

## **Polityka regionalna w debacie o konstytucji europejskiej**

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie niektórych ważnych aspektów polityki regionalnej, odgrywającej znaczącą rolę w podnoszeniu konkurencyjności społeczeństw i gospodarek poszczególnych regionów Wspólnoty Europejskiej, poprzez krótkie omówienie jej celów i narzędzi, przedstawienie procesu ewolucji, a następnie poruszenie problemów i uwag przedstawionych w świetle debaty nad projektem traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy.

### **Zakres i cele polityki regionalnej**

Nadrzędnym celem polityki regionalnej jest wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej Wspólnoty, a w szczególności zmniejszenie dysproporcji między regionami pod względem poziomu rozwoju oraz zmniejszenie zacofania regionów lub obszarów najmniej uprzywilejowanych, w tym również stref wiejskich. Tak sformułowane zakres i cele polityki regionalnej określa art. 158 TWE. Uzupełnieniem tego zapisu jest następny w kolejności art. 159 TWE, na którego podstawie państwa prowadzą i koordynują swoje polityki gospodarcze. Ponadto, uwzględnia się te cele przy formułowaniu i realizacji polityk Wspólnot oraz przy urzeczywistnianiu rynku wewnętrznego<sup>1</sup>. Założeniem i podstawą polityki regionalnej jest zatem konieczność wyrównywania różnic międzyregionalnych, zmniejszenie nierówności gospodarczych i społecznych między najbiedniejszymi i najbogatszymi regionami, a przez to zwiększenie społecznej i gospodarczej spójności całości Unii Europejskiej.

### **Ewolucja polityki regionalnej**

W traktacie rzymskim z 1957 r., powołującym EWG, polityka regionalna została potraktowana dość ogólnikowo. W preambule państwa członkowskie dały wyraz swym dążeniom „aby zjednoczyć gospodarkę narodową i wspierać jej harmonijny rozwój, zmniejszając różnice pomiędzy poszczególnymi obszarami”, jednak w praktyce polityka koncentrowała się na koordynowaniu polityki regionalnej państw członkowskich, ze względu na ochronę przed ewentualnymi wypaczeniami swobody konkurencji. W konsekwencji była to raczej sygnalizacja w zakresie polityk regionalnych, dająca ewentualne podstawy do jej istnienia, nie była ona jednak właściwym fundamentem – ograniczała się w wyjątkowych sytuacjach do wzmianek m.in. w zakresie postanowień dotyczących polityki rolnej (art. 33 i 36 TWE) i transportowej (art. 76 TWE) czy możliwości przejściowego zastosowania klauzuli salwatoryjnej w wypadku poważnych trudności regionalnych (art. 226, obecnie skreślony).

Na mocy traktatu EWG 1.01.1958 r. utworzono Europejski Bank Inwestycyjny, którego statutowym celem jest wspomaganie harmonijnego rozwoju Wspólnoty. Pierwsze przełomowe działania

---

<sup>1</sup> *Dokumenty europejskie*, oprac. A. Przyborowska-Klimczak i E. Skrzydło-Tefelska, t. IV, Lublin 2003, s. 227.

w zakresie polityki regionalnej miały miejsce w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w., kiedy to w ramach Komisji Europejskiej utworzono Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej. Następnie na konferencji w Paryżu postanowiono zapewnić środki finansowe dla celów polityki regionalnej. Nadano wówczas wymiar regionalny dwóm funduszom budżetowym: Europejskiemu Funduszowi Społecznemu i Europejskiemu Funduszowi Orientacji i Gwarancji Rolnej; ustalono także zasady utworzenia specjalnego funduszu regionalnego, który ostatecznie powstał jako Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Wszystkie środki Funduszu były rozdzielane między państwa członkowskie według systemu kwotowego. Dopiero od 1980 r. zarezerwowano 5% środków na finansowanie przez komisje tzw. działań specyficznych o charakterze rzeczywiście wspólnotowym. Do poważniejszej zmiany zasad funkcjonowania ERDF (European Regional Development Found) doszło w 1985 r. Obowiązujące kwoty krajowe w Funduszu zastąpiono wówczas tzw. widełkami interwencji, które gwarantowały poszczególnym państwom w skali 3 lat jedynie dolną granicę udziału. Wprowadzono zasadę programowania rozwoju regionalnego, oznaczającą odstępianie od finansowania pojedynczych projektów na rzecz programów inicjowanych przez Wspólnotę lub programów krajowych, mających znaczenie dla Wspólnoty jako całości. Jednak dopiero Jednolity Akt Europejski z 1986 r. wprowadził do traktatu ustanawiającego EWG tytuł „Spójność ekonomiczna i społeczna”. W tym samym czasie rozpoczęto reformy funduszy strukturalnych. W latach 1989–1993 zrealizowano pierwszy wieloletni program finansowania wspólnej polityki strukturalnej. Za podstawowe zasady polityki strukturalnej Wspólnoty uznano: koncentrację środków pod względem geograficznym i funkcjonalnym; przyznanie priorytetu programom wieloletnim i działaniom strukturalnym; oparcie selekcji regionów, którym przysługuje pomoc, na kryteriach wspólnotowych; ostateczne odstępianie od systemu kwotowego na rzecz zasady współfinansowania; partnerstwo: ścisłą współpracę między Komisją Europejską a odpowiednimi władzami na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym w przygotowaniu i realizacji programów. Ponadto, Komisja Europejska została upoważniona do występowania, w ramach określonego budżetu, z tzw. inicjatywami wspólnotowymi<sup>2</sup>.

