

Beata Guziejewska

Uniwersytet Łódzki, Katedra Finansów Publicznych, ul. Rewolucji 1905 r. 39,
90-214 Łódź; e-mail: beata.guziejewska@uni.lodz.pl

FUNKCJE I PRZYSZŁOŚĆ KOMITETU REGIONÓW W UNIJNYCH I KRAJOWYCH PROCESACH DECYZYJNYCH¹

Streszczenie: W artykule rozważam funkcje spełniane przez Komitet Regionów w procesie legislacyjnym Unii Europejskiej oraz w polityce unijnej i krajów członkowskich. Główna teza analiz opartych na metodzie dedukcji, koncentruje się wokół założenia, że w aktualnej sytuacji politycznej w Europie Komitet Regionów ma do odegrania nie tylko rolę opiniodawczą w obszarze legislacji, lecz także szerszą, fundamentalną rolę w kształtowaniu przyszłych kierunków rozwoju całej Unii Europejskiej. Rozważania prowadzone są w kontekście teorii federalizmu fiskalnego – w szczególności jednego z jej elementów, opartego na założeniu znaczenia struktury federalnej w łagodzeniu konfliktów – i w kontekście hybrydowego charakteru współczesnych modeli rozwoju. Wykorzystano w nich literaturę przedmiotu, opracowania na zlecenie Komisji Europejskiej, materiały Komitetu Regionów, dotychczasowe wyniki badań i tzw. raporty wpływu Komitetu Regionów opublikowane w latach 2014–2017.

Słowa kluczowe: polityka regionalna, Komitet Regionów, Unia Europejska, legislacja

FUNCTIONS AND FUTURE OF THE EUROPEAN COMMITTEE OF THE REGIONS WITHIN EU AND NATIONAL DECISION-MAKING PROCESSES

Abstract: The article discusses the functions of the Committee of the Regions with respect to the legislative process and politics of the European Union, as well as to the politics of the Member States. The main assumption of the analysis, based on the deductive method, is that because of the current political situation in Europe, in addition to being a body giving opinions on the law, the Committee of the Regions should have a greater, fundamental role in shaping the future directions of development for the entire European Union. The discussion is set in the context of fiscal federalism theory and one of its elements assuming that a federal structure has a role in mitigating conflicts, as well as referring to the hybrid nature of the contemporary models of development. It is underpinned by the relevant literature, analyses commissioned by the European Commission, materials of the Committee of the Regions, findings of earlier studies, and the so-called impact reports of the Committee of the Regions published from 2014 to 2017.

Keywords: regional policy, Committee of the Regions, European Union, legislation

¹ Artykuł jest efektem projektu naukowego realizowanego w Brukseli w okresie 24.09–14.10.2017 r., współfinansowanego przez Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny Uniwersytetu Łódzkiego i Regionalne Biuro Województwa Łódzkiego w Brukseli. Autorka dziękuje Panu Witoldowi Stępniewi, Marszałkowi Województwa Łódzkiego i członkowi Europejskiego Komitetu Regionów, oraz Dyrektorowi Regionalnego Biura Województwa Łódzkiego w Brukseli Panu Marcinowi Podgórskiemu wraz z zespołem za pomoc i wsparcie w realizacji badań.

Wprowadzenie

Struktura Unii Europejskiej (UE), specyficzne procesy podejmowania decyzji oraz wielopoziomowość interesariuszy i zarządzania stawiają wiele wyzwań nie tylko przed całą Unią, ale również przed jej poszczególnymi organami i ich członkami. Standardowa procedura decyzyjna w UE opiera się na zasadzie, że wybierany w wyborach bezpośrednich Parlament Europejski zatwierdza akty prawne wraz z Radą UE, czyli w praktyce rządami 28 krajów członkowskich. Projekty aktów prawnych przygotowywane są przez Komisję, która wcześniej ocenia ich potencjalne skutki ekonomiczne, społeczne i środowiskowe oraz przeprowadza konsultacje ze wszystkimi zainteresowanymi stronami. Potencjalni interesariusze stanowią bardzo szeroką grupę – należą do niej m.in. organizacje pozarządowe, samorządy terytorialne, przedstawiciele przedsiębiorstw, ekspertów i społeczeństwa obywatelskiego.

W sprostaniu wyzwaniom pomóc miały dwa doradczo-opiniodawcze ciała powołane na mocy Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht: Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów. Oba komitety zaangażowane są w wiele różnorodnych obszarów polityki unijnej. Pierwszy utworzono już w 1957 r.; o utworzeniu Komitetu Regionów zaczęto decydować na początku lat 90-tych.

Celem tych rozważań jest krytyczna ocena funkcji i przyszłych wyzwań Komitetu Regionów (KR) na podstawie analizy raportów wpływów w latach 2014–2016 oraz wyników dotychczasowych badań i raportów poświęconych efektywności opiniodawczej komitetu. Jak podkreśla KR w swoich opracowaniach i broszurach, ponad 70% prawodawstwa UE wpływa bezpośrednio na szczebel lokalny i regionalny. W artykule wykorzystano metodę dedukcji opartą na analizie aktów prawnych, literatury i przedmiotowych opracowań. Należy podkreślić, że kwantyfikacja i ocena efektywności oraz skuteczności działalności tego typu ciał jest niezmiernie trudna. Wynika to z charakteru działalności KR, która w dużej mierze ma charakter opiniodawczo-konsultacyjny i doradczy, a więc trudno mierzalny. Skutki prawne opinii KR mają różny charakter ze względu na zróżnicowany charakter opinii. Dodatkowo sprawę komplikuje federacyjna struktura UE, której przyszły kierunek rozwoju nie jest wyraźnie określony. Główna teza rozważań koncentruje się wokół założenia, że w aktualnej sytuacji politycznej w Europie KR ma do odegrania nie tylko rolę opiniodawczą w obszarze legislacji, ale szerszą, fundamentalną rolę w kształtowaniu przyszłej UE. Rozważania prowadzone są w kontekście teorii federalizmu fiskalnego, w szczególności jednego z jej elementów, opartego na założeniu znaczenia struktury federalnej w łagodzeniu konfliktów (Ahmad, Brosio 2015, s. 585), i w kontekście ograniczania negatywnych konsekwencji hybrydowych modeli rozwoju (Patkar, Keskar 2014).

Pewne niespójności we współczesnych procesach rozwoju regionalnego i zróżnicowanie dynamiki rozwoju miast, obszarów metropolitalnych czy regionów Europy Środkowo-Wschodniej badacze próbują wyjaśniać, wykorzystując koncepcję hybrydyzacji. Koncepcja ta opiera się na uwzględnieniu takich

elementów, jak globalizacja (por. Guziejewska 2008), mobilność, innowacje, dynamiczne kombinacje postsocjalistycznych i rynkowych procesów rozwoju terytorialnego, uznając je za istotne czynniki rozwoju. W założenia hybrydowej koncepcji rozwoju wpisują się najnowsze wyniki badań poświęcone regionom Europy Środkowo-Wschodniej, odnoszące się do występowania dużego zróżnicowania dynamiki rozwoju, braku jednoznacznych powiązań między tą dynamiką a specyfiką regionu i ograniczonych możliwości sformułowania ogólnych zależności w przedmiotowej kwestii (Drobniak 2017). Pojawia się wobec tego pytanie o miejsce i funkcje Komitetu Regionów we współczesnej i przyszłej polityce regionalnej oraz polityce spójności UE.

1. Historia utworzenia, struktura i cele Komitetu Regionów

Przesłanką utworzenia Komitetu Regionów była polityka spójności, której kwintesencją miało być nie tylko wyrównywanie poziomu rozwoju ekonomiczno-społecznego, ale również oparcie całej idei na partnerskiej, wielopoziomowej współpracy pomiędzy różnymi szczeblami władz publicznych. Idei tej przyświecała chęć stworzenia władzom lokalnym i regionalnym (które zgodnie z założeniami wydatkują coraz więcej środków z funduszy europejskich) możliwości włączenia się w politykę europejską i wyrażania opinii. Komitet nazywany jest wręcz „produktem” rozwoju polityki spójności UE (Schönlau 2016). Ta koncepcja polityczna powstawała również w klimacie wzmacniania unii monetarnej i walutowej oraz pomocy takim krajom jak Grecja, Portugalia czy Hiszpania w spełnieniu kryteriów fiskalno-monetarnych. W procesie integracji europejskiej, szczególnie w latach 60. ubiegłego wieku, zaczęło kształtować się pojęcie Europy regionów. Tendencje regionalistyczne i eksponowanie zróżnicowania w ramach państw członkowskich wywarły duży wpływ na domaganie się uwzględnienia głosu i opinii przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych, najlepiej znających oraz rozumiejących przesłanki, uwarunkowania i konsekwencje występowania nierówności rozwojowych na szczeblach samorządu terytorialnego (Bielecka 2006). Dążenia autonomiczne odegrały rolę bumerangu i nawracających problemów federacyjnych w takich krajach, jak: Belgia, Włochy, Wielka Brytania, Hiszpania i były kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Dynamiczna sytuacja w Hiszpanii w 2017 r. jest tego najlepszym przykładem.

Strategiczne cele Komitetu Regionów sformułowane są w dokumencie zatytułowanym *Deklaracja misji*. Główne filary tej misji to:

- polityczny i demokratyczny charakter zgromadzenia złożonego z przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych,
- współpraca między poziomami: europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym jako konieczny element skutecznej budowy Europy solidarnej, zrównoważonej, konkurencyjnej w gospodarce globalnej,
- kontrolowanie realizacji zasad pomocniczości i proporcjonalności pod kątem tego, czy są one wdrażane najbliższej obywateli na adekwatnym do zadań szczeblu.

Ważna funkcja i operacyjne cele Komitetu wyrażone są w akapicie stanowiącym, że: „Głosujemy w sprawie zaleceń politycznych dotyczących strategii europejskich i bierzemy udział w opracowywaniu prawodawstwa wspólnotowego. Już na wczesnych etapach jego przygotowania proponujemy sposoby podejścia i kierunki polityczne, czerpiąc z doświadczeń i fachowej wiedzy władz regionalnych i lokalnych, które są najczęściej odpowiedzialne za jego wdrażanie” (*Deklaracja Misji* 2009, s. 1). Jest to istota strategicznej, ale i zróżnicowanej roli Komitetu. Jego dualna rola polega z jednej strony na tym, że członkowie KR są ambasadorami UE w gminach, miastach i regionach, a z drugiej – że są nieocenionymi rzecznikami samorządów terytorialnych i propagatorami decentralizacji w debacie na szczeblu europejskim². Ma to szczególne znaczenie w strukturze federalnej UE, w której mamy do czynienia z wielopoziomowym sprawowaniem władzy.

Kształtowanie Komitetu datuje się od początku lat 90. i związane jest z kolejnymi etapami rozszerzania UE oraz przyjmowania nowych traktatów. Jego pierwsza sesja plenarna odbyła się w 1994 r. W latach 1994–2013 następowało zarówno zwiększanie liczby członków, jak i kompetencji tego organu. Obecnie Komitet Regionów (na mocy decyzji Rady 2014/930/UE) liczy 350 członków z 28 państw członkowskich (Noty faktograficzne o UE). Członków mianuje Rada na wniosek rządów państw członkowskich na pięcioletnią kadencję, są on niezależni w wykonywaniu swoich funkcji, działając, nie są związani żadnymi instrukcjami. Członkowie zbierają się pięć lub sześć razy w roku w Brukseli na sesji plenarnej, która trwa dwa lub trzy dni, w celu przegłosowania i przyjęcia opinii. Większość pracy wykonuje się jednak wcześniej w odpowiednich komisjach merytorycznych. Komitet wybiera spośród swoich członków przewodniczącego i wiceprzewodniczących na dwupółletnią kadencję. Organem zarządzającym jest prezydium, które tworzy przewodniczący, pierwszy wiceprzewodniczący, 28 wiceprzewodniczących z każdego państwa członkowskiego i przewodniczący grup politycznych. Z kolei od strony administracyjnej pracami kieruje sekretarz generalny powoływany przez prezydium i sekretariat generalny złożony z pięciu dyrekcji i dwóch służb wspólnych (*Directorate for Communication* 2017).

2. Przepisy prawne dotyczące struktury i funkcjonowania Komitetu Regionów w świetle traktatów oraz regulaminu Komitetu

Jak już wspomniano, KR został utworzony na mocy Traktatu z Maastricht, który został podpisany 7 lutego 1992 r., następnie był ratyfikowany przez parlamenty i stosowne gremia państw członkowskich i wszedł w życie 1 listopada 1993 r. W rozdziale czwartym traktatu (artykuły 198a–198c w pierwotnej wersji podpisanego dokumentu) określono zadania, skład i kompetencje Komitetu oraz procedury wyboru członków i wydawania opinii. Liczba członków KR

² Ducha i klimat deklaracji misji oraz prawdziwe znaczenie podkreślanego tak często elementu solidarności europejskiej można najlepiej poczuć i zrozumieć, uczestnicząc w posiedzeniach plenarnych Komitetu Regionów, posiedzeniach poszczególnych komisji lub wydarzeniach takich jak Sesja Otwarcia Europejskiego Tygodnia Regionów i Miast w Parlamencie Europejskim.

wynika z liczby mieszkańców danego kraju; w pierwszej kadencji wynosiła 189. Największe delegacje (po 24 członków) pochodziły z Niemiec, Francji, Włoch i Wielkiej Brytanii. Z postanowień traktatowych wynikała konieczność wyboru ze swojego grona przewodniczącego i prezydium na dwuletnią kadencję oraz opracowania i uchwalenia wewnętrznego regulaminu, który powinien być jednomyślnie zaakceptowany przez Radę. Traktat z Maastricht ustanowił trzy tryby wydawania opinii: obligatoryjny, fakultatywny i z inicjatywy własnej. W siedmiu obszarach traktat nakładał na instytucje UE obowiązek konsultacji z Komitetem. Były to obszary ściśle związane z kompetencjami samorządu lokalnego i regionalnego: edukacji, kultury, zdrowia publicznego, transeuropejskich sieci infrastruktury transportowej, spójności gospodarczej i społecznej, funduszy strukturalnych oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Jak stanowił art. 198 c, można było zastosować również konsultacje fakultatywne, jeśli Komisja Europejska lub Rada uznały to za potrzebne i uzasadnione ze względu na znaczenie takich konsultacji dla polityki regionalnej. KR uzyskał też możliwość wydawania opinii z własnej inicjatywy w przypadkach, w których uzna to za stosowne.

Podstawy prawne i zakres funkcjonowania KR ulegały w kolejnych latach ewolucji (Kuligowski 2015, s. 27–32). Zmiany były skutkiem zapisów zawartych w kolejnych traktatach: amsterdamskim, nicejskim i lizbońskim.

Traktat z Amsterdamu, podpisany w 1997 r., wszedł w życie 1 maja 1999 r. Rozszerzył on zakres działalności KR i wprowadził zmiany organizacyjno-strukturalne, w istotny sposób zmieniając funkcjonowanie tego organu. Zwiększono zakres konsultacji obligatoryjnych o takie dziedziny, jak: transport, zatrudnienie, polityka społeczna, Europejski Fundusz Społeczny i środowisko naturalne. W ramach zmian organizacyjno-strukturalnych KR uzyskał między innymi niezależność organizacyjną, określono, że jego stałą siedzibą jest Bruksela i przyznano mu możliwość samostanowienia regulaminu wewnętrznego.

Kolejny ze wspomnianych traktatów, traktat z Nicei, nie wprowadzał znaczących zmian w zakresie przedmiotowym, lecz wprowadził pewne regulacje mające na celu zwiążanie mandatu członka KR z przedstawicielami władz lokalnych lub regionalnych wybieranych w wyborach powszechnych (lub wybieranych przez zgromadzenia posiadające mandat z wyborów powszechnych). Określono również maksymalną liczbę członków – 350 osób – i na podstawie art. 263 TUE zmieniono art. 2 ust. 42 traktatu z Nicei dokonano podziału mandatów między poszczególne państwa członkowskie UE.

Ostatni z traktatów, traktat z Lizbony, wprowadził zamiany zarówno w Traktacie o UE, jak i w Traktacie o funkcjonowaniu UE. Potwierdzono wprost, że KR pełni funkcje doradcze, wydłużono kadencję KR do 5 lat oraz przyznano mu nowe uprawnienie: na mocy art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z art. 8 Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności KR może wnieść skargę do Trybunału Sprawiedliwości UE „w odniesieniu do aktów ustawodawczych, do których przyjęcia Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wymaga jego konsultacji” (Art. 2 Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, Dz.U. UE 2012, 326/206). Prawo do wnoszenia skarg do Trybunału Sprawiedliwości

UE ograniczone jest do celów ochrony uprawnień własnych. Kwestię tą reguluje szczegółowo kolejny omawiany dokument, tj. regulamin KR, a także praktyczne wytyczne w sprawie naruszenia zasady pomocniczości. