkowało wciągnięciem w tę działalność także regionów. Obecnie to na nich w dużej mierze spoczywa obowiązek wykonywania polityk wspólnotowych, od polityki rolnej, przez

¹¹ Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy rozwija to pojęcie, mówi bowiem o spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej.

¹² *Les instruments juridiques...* [26], s. 198 (tłum. F. S.).

¹³ Fr. *territorialisation* – pojęcie użyte przez Danielle Charles-Le Bihan w *ibidem*, s. 197.

¹⁴ Le Roy [25], s. 386.

¹⁵ *L'Europe et les régions...* [23], s. 47 (tłumaczenie F. S.).

¹⁶ *Biała księga...* [5], s. 15 (tłum. F. S.). Wedle wiedzy autora nie istnieje oficjalna wersja tego dokumentu w języku polskim, toteż ten i dalsze cytaty pochodzą z wersji francuskiej.

ochronę środowiska, aż do funduszy strukturalnych. Ten wzrost odpowiedzialności spoczywającej na władzach regionalnych doprowadził również w niektórych państwach członkowskich do zwiększenia zainteresowania tym szczeblem organizacji prawno-politycznej ze strony obywateli.

Tymczasem obecny sposób funkcjonowania Unii Europejskiej nie pozwala na współdziałanie poszczególnych poziomów władzy, czego efektem byłoby pełne włączenie regionów przez rządy w proces tworzenia polityki na poziomie europejskim i jej realizacja zgodnie z zasadą partnerstwa¹⁷. W gruncie rzeczy regiony pomimo wzrostu odpowiedzialności wynikającej z obowiązku wdrażania polityk wspólnotowych nie mają możliwości w wystarczającym stopniu uczestniczyć w przygotowywaniu stanowiska i podejmowaniu decyzji w sprawach, które ich bezpośrednio dotyczą. Oznacza to również, że nie jest wykorzystywana ich potencjalna rola pośrednika między Unią Europejską a obywatelami.

Dodatkowym problemem jest to, iż akty prawne uchwalane przez Radę UE i Parlament Europejski są często uważane za zbyt szczegółowe lub źle dostosowane do lokalnych warunków i doświadczeń, co kontrastuje, zdaniem Komisji Europejskiej, z przedstawionymi przez nią propozycjami wyjściowymi. Równocześnie Komisja zauważa, że korzystne byłoby stosowanie „w terenie” dostępnych jej instrumentów w sposób bardziej elastyczny.

Jak widać w *Białej księdze* wskazuje się na niedociągnięcia, którym winne są zarówno instytucje unijne, jak i państwa członkowskie. Ze swojej strony Komisja Europejska zobowiązuje się do¹⁸:

1. Podjęcia we wczesnym stadium opracowywania polityk systematycznego dialogu z władzami lokalnymi i regionalnymi za pośrednictwem ich europejskich i krajowych stowarzyszeń¹⁹.
2. Wprowadzenia większej elastyczności w stosowaniu prawodawstwa wspólnotowego, tak by uwzględniało ono specyfikę regionalną i lokalną.

W *Białej księdze* znajdują się także zalecenia dla państw członkowskich. Najważniejsze z nich dotyczą²⁰:

- 1) zbadania możliwości lepszego włączania aktorów szczebla regionalnego w opracowywanie polityk wspólnotowych,
- 2) wykorzystywania w większym stopniu *know-how* i praktycznego doświadczenia tychże aktorów,
- 3) używania w większym stopniu umów, jako instrumentu regulowania z regionami stosunków dotyczących stosowania prawa wspólnotowego.

¹⁷ Temat zasady partnerstwa zostanie rozwinięty w następnym punkcie.

¹⁸ *Biała księga...* [5], s. 4.

¹⁹ W Polsce są to Związek Województw RP, Związek Powiatów Polskich, Związek Miast Polskich, Unia Metropolii Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP oraz Unia Miasteczek Polskich.

²⁰ *Ibidem*, s. 17 i 38.

Punkt trzeci odnosi się wprost do kontraktów trójstronnych – jednego z głównych instrumentów, za pomocą których Komisja Europejska pragnie usprawnić realizację polityk wspólnotowych, włączając w nią regiony. Dwa wcześniejsze dotyczą w dorozumieniu partnerstwa. To ono uznane zostało za instrument podstawowy, co wyjaśnia się następująco: „Unia nie może (...) opracowywać i wcielać w życie polityk tak, jak robi to rząd narodowy; musi ona ustanawiać partnerstwo i odwoływać się do bardzo różnych podmiotów. Odpowiedzi na rozmaite oczekiwania, muszą mieć różną formę”²¹.

2. Zasada partnerstwa i uzależnienie jej realizacji od dobrej woli państw członkowskich

Już w 1985 r. Rada, Komisja i Parlament wydały wspólną deklarację²², w której pisano, że wszystkie trzy instytucje są zainteresowane nawiązaniem bardziej wydajnych więzi z władzami regionalnym i lokalnymi, naturalnie z zachowaniem wewnętrznych uprawnień państw. Miało to pozwolić na lepsze włączenie interesów regionów w proces opracowywania programów z zakresu polityki regionalnej. To podejście dało początek zasadzie partnerstwa, która, co trzeba wyraźnie zaznaczyć, stosuje się niemal wyłącznie do polityki regionalnej²³, a przy tym stanowi jedną z jej czterech kluczowych zasad²⁴.

Przede wszystkim należy ustalić, czym jest zasada partnerstwa (ang. *partnership*, fr. *partenariat*). Udzielając odpowiedzi na to pytanie, należy sięgnąć do dorobku prawnego Wspólnot Europejskich (*acquis communautaire*). Po raz pierwszy partnerstwo zostało zdefiniowane w Rozporządzeniu Rady (WE) nr 2052/88, zastąpionym następnie przez Rozporządzenie nr 1260/99 z 21 czerwca 1999. Czytamy tam:

„1. Działania Wspólnoty uzupełniają lub wspierają korespondujące z nimi działania krajowe. Przygotowane są w ramach ścisłych uzgodnień, zwanych dalej „partnerstwem”, między Komisją a Państwem Członkowskim, oraz z organami i instytucjami wyznaczonymi przez Państwo Członkowskie w ramach przepisów krajowych i aktualnych praktyk, mianowicie:

- organami regionalnymi i lokalnymi oraz innymi właściwymi organami publicznymi,
- partnerami ekonomicznymi i społecznymi,
- innymi odpowiednimi, kompetentnymi instytucjami w tych ramach.

Partnerstwo jest prowadzone przy pełnej zgodności z odpowiednimi uprawnieniami instytucjonalnymi, prawnymi i finansowymi każdego z partnerów, określonych w akapicie pierwszym.

²¹ *Ibidem*, s. 37 (tłum. F. S.).

²² Wersja francuskojęzyczna dostępna w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich (*Journal officiel des Communautés européennes*) JOCE, n° C 72, z 18 marca 1985, s. 59.

²³ W znacznie mniejszym stopniu i na innych zasadach w dziedzinie: edukacja, kształcenie, młodzież. Ponadto partnerstwo jest szeroko stosowane w polityce rozwoju (krajów Azji, Karaibów i Pacyfiku), ale to oczywiście zupełnie inny wymiar i rodzaj partnerstwa.

²⁴ Pozostałe to: koncentracja, programowanie i dodawalność (Szlachta [29], s. 48).

Przy wyznaczaniu najbardziej reprezentacyjnego partnerstwa na szczeblu krajowym, regionalnym, lokalnym lub innym Państwo Członkowskie tworzy szerokie i efektywne stowarzyszenie wszystkich istotnych podmiotów według krajowych przepisów i praktyk, biorąc pod uwagę potrzebę wspierania równości traktowania kobiet i mężczyzn oraz trwały rozwój poprzez integrację wymogów ochrony i poprawy środowiska.

Wszystkie wyznaczone strony, zwane dalej "partnerami", są partnerami dążącymi do wspólnego celu.

2. Partnerstwo obejmuje przygotowanie, finansowanie, monitorowanie i ocenę pomocy. Państwa Członkowskie zapewniają stowarzyszenie ważnych partnerów na różnych etapach programowania, biorąc pod uwagę termin każdego etapu.

3. Zgodnie z zasadą pomocniczości wykonywanie pomocy jest zadaniem Państwa Członkowskiego na właściwym poziomie terytorialnym, zgodnie ze szczególnymi porozumieniami każdego Państwa Członkowskiego i zastrzeżeniem kompetencji Komisji, zwłaszcza w zakresie wykonania ogólnego budżetu Wspólnot Europejskich²⁵.

Odnośne rozporządzenie cytowane jest tak obszernie, ponieważ w przytoczonym fragmencie zawarte są wszystkie najważniejsze właściwości zasady partnerstwa²⁶. Można też tej podstawie wnioskować o jego użyteczności dla regionów. Nim jednak wnioski te zostaną przedstawione, ustalmy, co na temat zasady partnerstwa sądzą inni badacze. Trudno w tym miejscu nie odnieść się do znakomitej rozprawy *Quel partenariat pour les régions de l'Union européenne?* Oliviera Castrika²⁷, specjalisty w tym zakresie. Jego zdaniem: „partnerstwo oznacza związanie się dwóch lub więcej partnerów bliskimi więzami w celu osiągnięcia wspólnego celu. Często ma ono formę dialogu politycznego, ekonomicznego i społecznego, zanim przybierze formę prawną (...). Partnerstwo wreszcie zakłada instytucjonalizację współpracy oraz stabilność i wzajemne uznanie partnerów”. Castric dodaje też, iż partnerów winny zapadać na zasadzie konsensu. Widać wyraźnie, iż z uwagi na wymienione: wspólny cel, stabilność współpracy, wzajemne uznanie i współdecydowanie, żadna ze stron nie może być traktowana jako gorsza. Klóci się to także z intuicyjnym rozumieniem słowa partnerstwo.

Logicznym rozwinięciem tego rozumowania jest pojawiający się niekiedy pogląd, iż dzięki zasadzie partnerstwa regiony mają wpływ na proces decyzyjny w kwestii, która szczególnie je interesuje, tj. ich własnego rozwoju²⁸, a także, że w ten sposób powstaje rodzaj

²⁵ Art. 8 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych [4], (podkr. F. S.).

²⁶ Przy okazji cytuję ten pozwala osobom nie znającym tego problemu zorientować się, jak zły jakości bywają tłumaczenia aktów prawa wspólnotowego na język polski.

²⁷ Opracowanie to otrzymało pierwszą nagrodę w konkursie Komitetu Regionów na najlepszą rozprawę doktorską w 2002 r. – O. Castric [13], s. 21.

²⁸ Por m.in.: *La décentralisation...* [21], s. 144, du Granrut [16], s. 84, a szczególnie A. Smith *L'échelon infrarégional: lieu privilégié des fonds structurels?* w Le Galès, Lequesne [24], s. 57-71.

szczególnej kompetencji zewnętrznej regionów²⁹. Bardziej dosadnie mówi się, że rzeczona zasada pozwala pominąć państwa w kontaktach między regionami a Komisją Europejską³⁰. Podkreśla się również, że wraz z pojawieniem się partnerstwa w Funduszach Strukturalnych Wspólnota przeszła od regionalizmu funkcjonalnego do instytucjonalnego³¹. Jednak krytyczna analiza obecnego stanu prawnego i faktycznego prowadzi do odmiennych wniosków.

Cytowane rozporządzenie w sformułowaniu: „działania Wspólnoty uzupełniają lub wspierają korespondujące z nimi działania krajowe” wskazuje, że znajdujemy się w sferze kompetencji dzielonych. Oznacza to, że działa przede wszystkim państwo, a Wspólnota działania te uzupełnia lub wspiera. Czy w imieniu państwa w tym przypadku mogą występować regiony? Nie, gdyż partnerstwo, jak wyraźnie wskazuje rozporządzenie, dotyczy Komisji i państw członkowskich. Dopiero trzecim, jakby dodatkowym uczestnikiem są „organy i instytucje wyznaczone przez Państwo Członkowskie w ramach przepisów krajowych i aktualnych praktyk”, np. regiony. Może ich tam jednak nawet zabraknąć (poniżej znajdzie się odniesienie do sytuacji w niektórych krajach UE), bo partnerami pełniącymi ich rolę mogą być przecież również „partnerzy ekonomiczni i społeczni”, a także „inne odpowiednie, kompetentne instytucje”. Co ciekawe, jest to krok wstecz w stosunku do rozporządzenia z 1988 r., które regionom dawało miejsce uprzywilejowane. Zapis ten zniknął jednak w kolejnym rozporządzeniu z 1993 r., a w tekście obecnie obowiązującym sytuacja pozostała bez zmian. Można to potraktować jako chęć państw do osłabienia pozycji regionów w polityce strukturalnej poprzez umniejszenie ich roli w partnerstwie (polegające na wymienieniu innych rodzajów partnerów)³².

Należy ponadto wziąć pod uwagę zapis, iż „partnerstwo jest prowadzone przy pełnej zgodności z odpowiednimi uprawnieniami instytucjonalnymi, prawnymi i finansowymi każdego z partnerów”, więc oczywiście także państw. Efekt jest taki, jak konstatuje Nicolas Levrat, iż „regiony nie są w stanie czerpać z tej zasady (partnerstwa) żadnego prawa, które wykraczałoby poza to, co przyznaje im krajowy porządek instytucjonalny”³³. Cóż z tego, że partnerstwo jest obowiązkiem dla państwa, skoro nie jest równocześnie źródłem praw dla regionów?³⁴

Również inni autorzy, znacznie życzliwiej odnoszący się do koncepcji partnerstwa odnotowują ograniczoną w nim rolę regionów. Theophile Margellos podkreśla, iż państwa nie tylko swobodnie decydują o doborze partnerów regionalnych, ale i o tym, które ich wnioski o wsparcie z funduszy europejskich zostaną przekazane Komisji Europejskiej³⁵. Z kolei

²⁹ *L'Europe et les régions...*[23], s. 44.

³⁰ J. Dieringer, R. Sturm [15], s. 281.

³¹ G. Iurato [18], s. 65.

³² Por. *Le fait régional...* [22], s. 195.

³³ *Ibidem* (tłum. F.S.).

³⁴ G. Marcou [26], s.17.

³⁵ *L'Europe...* [23], s. 44.

Jacek Szlachta zwraca uwagę, iż „w praktyce środki na współfinansowanie programów regionalnych są transferowane do administracji rządowej, a plany rozwoju regionalnego są najczęściej przygotowywane przez agencje rządowe”³⁶. Na tym tle pojawił się w Polsce, w marcu 2006 r., następujący spór: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wydało wytyczne, zgodnie z którymi tworzone przez samorzady wojewódzkie Regionalne Programy Rozwoju mają być konsultowane z wojewodami, mimo że ustawa o samorządzie województwa prowadzenie polityki rozwoju województwa pozostawia samorządom³⁷. Właśnie o takich sytuacjach szczególnie krytycznie wypowiada się Jean-François Drevet, wysoki rangą urzędnik Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej w Komisji Europejskiej, odpowiedzialny za przygotowania krajów kandydackich do wykorzystywania funduszy strukturalnych³⁸. Uważa on, że rząd może, a nawet powinien kontrolować realizację programów, ale powstawać powinny one w regionach.

Ponadto bardzo niekorzystnej dla regionów wykładni zasady partnerstwa dokonał w 1994 r. Sąd Pierwszej Instancji. W wyroku z 19 maja 1994 r. *Consortio gruppo di azione locale „Murgia Messapica”* przeciwko Komisji³⁹ z przyczyn proceduralnych odrzucił on skargę „lokalnej grupy działania”, która kontestowała odmowę przyznania środków przez Komisję. Sędziowie uznali partnerstwo za „system proceduralny”, w którym oficjalnym partnerem dla „strażniczki Traktatów”⁴⁰ są państwa członkowskie, natomiast podmioty lokalne mogą utrzymywać bezpośrednie kontakty tylko z państwem a nie z Komisją. Dlatego, by podobna skarga mogła być rozpatrzona, jej autorem musiałyby być władze centralne. Interpretacja taka winna być uznana za skrajnie restrykcyjną⁴¹.

Jest więc jasne, że zakres efektywnego uczestnictwa regionów w partnerstwie z Komisją Europejską podlega kontroli państw. W przypadku krajów, w których regiony są podmiotami, jak np. Niemcy czy Belgia, jest on w pełni satysfakcjonujący⁴², natomiast w innych zwykle napotyka mniejsze lub większe ograniczenia. W Szwecji np. pomimo poszerzenia regionalnej bazy partnerstwa, władze centralne za pomocą swoich terenowych przedstawicieli zachowują ścisłą kontrolę nad kierunkami rozwoju regionalnego⁴³. Z kolei we Francji praktykuje się powoływanie prefektów regionów (odpowiednik polskiego wojewody) jako „reprezentatywnych partnerów na szczeblu regionalnym”⁴⁴. W krajach o najmniejszym stopniu decen-

³⁶ J. Szlachta [29], s. 48.

³⁷ M. Kuźmicz, *Fundusze UE podzieli samorząd, czy sam rząd?*, „Gazeta Wyborcza”, 18.03.2006. Pod koniec sierpnia 2006 r. rząd wycofał się jednak z zamiaru kontrolowania wojewódzkich programów operacyjnych, co samorządowcy przyjęli z zadowoleniem – M. Kuźmicz, *Rząd i samorząd: zgoda w sprawie funduszy UE?*, „Gazeta Wyborcza”, 29.08.2006.

³⁸ Opinię tę wyraził w trakcie wywiadu, udzielonego autorowi 30 kwietnia 2004 r.

³⁹ TPI *Consortio gruppo di azione locale „Murgia Messapica” c. Commission* [2].

⁴⁰ Określa się tak niekiedy Komisję Europejską z uwagi na rolę, jaką przypisuje jej art. 211 TWE.

⁴¹ Por. Burgorgue-Larsen, Daups, Labouz [12], s. 4.

⁴² *L'Europe...* [23], s. 44.

⁴³ Ch. Hudson [17], s. 311.

⁴⁴ *L'Europe et les régions...* [23], s. 196.

tralizacji (np. Irlandia, Grecja, Portugalia) zasada partnerstwa odgrywa rolę marginalną i ma znaczenie czysto formalne⁴⁵. Trafnie sytuację tę podsumowuje Danielle Charles-Le Bihan: „liczni aktorzy lokalni i regionalni uważają, że państwa stanowią filtr, a nawet barierę pomiędzy władzami subpaństwowymi a Wspólnotą”⁴⁶.

Świadoma niedoskonałości partnerstwa Komisja Europejska proponuje rozwiązanie alternatywne – kontrakty trójstronne.

3. Kontrakty trójstronne – koncepcja potencjalnie korzystna dla regionów

Propozycja uregulowania na zasadach kontraktowych relacji Wspólnota – region, z koniecznym udziałem także władz centralnych, pochodzi również z *Białej księgi nt. europejskiego rządzenia*, a rozwinięta została w jednym z komunikatów Komisji: „Chodziłoby o sprawdzenie, czy realizacja niektórych polityk wspólnotowych, z poszanowaniem postanowień Traktatu mogłaby być poprawiona dzięki kontraktom trójstronnym. Kontrakty te zawierałyby państwa członkowskie oraz regiony i wspólnoty lokalne przez nie (czyli państwa) wyznaczone z Komisją. Rządy centralne odgrywałyby kluczową rolę w zawieraniu kontraktów i pozostawałyby odpowiedzialne za ich wykonywanie”⁴⁷.

Propozycja wygląda dość obiecująco dla regionów, choć oczywiście nie może ominąć kwestii wynikających z zasady autonomii instytucjonalnej, czyli przede wszystkim centralnej roli państwa w tego rodzaju przedsięwzięciu. Zdaniem Danielle Charles-Le Bihan, kontrakty trójstronne mogłyby być stosowane w dziedzinie badań i w części Wspólnej Polityki Rolnej dotyczącej zrównoważonego rozwoju⁴⁸, natomiast Komisja Europejska za naturalne sfery ich stosowania uważa politykę regionalną i politykę ochrony środowiska⁴⁹. Proponuje ona wyodrębnienie porozumień (ang. *agreements*) i umów (ang. *contracts*) trójstronnych. Jedne i drugie mają być zawierane w celu osiągnięcia konkretnego celu (ang. *target-based*). Różnica polegać ma na tym, że porozumienia nie będą miały mocy wiążącej na gruncie prawa wspólnotowego, natomiast umowy będą ją miały.

Koncepcja kontraktów trójstronnych dopiero niedawno wyszła poza fazę propozycji. Wobec utrzymującej się przez dłuższy czas niepewności co do perspektywy finansowej na lata 2007-2013 kwestia ta nie była w centrum zainteresowania polityków, a nawet Komisji. W efekcie ostatnie kluczowe komunikaty KE dotyczące polityki regionalnej⁵⁰ pominęły ją zupełnie milczeniem. Informacji na ten temat dostarcza dopiero Sprawozdanie Komisji „Lep-

⁴⁵ *La décentralisation...* [21], s. 84.

⁴⁶ *Les instruments juridiques...* [26], s. 205 (tłum. F. S.).

⁴⁷ *Biała księga...* [5], s. 16 (tłum. F.S.).

⁴⁸ Sugestia Danielle Charles-Le Bihan w *Les instruments juridiques...* [26], s. 212.

⁴⁹ Komunikat Komisji *A framework for target-based tripartite contracts and agreements between the Community, the States and regional and local authorities*, COM(2002) 709 z 11 grudnia 2002 [6], s. 2.

⁵⁰ Tj. *Trzecie sprawozdanie okresowe na temat spójności: W kierunku nowego partnerstwa na rzecz wzrostu, zatrudnienia i spójności*, COM(2005) 192 z 17 maja 2005 [9] oraz *Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007-2013*, COM (2005)299 z 5 lipca 2005 [10].

sze stanowienie prawa 2004⁵¹, a ściślej dołączony do niego dokument roboczy (tzw. SEC). Z tekstu tego dowiadujemy się, że w październiku 2004 r. w Mediolanie zostało zawarte pierwsze tego typu porozumienie, jego stronami są: Komisja Europejska, Republika Włosa oraz region Lombardia. Projekty trzech innych porozumień zaproponowanych przez miasta Birmingham, Pescara i Lille są badane przez Komisję⁵². Niemniej jednak ich zawieranie ma charakter eksperymentu⁵³ i nie rozwiązuje trudności natury prawnej. Problem w tym, że regiony, jak wynika z orzecznictwa ETS, nie mają specyficznej osobowości prawnej. W efekcie czasem traktowane są jako zwykłe osoby prawne⁵⁴, kiedy indziej znów jako organ państwa⁵⁵. W obecnym stanie prawa wspólnotowego trudno sobie wyobrazić na jego gruncie stosunek umowny między regionem a państwem, którego część region ten stanowi⁵⁶. Mógłby on natomiast zasadać się na przepisach prawa krajowego, ale w tym przypadku wątpliwe jest z kolei, by Komisja zachciała się mu poddać⁵⁷.

Kontrakty trójstronne mają szanse stać się w trudnej do określenia przyszłości przydatnym narzędziem wzmacniającym pozycję regionów względem państw oraz usprawniającym proces wykonywania polityk wspólnotowych. Sądzi tak również Komitet Regionów⁵⁸, który, rozumiejąc że rola tego narzędzia może w przyszłości rosnać, też chciałby mieć jakiś udział w ich zawieraniu⁵⁹. Jednak poddane są one temu samemu warunkowi, co wszystkie inne formalne kontakty regionów z Komisją – wymagają zgody państw członkowskich. Przychylność tychże zależy od modelu państwa. Już obecnie w krajach federalnych partnerstwo pozwala na efektywną współpracę regionów, władz centralnych i Komisji. Nie jest to jednak rozwiązanie systemowe, które wzmacniałoby regiony tych państw, które niechętnie są ich nadmiernej samodzielności i emancypacji.

Podsumowanie

Przedstawione tu rozważania wpisują się w dyskusję, jaka toczy się wokół przyszłości polityki regionalnej. Z uwagi na dążenie państw będących płatnikami netto budżetu UE do jego zmniejszania sama koncepcja wspólnotowej polityki regionalnej jest kwestionowana. Zupełnie poważnie wysuwany jest postulat jej renacjonalizacji, o czym zaświadcza tzw. *Ra-*

⁵¹ COM(2005) 98 z 21 marca 2005 [8], s. 9-10. Autor korzystał z wersji francuskiej.

⁵² SEC(2005) 364 [8], s. 10-11.

⁵³ COM(2005) 98 [8], s. 11.

⁵⁴ W orzeczeniu *Region Walonia przeciwko Komisji* z 21 marca 1997 (CJCE *Région wallone c. Commission*) [3] Trybunał stwierdza wyraźnie, że osobowość taką przypisuje regionowi, nie będąc w stanie na gruncie prawa wspólnotowego uznać go za nic innego.

⁵⁵ W orzeczeniu *Fratelli Costenazo SpA przeciwko gminie Mediolan* z 22 czerwca 1989 [1].

⁵⁶ *Le fait régional...* (ed.) [22], s. 196.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Komitet Regionów jest organem doradczym Unii Europejskiej, skupiającym przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych ze wszystkich państw członkowskich.

⁵⁹ T. Christiansen, P. Lintner, [14], s. 9.

port Sapira⁶⁰. Niemniej jednak deklaracje przedstawicieli Komisji Europejskiej idą w zupełnie innym kierunku. Na spotkaniu z dziennikarzami 1 października 2005 r. Danuta Hübner, komisarz odpowiedzialna za politykę regionalną, zapewniła, że to regiony „w przyszłości będą odpowiedzialne za zarządzanie pomocą UE”⁶¹. Komisja pragnie również, by polityka spójności przyczyniała się do realizacji celów Strategii lizbońskiej⁶².

Podsumowując, stwierdzić można, że Komisja wyraźnie opowiada się za większym udziałem i odpowiedzialnością regionów w realizacji niektórych polityk wspólnotowych, w tym w szczególności polityki regionalnej. Niemniej jednak to nie ona jest decydem w tej sprawie, jej wsparcie wyraża się więc przede wszystkim na płaszczyźnie koncepcyjnej. Rozstrzygający głos należy do rządów poszczególnych państw, a te, nawet w państwach o mocno zdecentralizowanej strukturze terytorialnej, mają tendencję do zachowywania możliwie szerokiej kontroli nad poczynaniami władz subpaństwowych. Jest to postępowanie z politycznego punktu widzenia zupełnie zrozumiałe, ważne tylko, by nadmiar centralizacji, przeciwny koncepcji *rządzenia*, nie zmniejszał skuteczności działania państwa i nie prowadził do zaprzeczania szans płynących z integracji europejskiej.

Literatura

A. Dokumenty i orzeczenia sądów (w porządku chronologicznym)

1. Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 22 czerwca 1989 w sprawie *Fratelli Costenazo SpA przeciwko gminie Mediolan*. Tekst orzeczenia w języku francuskim: CJCE *Fratelli Costenazo SpA c. Commune de Milan*, aff. 103/88, Rec. 1989, s. 1839.
2. Orzeczenie Sądu Pierwszej Instancji (WE) z 19 maja 1994 w sprawie *Consortio gruppo di azione locale "Murgia Messapica" przeciwko Komisji*. Tekst orzeczenia w języku francuskim: TPI *Consortio gruppo di azione locale "Murgia Messapica" c. Commission* aff. T-465/93 Rec.1994, s. II-361.
3. Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 21 marca 1997 w sprawie *Région Walonia przeciwko Komisji*. Tekst orzeczenia w jęz. francuskim: CJCE *Région wallone c. Commission*, C-95/97, Rec. 1997, s. I-1787.
4. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych, Dz. U. L 161, 26/06/1999, s. 1-42 (Dz. U. L oznacza Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, seria legislacja).
5. Komunikat Komisji Europejskiej z 25 lipca 2001: *White Paper on European Governance* COM(2001) 428 final.
6. Komunikat Komisji Europejskiej z 11 grudnia 2002: *A framework for target-based tripartite contracts and agreements between the Community, the States and regional and local authorities* COM (2002) 709.

⁶⁰ Był to raport grupy ekspertów kierowanej przez André Sapira (w jej skład wchodził także Dariusz Rosatti) wydany w 2003 r. i zatytułowany *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver* [7]. Odbił się on szerokim echem w Europie, jako że zawierał propozycje wielce kontrowersyjne: prócz likwidacji w ciągu 5 lat Wspólnej Polityki Rolnej, sugerowano przede wszystkim zastąpienie polityki regionalnej polityką spójności, realizowaną na szczeblu państw członkowskich, obejmującą jedynie najbiedniejsze kraje UE i skoncentrowaną na inwestycjach w wiedzę i innowacyjność. Komisja Europejska zdecydowanie jednak odrzuciła takie podejście – por. R. Hall, *The Future of the European Regional Policy: Issues Surrounding An Agenda for a Growing Europe*, „Regional Studies”, vol. 39.7, October 2005, s. 969-970.

⁶¹ Według strony internetowej UKIE: www2.ukie.gov.pl/WWW/news.nsf

⁶² Por. Komunikat Komisji *Third progress report on cohesion: Towards a new partnership for growth, jobs and cohesion* COM(2005) 192 z 17 maja 2005 [9].

7. Raport grupy ekspertów: *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver* – Report of an Independent High-level Study Group established at the initiative of the President of the European Commission, Mimeo, Brussels, July 2003.
8. Sprawozdanie Komisji Europejskiej z 21 marca 2005: *Lepsze Stanowienie Prawa 2004* COM(2005) 98 final, wraz z dokumentem roboczym SEC(2005) 364.
9. Komunikat Komisji Europejskiej z 17 maja 2005: *Third progress report on cohesion: Towards a new partnership for growth, jobs and cohesion* COM(2005) 192 final.
10. Komunikat Komisji z 5 lipca 2005: *Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007-2013*, COM (2005) 299.
11. Trzeci raport przejściowy *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level* współfinansowany przez Wspólnotę Europejską za pośrednictwem Interreg III w ramach programu ESPON, Projekt 2.3.2 (2004-2006).

B. Artykuły i opracowania

12. Burgorgue-Larsen L., Daups T., Labouz M.-F., *Le Comité des régions: gardien de la subsidiarité?* „Europe”, octobre 1994.
13. Castric O., *Quel partenariat pour les régions de l'Union européenne?* Éd. APOGEA, Rennes 2002.
14. Christiansen T., Lintner P., *The Committee of the Regions after 10 Years: Lessons from the Past and Challenges for the Future*, „EIPASCOPE” 2005/1.
15. Dieringer J., Sturm R., *The Europeanization of Regions in Eastern and Western Europe: Theoretical Perspectives*, „Regional and Federal Studies”, nr 3, Sept. 2005.
16. du Granrut C., *Europe, le temps des Régions*, L.G.D.J., Paris 1996.
17. Hudson Ch., *Regional Development Partnerships in Sweden: Putting the Government back in Governance?* „Regional and Federal Studies”, nr 3, Sept. 2005.
18. Iurato G., *Partnership and Structural Funds: Set up and Conditionings on Regional Participation*, „The European Union Review”, nr 3, 2003.
19. Kuźmicz M., *Fundusze UE podzieli samorząd, czy sam rząd?* „Gazeta Wyborcza” 18.03.2006.
20. Kuźmicz M., *Rząd i samorząd: zgoda w sprawie funduszy UE?* „Gazeta Wyborcza”, 29.08.2006.
21. *La décentralisation française et l'Europe*, H. Portelli (ed.), Pouvoirs Locaux, Paris 1993.
22. *Le fait régional et la construction européenne*, Bitsch M.-T. (ed.), Etablissements Emile Bruylant, Bruxelles 2003.
23. *L'Europe et les régions. Aspects juridiques*, Vandensanden G. (red.), Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles 1997.
24. Le Galès P., Lequesne Ch., *Les paradoxes des régions en Europe*, La Découverte, Paris 1997.
25. Le Roy A., *La cohésion économique et sociale: nouveau modèle de politique communautaire*, „Revue du Marché Commun de l'Union Européenne” nr 429, juin 1999.
26. *Les instruments juridiques de l'aménagement de territoire de l'Union européenne*, Charles-Le Bihan D. (ed.), Presses universitaires de Rennes, Rennes 2004.
27. Marcou G., *La régionalisation en Europe*, Document de travail du Parlement européen, Parlement européen, Luxembourg 1999.
28. Rhodes R., *The new governance: governing without government*, „Political Studies”, vol. 44, 1996.
29. Szlachta J., *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa 1997.

Streszczenie

W Unii Europejskiej próbuje się w jak najszerszym stopniu realizować zasadę *governance*, która oznacza sprawniejsze, oparte między innymi na współuczestnictwie rządzenie. Ponieważ zasada ta ma być realizowana na wielu poziomach, od Wspólnoty po władze lokalne, Komisja poszukiwała instrumentów, za pomocą których można by urzeczywistnić ją na poziomie regionów. W *Białej księdze nt. europejskiego rządzenia* wskazano na znaną już wcześniej zasadę partnerstwa oraz na kontrakty trójstronne (Wspólnota – państwo – region/miasto).

Obydwa instrumenty mogą okazać się wartościowe dla regionów, służąc lepszemu zabezpieczeniu ich potrzeb. Z zasadą partnerstwa wiązano w tym względzie duże nadzieje. Tymczasem efektywność jej stosowania zależy od tego, w jakim zakresie państwa członkowskie zgodzą się na uczestnictwo w partnerstwie władz subpaństwowych. W krajach o tradycji centralistycznej zakres ten jest niewielki czy wręcz znikomy. Z kolei kontrakty trójstronne nie wyszły jak dotąd poza fazę eksperymentu. Co więcej, podlegają one tym samym ograniczeniom politycznym, co zasada partnerstwa. Dlatego, choć potencjalnie korzystne, kontrakty trójstronne oraz zasada partnerstwa nie stanowią jednak pełnego rozwiązania problemu, jaki stanowi dla wielu regionów brak możliwości aktywnego uczestnictwa w europejskim rządzeniu (*governance*).

THE PARTNERSHIP PRINCIPLE AND TRI-LATERAL CONTACTS AS THE METHODS OF GOVERNANCE IN THE EUROPEAN UNION. A REGIONAL PERSPECTIVE

Abstract. Good governance based on participation, among others, is one of the main goals of the European Union. Governance should be applied at all levels: from the European Community to the local authorities. In this respect, in the White Paper on European Governance, the Commission evoked the instruments of European governance at the regional level, namely: the partnership principle and tri-lateral contracts between the European Commission, the Member States and the regions or cities.

Both types of instruments are potentially useful for the regions as a way to protect their interests. Especially, the partnership principle seems to be very promising in this respect. However, its effectiveness depends on the scope of participation of the subnational authorities, which is marginal in the traditionally centralised countries. As far as tri-lateral contracts are concerned, they are still being tested. What is more, they are subordinated to the same political barriers as the partnership principle.

The conclusion is that, although both instruments are potentially beneficial for the regions, the regions do not respond fully to participation in European governance.

Key words: regions, governance, partnership principle, tri-lateral contracts, regional policy, European Union

Mgr Filip Skawiński
Instytut Rozwoju Miast, Kraków