W latach dziewięćdziesiątych XX w. rola polityki regionalnej wzrosła, przede wszystkim za sprawą traktatu z Maastricht, do rangi jednej z najważniejszych polityk Wspólnot Europejskich. Na mocy traktatu utworzono nowy instrument finansowy polityki regionalnej – Fundusz Spójności – o zakresie działania nie regionalnym, lecz krajowym. Pomoc z Funduszu Spójności jest przeznaczana na finansowanie projektów w dziedzinie ochrony środowiska i inwestycje w infrastrukturę transportową państw, w których PKB na mieszkańca jest niższy niż 90% średniej dla całej UE. Powołano także nowy organ doradczy – Komitet Regionów, będący reprezentacją władz regionalnych i lokalnych z państw Unii Europejskiej. Komitet jest instytucją doradczą Rady UE i Komisji Europejskiej. Składa się z 222 przedstawicieli regionalnych i lokalnych osób prawnych. Wprowadzono również reformę funduszy strukturalnych, której efektem było przyjęcie zasad polityki strukturalnej (zasady koncentracji programowania, partnerstwa oraz dodatkowości), a także istotne zwiększenie środków na działania strukturalne.

W 1999 r. w Agendzie 2000 podjęto decyzję o dalszej reformie polityki regionalnej: zmniejszono liczbę celów z 7 do 3 oraz wprowadzono nowy, bardziej zdecentralizowany sposób zarządzania funduszami strukturalnymi. Decentralizacja polega na tym, że na poziomie Unii Europejskiej zatwierdzane są programy rozwoju regionalnego (muszą być zgodne z wytycznymi Komisji Europejskiej dla każdego funduszu), a wyboru konkretnych projektów do realizacji dokonują władze

<sup>2</sup> [http://www.umysl.pl/exporter/zarzadzanie/unia\\_2\\_regiony.html](http://www.umysl.pl/exporter/zarzadzanie/unia_2_regiony.html)

narodowe i regionalne. Obowiązuje zasada, że każdy projekt jest współfinansowany z funduszy, co oznacza konieczność zaangażowania również środków krajowych (publicznych lub prywatnych)<sup>3</sup>.

### **Cele polityki regionalnej**

Obecnie realizowany jest program polityki regionalnej na lata 2000–2006, na który zarezerwowano 213 mld euro. Program ma trzy cele. Pierwszy to promowanie rozwoju regionów opóźnionych. Z pomocy w ramach tego celu mogą korzystać regiony, w których PKB na mieszkańca jest mniejszy niż 75% średniej dla całej UE, regiony słabo zaludnione i regiony ultraperyferyjne. Drugim celem jest wspieranie ekonomicznej i społecznej konwersji regionów przemysłowych (wiejskich i miejskich), przeżywających trudności strukturalne, trzecim zaś pomoc na rzecz adaptacji i modernizacji polityki oraz systemów oświaty, kształcenia zawodowego i zatrudnienia.

Duże znaczenie dla polityki regionalnej Unii mają inicjatywy wspólnotowe, których celem jest rozwiązywanie problemów dotyczących całego terytorium Wspólnot, a nie tylko określonych regionów. W ramach inicjatyw realizowane są 4 programy: Interreg III dotyczący współpracy ponadgranicznej między regionami, Urban II o pomocy w rozwoju obszarów miejskich znajdujących się w kryzysie, Leader + dotyczący pomocy obszarom wiejskim oraz Equal mający na celu zwalczanie dyskryminacji i nierówności w dostępie do rynku pracy.

Do polityki regionalnej wliczane są również działania w ramach Finansowego Instrumentu Orientacji Rybołówstwa oraz działania innowacyjne w zakresie polityki regionalnej<sup>4</sup>.

### **Finansowanie polityki regionalnej**

Wspólnotowa polityka regionalna jest realizowana przede wszystkim za pomocą funduszy strukturalnych, na które w latach 2000–2006 przeznaczono kwotę 195 mld euro:

- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego służy finansowaniu działań z zakresu: rozwoju infrastruktury, inwestycji tworzących nowe miejsca pracy, projektów rozwoju lokalnego oraz wsparcia dla małych firm;
- Europejski Fundusz Społeczny ma na celu finansowanie projektów związanych ze zwalczaniem bezrobocia;
- Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa służy do wspierania modernizacji i restrukturyzacji rybołówstwa;
- Sekcja Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej ma na celu finansowanie programów wsparcia dla zacofanych obszarów rolniczych. Z sekcji Gwarancji tego Funduszu jest finansowana wspólna polityka rolna.

Źródłami finansowania polityki regionalnej są również dwa fundusze nienależące do funduszy strukturalnych: Fundusz Spójności i Fundusz Solidarności<sup>5</sup>.

### **Zasady polityki regionalnej**

Kolejnym ważnym aspektem polityki regionalnej są jej zasady. Dzięki nim możliwa jest kontrola właściwego wykorzystywania środków na realizację polityki regionalnej, dbanie o ich gospodarne i efektywne wykorzystanie, zgodne z założonymi celami. Zasady leżą u podstaw wspólnotowej polityki regionalnej; w dużej mierze są wyrazem doświadczeń Komisji Europejskiej zdobytych podczas prób koordynowania i finansowego wspierania polityk regionalnych krajów członkowskich. Ze względu na bardziej rygorystyczne stosowanie zasad polityki regionalnej w praktyce, są one przy okazji reform doskonalone i doprecyzowywane.

<sup>3</sup> <http://www.libr.sejm.gov.pl/oide/print.php?topic=polityki&id=regionalna>

<sup>4</sup> [http://www.infoeuropa.gov.pl/html/print92\\_.html](http://www.infoeuropa.gov.pl/html/print92_.html)

<sup>5</sup> *Polityka regionalna w Unii Europejskiej – Fundusze Strukturalne i Fundusz Spójności*, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1998.

Do sformułowania zasad doszło w związku z reformami funduszy strukturalnych w 1988 r. Od ich należytego egzekwowania zależy efektywność i skuteczność wspólnotowych działań w zakresie polityki regionalnej.

Polityka regionalna w Unii Europejskiej jest obecnie oparta na następujących organizacyjnych zasadach działania:

- koncentracji, czyli skupienia maksymalnej części środków Unii w regionach znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji (tzw. obszarach problemowych);
- partnerstwa, czyli współdziałania Komisji Europejskiej z odpowiednimi władzami publicznymi danego państwa na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym w procesach przygotowywania, finansowania, nadzoru i oceny działań;
- programowania, czyli skupienia się na trwałym rozwiązywaniu problemów danego regionu, co wymaga wieloletniego horyzontu czasowego i planowania (nie finansuje się pojedynczych projektów). Programowanie ustala harmonogram alokacji środków pomocowych;
- dodatkowości (uzupełnienia), która polega na uzupełnianiu funduszu Unii środkami poszczególnych państw<sup>6</sup>.

### Debata polityczna

Debacie na temat polityki regionalnej w konstytucji poświęcono wiele uwagi głównie na sesji Konwentu Europejskiego 25.06.2002 r., w ramach prac sektora władz lokalnych i regionalnych. Zarówno obserwatorzy Komitetu Regionów, jak i przedstawiciele organizacji biorący udział w sesji podkreślili szczególną rolę oraz naturę podmiotów lokalnych i regionalnych będących elekcyjnie wybranymi przedstawicielami obywateli, a także wezwali do poszanowania swoich kompetencji i zadań, polegających głównie na wdrażaniu prawodawstwa unijnego. Podkreślono, że Europa jest zarządzana na czterech poziomach: lokalnym, regionalnym, narodowym i europejskim. Obserwatorzy stwierdzili, że Komitet Regionów powinien stać się instytucją unijną i mieć prawo wnoszenia spraw do Trybunału Sprawiedliwości. Pragną oni poszerzenia obszarów, w których konsultacja z Komitetem Regionów byłaby obowiązkowa, oraz nadania większej rangi opiniom Komitetu poprzez zobowiązanie instytucji do podawania przyczyn wówczas, gdy nie zgadzają się z jego opinią. Wszyscy reprezentujący ten sektor podkreślili potrzebę wsparcia unijnych instytucji, opowiadając się za traktatem konstytucyjnym i wyrażając przywiązanie do polityki o silnym wpływie terytorialnym włącznie z polityką współpracy transgranicznej, która w ich przekonaniu nie powinna być ponownie nacjonalizowana. Pojawiły się głosy nawołujące do tworzenia mniej szczegółowego ustawodawstwa i włączenia do procesów legislacyjnych jednostek terytorialnych, które najczęściej mają wdrażać ustawodawstwo na wczesnym etapie tworzenia. Wszyscy poparli ideę ścisłej kontroli zasady pomocniczości, która ma być rozumiana przede wszystkim jako zasada bliskości z obywatelami. Zaproponowano, by traktat zawierał „zasadę powiązania”, w myśl której ustawodawca powinien ponosić konsekwencje finansowe swoich decyzji lub przekazać podmiotom terytorialnym, w przypadku gdy muszą one stosować te decyzje, środki na ten cel. Liczni przedstawiciele regionów mających kompetencje ustawodawcze opowiadali się za prawem do indywidualnego odwoływania się do Trybunału Sprawiedliwości, bardziej zaakcentowanej obecności ministrów regionalnych w Radzie i za uczestnictwem, poprzez zgromadzenie regionalne, w Konferencji Komisji ds. Wspólnotowych i Europejskich Parlamentów Unii Europejskiej<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> <http://www.cie.gov.pl/fundusze/strukturalna/informacje/main.html>

<sup>7</sup> *Raport końcowy przewodniczącego grupy roboczej VI: Zarządzanie Ekonomiczne dla Konwentu Europejskiego*, CONV 357/02, str. 169.

6 i 7.02.2003 r. odbyła się w Brukseli XV Sesja Plenarna Konwentu Europejskiego, a w jej trakcie debata dotycząca wymiaru regionalnego i lokalnego w Europie. Członkowie Konwentu zwracali uwagę na znaczenie wymiaru lokalnego i regionalnego w Europie i na potrzebę włączenia władz lokalnych i regionalnych do procesu decyzyjnego w UE poprzez mechanizm konsultacji i partnerstwa. Zdecydowana większość wypowiedziała się za przyznaniem Komitetowi Regionów prawa skargi do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawach dotyczących naruszania zasady subsydiarności. Michel Barnier, komisarz odpowiedzialny za politykę regionalną, wskazał na potrzebę budowy „Europy zjednoczonej, ale nie ujednoczonej”. Unia Europejska musi respektować strukturę administracyjną państw członkowskich. Barnier opowiedział się za konsultacjami z władzami lokalnymi i regionalnymi przy opracowywaniu i realizacji ustawodawstwa i programów europejskich, za przyznaniem prawa skargi do ETS Komitetowi Regionów oraz władzom lokalnym, które by to prawo wykonywały albo przez Komitet Regionów, albo za pośrednictwem państw członkowskich. Postulował także uwzględnienie specyficznej roli terytoriów peryferyjnych, co było też podnoszone przez członków Konwentu reprezentujących Francję, Hiszpanię i Portugalię. Przedstawiciele Finlandii zwrócili uwagę na potrzebę zachowania specjalnego statusu Wysp Alandzkich oraz uwzględnienia specyfiki regionów arktycznych. Komisarz Barnier podkreślił potrzebę prowadzenia w przyszłości polityki spójności terytorialnej, w ramach której znaczący nacisk kładziono by na współpracę transgraniczną. Przedstawiciel Francji zaproponował, aby rozwój współpracy transgranicznej wpisać do traktatu jako jeden z celów Unii Europejskiej.

Przedstawiciele Niemiec, Belgii i Austrii zwrócili uwagę na potrzebę przyznania prawa skargi do ETS przynajmniej regionom mającym uprawnienia legislacyjne. Belgia zaproponowała przedredagowanie obecnego art. 203 TWE, przewidującego możliwość reprezentacji w Radzie państwa członkowskiego przez region, tak aby państwa członkowskie mogły delegować prawo skargi do ETS do swoich jednostek terytorialnych. Większość członków Konwentu wypowiadała się przeciwko przyznawaniu regionom prawa skargi. Zwrócono uwagę na rosnącą rolę regionów w równoważeniu wpływów procesu globalizacji. Poparto włączenie regionów do mechanizmu konsultacji z KE i Radą oraz obowiązek uzasadniania przez Komisję faktu nieuwzględnienia opinii Komitetu Regionów w sprawie subsydiarności. Niektórzy członkowie Konwentu poruszyli problem składu Komitetu Regionów, którego reprezentatywność pozostawia wiele do życzenia. Przedstawiciel Szkocji zwrócił uwagę, że Malta będzie miała pięciu przedstawicieli w Komitecie Regionów, podczas gdy Bawaria, Szkocja i Katalonia – jedynie po dwóch. Dodał również, że wiele krajów mniejszych od Szkocji będzie miało prawo skargi do ETS, i stwierdził, że Słowacja, niemająca dostępu do morza, będzie zasiadała w Radzie Rybołówstwa, w której nie będzie żadnego Szkota. Pojawiły się też sugestie zmiany nazwy Komitetu Regionów. Niemcy zaproponowały, aby nazwać go Zgromadzeniem Regionów Europy. Prezydent Komitetu Regionów postulował (podobnie jak wielu członków Konwentu), aby Komisja i Rada uzasadniały za każdym razem odejście od opinii Komitetu Regionów wyrażonej w ramach mechanizmu konsultacji. Domagał się również nadania Komitetowi Regionów rangi instytucji europejskiej, ale postulat ten nie uzyskał aprobaty członków Konwentu<sup>8</sup>.

Konsekwencją debat jest projekt traktatu konstytucyjnego, który w zakresie polityki regionalnej zawiera unormowania w sekcji trzeciej, zatytułowanej „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”. Artykuł III-16 określa, że „w celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii, rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej

<sup>8</sup> Notatka z XV Sesji Plenarnej Konwentu Europejskiego, Bruksela, 6 i 7.02.2003 r. (<http://www.futurum.gov.pl>)

i terytorialnej. W szczególności Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów lub wysp najmniej uprzywilejowanych, w tym obszarów wiejskich”. Artykuł ten jest podstawowym zapisem konstytucyjnym regulującym i dającym podstawę działania w zakresie polityki regionalnej. Artykuł III-17 mówi: „Państwa członkowskie prowadzą polityki gospodarcze i koordynują je w taki sposób, aby osiągnąć także cele określone w artykule III-16”. Przy formułowaniu i urzeczywistnianiu polityk i działań Unii oraz przy urzeczywistnianiu rynku wewnętrznego bierze się pod uwagę te cele i przyczynia się do ich realizacji. Unia wspiera osiąganie tych celów przez działania, które podejmuje za pośrednictwem funduszy strukturalnych (EFOiGR, EFS, EFRR), Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych istniejących instrumentów finansowych.

Co trzy lata Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu, Radzie Ministrów, Komitetowi Regionów i Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu sprawozdanie w sprawie postępów w urzeczywistnianiu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz w sprawie sposobu, w jaki różne środki przewidziane w niniejszym artykule przyczyniły się do tego.

Ustawa europejska lub europejska ustawa ramowa może ustanowić wszelkie środki specjalne poza funduszami i bez uszczerbku dla środków przyjętych w ramach innych polityk Unii. Ustawa europejska i europejska ustawa ramowa są uchwalane po konsultacji z Komitetem Regionów i Komitetem Ekonomiczno-Społecznym. Artykuł ten zawiera istotne postanowienie dotyczące współdziałania państw członkowskich i Wspólnoty w celu realizacji polityki regionalnej. Podkreśla istotną rolę Komitetu Regionów w tworzeniu i kreowaniu polityki regionalnej. Artykuł III-18 określa podstawowe zadania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego: „przyczynianie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych w Unii poprzez udział w rozwoju i dostosowaniu strukturalnym regionów opóźnionych w rozwoju oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych”. W artykule III-119 mowa jest o tym, że „bez uszczerbku dla art. III-120 ustawa europejska określa zadania, cele priorytetowe i organizację funduszy strukturalnych, co może obejmować grupowanie funduszy, oraz ogólne zasady mające do nich zastosowanie, jak również przepisy niezbędne do zapewnienia ich skuteczności oraz koordynacji funduszy między sobą i z innymi istniejącymi instrumentami finansowymi”.

Fundusz Spójności, utworzony przez ustawę europejską, wspiera finansowo projekty w dziedzinach środowiska przyrodniczego i sieci transeuropejskich w zakresie infrastruktury transportowej.

W każdym przypadku ustawa europejska jest uchwalana po konsultacji z Komitetem Regionów i Komitetem Ekonomiczno-Społecznym. Rada Ministrów stanowi jednomyślnie do 1 stycznia 2007 roku. Zapis ten daje gwarancje określające, że zadania, cele i organizacja funduszy strukturalnych wynikają wyłącznie z ustawy europejskiej, która w każdym wypadku musi zostać skonsultowana z KR.

Komitet Regionów jest organem doradczym. Jego podstawowe zadania i organizacja zawarte są w sekcji 3 zatytułowanej „Organy doradcze Unii” w podsekcji 1 projektu traktatu konstytucyjnego. Artykuł III-292 określa liczbę członków KR nieprzekraczającą 350. Rada Ministrów podejmuje jednomyślnie decyzję europejską określającą skład Komitetu.

Członkowie Komitetu oraz zastępcy członków są mianowani na okres pięciu lat. Ich mandaty są odnawialne.

Rada Ministrów podejmuje decyzję ustalającą listę członków oraz zastępców członków Komitetu, sporządzoną zgodnie z propozycjami każdego z państw członkowskich.

Kadencja członka Komitetu kończy się automatycznie, gdy mandat, na podstawie którego został zaproponowany, dobiega końca. Jest on wówczas zastępowany na czas pozostający do zakończenia kadencji, zgodnie z tą samą procedurą.

Członkowie Komitetu nie mogą być równocześnie członkami Parlamentu Europejskiego.

W artykule III-293 zawarte są podstawy organizacyjne KR: „KR wybiera spośród swoich członków przewodniczącego i prezydium na okres dwóch i pół roku. Uchwala on swój własny regulamin. Komitet jest zwoływany przez przewodniczącego na żądania Parlamentu Europejskiego, Rady Ministrów lub Komisji. Może również zbierać się z inicjatywy własnej”.

W artykule III-294 określone są relacje między KR a PE i RM oraz Komisją. KR jest więc konsultowany przez PE, RM lub Komisję w przypadkach przewidzianych w Konstytucji oraz we wszystkich innych przypadkach, w szczególności gdy mają one związek ze współpracą transgraniczną, o ile jedna z tych instytucji uzna to za stosowne.

Parlament Europejski, Rada Ministrów lub Komisja wyznaczają Komitetowi, jeśli uznają to za niezbędne, termin na dostarczenie opinii, który nie może być krótszy niż miesiąc od daty skierowania do przewodniczącego zawiadomienia w danej sprawie. Po upływie wyznaczonego terminu brak opinii nie stanowi przeszkody w podjęciu dalszych działań.

Jeśli Komitet Ekonomiczno-Społeczny jest konsultowany na mocy artykułu III-298, Komitet Regionów jest informowany przez Parlament Europejski, Radę Ministrów lub Komisję o żądaniu wydania opinii. Może on wydawać opinie z własnej inicjatywy, jeśli uzna to za stosowne.

Opinia Komitetu, jak również protokół z obrad są przesyłane Parlamentowi Europejskiemu, Radzie Ministrów i Komisji.

## **Wnioski**

Z powyższych zapisów zawartych w projekcie Traktatu Konstytucyjnego można wnioskować, że wyznaczają one pewne ramy działań w ramach polityki regionalnej i dają gwarancję realizacji celów polityki regionalnej. Proponowane artykuły pozwalają domniemywać, że głównym celem polityki regionalnej w Unii Europejskiej jest zmniejszanie różnic w poziomie życia i rozwoju gospodarczego między najbiedniejszymi a najbogatszymi regionami. Z punktu widzenia procesów integracyjnych Unii można uważać, że dają podstawę do ich pogłębienia i niwelują bariery w dalszym ich postępowaniu. Można też zauważyć, że polityka regionalna opiera się na zasadach partnerstwa i współfinansowania między Unią a władzami centralnymi i regionalnymi danego państwa. Z zapisów zawartych w końcowym projekcie traktatu konstytucyjnego można wnioskować, że zapewniają one wsparcie finansowe projektów regionalnych podejmowanych w poszczególnych krajach oraz ukierunkowują ich działania na rzecz harmonijnej integracji z korzyścią dla całej Wspólnoty. Można też stwierdzić, że sprzyjają procesom integracji europejskiej i wzmocniają instytucje wspólnotowe zorientowane na pobudzenie rozwoju gospodarczego i społecznego w regionach.

Z drugiej jednak strony w toczącej się debacie, pracach Konwentu oraz będącym jego wyrazem projekcie traktatu konstytucyjnego brak stanowczych głosów oraz precyzyjnych i jednoznacznych zapisów pozwalających określić właściwe zamiary Unii wobec polityki regionalnej. Pozwalają one na swobodę interpretacji, co może odbić się negatywnie na zaangażowaniu Unii w sprawę polityki regionalnej. Tak szeroki margines swobody interpretacji nie sprzyja procesom integracji, a także spójności całej struktury. Przepisy traktatu, który ma stanowić podstawę działania Unii Europejskiej, powinny być jasne i klarowne. W art. I-3, w którym określone są cele Unii także w zakresie polityki regionalnej, znajduje się stosowny zapis mówiący o tym, że Unia „wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi”. Zapis ten wydaje się być bardzo delikatny w wymowie, ale pozostawia furtkę wielu możliwościom i postawom zachowawczym Unii w stosunku do przedmiotu polityki regionalnej. Taka treść w projekcie traktatu konstytucyjnego, nadająca ramy i kształt prawny tak potężnej strukturze, jaką jest Unia, i o tak ogromnym potencjale drzemącym w wysoko rozwiniętych, czołowych na świecie gospodarkach większości państw członkowskich, jest niewystarczająca i nie daje pewności

co do właściwych zamiarów Unii w stosunku do polityki regionalnej. Patrząc przez pryzmat celu, w jakim Unia Europejska została powołana do życia na arenie międzynarodowej, organizacja ta powinna nie „wspierać”, ale „zapewniać” spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną przy aktywnej – oczywiście – współpracy państw członkowskich. Ponadto, projekt traktatu konstytucyjnego powinien zawierać definicję regionu, podobnie jak to ma miejsce w przypadku rynku wewnętrznego. Region w Unii Europejskiej jest niewątpliwie pośrednim ogniwem zarządzania w systemie organizacji terytorialnej. W strukturze pomiędzy gminą lub powiatem a organami administracji centralnej zajmuje pozycję łącznika. Owszem, w doktrynie obowiązuje definicja regionu określona przez Parlament Europejski, ale zważywszy na to, że region to złożony system obejmujący społeczeństwo, gospodarkę i środowisko, zawarcie w projekcie traktatu konstytucyjnego definicji określającej jasne kryterium takiej jednostki terytorialnej jest podstawą do uniknięcia wszelkich wątpliwości związanych z jego określeniem, a także podstawą działań służących wzmocnieniu wspólnoty europejskiej – jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

W projekcie traktatu konstytucji europejskiej w zakresie polityki regionalnej istotnym krokiem naprzód jest poszerzenie, a zarazem doprecyzowanie zasady subsydiarności poprzez uwzględnienie i wskazanie w dotychczasowym podziale wykonywanych kompetencji między Wspólnotą a państwami członkowskimi działań tych drugich na płaszczyźnie regionalnej i lokalnej. Taki zapis pozwala domniemywać, że zasada ta odnosi się do niższych poziomów organizacji terytorialnej. W dotychczasowym zapisie w traktacie ustanawiającym Wspólnoty Europejskie nie było wzmianki na ten temat, co niektórzy poczytywali za troskę o ochronę prerogatyw państwa przed zakusami przejmowania kompetencji przez instytucje wspólnotowe. Ponadto zapis ten gwarantuje bezpośredniość zasady subsydiarności wobec polityki regionalnej. Daje swoistą gwarancję, że wszelkie działania oraz problemy powinny być rozwiązywane, załatwiane na tym szczeblu, na którym jest najwięcej informacji służących ich rozwiązaniu, a temu właśnie powinna przecież służyć omawiana zasada.

Z punktu widzenia ważności polityki regionalnej, jej zadań oraz roli w Unii Europejskiej, a także groźby uniknięcia jej drugorzędnej roli, a nawet zaprzestania jej realizacji, słuszną ideą, jednak niezrealizowaną, byłoby umieszczenie w projekcie traktatu konstytucyjnego zasad organizacyjnych polityki regionalnej. Zasady ze swej istoty określają normy prawne, z których wynikają inne normy, określają cechy danej instytucji, wyrażają podstawowe wartości oraz za takie są uważane w orzecznictwie i doktrynie. Niwelowanie różnic między poszczególnymi regionami, wynikających chociażby z zaszłości historycznych lub postępujących procesów gospodarczych, jest konieczne, aby nie następowało zahamowanie procesów integracyjnych. Duże różnice regionalne mogą stanowić poważną barierę dla tych procesów. Zawarcie zasad organizacyjnych polityki regionalnej w tym projekcie niewątpliwie byłoby krokiem milowym w umacnianiu i realizacji celów, dla jakich została powołana Unia Europejska, a jednocześnie sprzyjałoby procesowi integracji, ponieważ nie można osiągać żadnych celów, jeśli nie zbuduje się odpowiednich i pewnych reguł postępowania. Ponadto, polityka regionalna jako instrument osiągania spójności gospodarczej i społecznej oparty na zasadach zawartych w traktacie konstytucyjnym pozostawałaby jednym z głównych priorytetów Unii Europejskiej. Byłoby to uwieńczeniem pewnego etapu ewolucji w ich rozwoju i dotychczasowym funkcjonowaniu.

Istotną kwestią, która powinna zostać poruszona przy okazji debaty, a także prac nad projektem traktatu konstytucyjnego, jest sprawa Komitetu Regionów, jego roli, uprawnień oraz pozycji w strukturze europejskiej. Rolą Komitetu Regionów jest przedstawianie stanowisk władz lokalnych i regionalnych wobec legislacji UE. Komitet wykonuje to zadanie, wydając opinie o propozycjach Komisji. Jeżeli na pozycję Komitetu Regionów spojrzymy przez pryzmat celów Unii: działania na rzecz stałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy, konkurencyjna społeczna gospodarka rynkowa zmierzająca do pełnego zatrudnienia



i postępu społecznego, wspieranie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej – nie powinna ograniczać się tylko do roli opiniotwórczej, jaką pełni obecnie. Efektywność polityki regionalnej jest skoncentrowana na interesach regionu. Polityka, która przez stworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów prowadzi do zwiększenia potencjału lokalnego, usuwania niesprawności działania poszczególnych rynków przez odblokowanie możliwości rozwoju, nie może być pozbawiona organu, który miałby wpływ na kształtowanie oraz prowadzenie w tym zakresie działań polityki regionalnej, nie może też pozostawać obojętna na obywateli, których głos w tej sprawie jest istotny, ponieważ to wspólnota jest wyrazem woli obywateli. Powinien to być organ wspólnotowy, który miałby taki sam status, jaki mają samorzady terytorialne w krajach członkowskich, wyposażony we właściwe kompetencje, mający wpływ na europejskie prawodawstwo oraz nadający impuls polityce europejskiej w dziedzinie problemów regionalnych. Byłby mocnym reprezentantem społeczności terytorialnych. Przez stworzenie takiej struktury można zapewnić obywatelowi jak największy wpływ na działania wspólnoty oraz zwiększyć udział samorządów terytorialnych w europejskiej polityce regionalnej. Przyznanie właściwych kompetencji pozwoliłoby Komitetowi Regionów stać się organem nadającym impuls polityce regionalnej, ponieważ wszelkie działania powinny mieć źródło na najniższych szczeblach wspólnoty, a nie odwrotnie. Z pragmatycznego punktu widzenia Komitet Regionów powinien zostać obdarzony większym prestiżem i kompetencjami; powinien zostać podniesiony do rangi instytucji Unii Europejskiej nawet kosztem Rady Europejskiej, gdyż ta ostatnia w obecnym kształcie jest tylko źródłem biurokracji wspólnoty, nie wykonuje zadań adekwatnych do prestiżu we wspólnocie. I jeśli już miałyby pozostać, to – podobnie jak obecnie Komitet Regionów – powinna otrzymać kompetencje organu opiniotwórczego.

Reasumując, projekt traktatu konstytucyjnego zawiera podstawy funkcjonowania polityki regionalnej, ale wiele kwestii wymaga gruntownych zmian. Przy okazji prac nad projektem traktatu konstytucyjnego można było je uwzględnić, dając wyraz celom, w jakim zmierza polityka regionalna, a przez właściwe jej działanie – Unia Europejska. Zapisy w projekcie traktatu konstytucyjnego powinny wyraźnie wskazywać, że polityka ta jest wiarygodna, co gwarantuje środki do jej realizacji. Jednakże najważniejszym miernikiem funkcjonowania polityki są jej wyraźne efekty odczuwalne przez społeczeństwo, spełnienie oczekiwań najuboższych regionów oraz stworzenie im szansy rozwoju.

## **Regional Policy in Debate of the European Constitution**

The aim of the compilation is to present some of the most important aspects of regional policy by using a short summary showing its tasks and instruments, changes in evolution, problems and remarks in the light of debate on the project of Treaty establishing the European Constitution.

The composition consists of seven units where the author presents legal rules and the field of regional policy supported by Treaty establishing the European Community. In the next chapters the changes of regional policy are elaborated, its general aim initiated by Treaty of Rome resolutions and successive development since 1957 until nowadays. It is done by creation of European Investment Bank, Directorate General for Regional Policy, provision of financial supplies, etc. The next units present the aims of regional policy realized on the basis of regional

policy between 2000 and 2006, the importance of Community initiations and the means of financial grants by structural funds. The next necessary aspect of regional policy discussed in this composition are its principles which are the basis of community regional policy. They are also used in tests of Commission of the European Communities while coordination and regional policy financial support by the Member States. The chapter about the debate on regional policy in constitution, which was in the center of interest during The European Convention held on 25 June 2002 and 6, 7 February 2003 concerning works of Local and Regional Authorities, is one of the most elaborated. The unit shows, talked over in discussion, problems of future regional policy and the opinions of the debate members who were the observers of Committee of the Regions. The discussion considered the future of Committee of the Regions its relation between other community institutions and development in its field. In this chapter the author relates to the principle of subsidiarity using the opinions of debate members in this field and presents the importance of local as well as regional meaning in Europe. He also points the need to include Local and Regional Authorities in the process of making decisions in EU. In the point about debate on constitutional treaty the right of Committee of the Regions to actions to European Court of Justice in matters considered principle of subsidiarity was noticed by the members. The author also presents the project of constitutional treaty on the basis of legal rules considered regional policy, included in the third section of treaty entitled "Economic, Social and Territorial Cohesion".

The last unit presents author's conclusions and remarks created while writing this composition. The most important conclusions are those about lack of determined positions as well as precise and interchangeable notes in the project of constitutional treaty which allows the right intentions of Union considered regional policy. Moreover, the absence of definition of region and the lack of regional policy organization principles were noticed.

In the last part the issues of Committee of the Regions, its role and changes in the own power of decisions in regional policy are talked over, due to the fact that this institution is the closest to the citizen, being a strong representative of local societies, ensuring the citizen the most important influence on community actions and what's more, increasing the participation of local self-government in European regional policy.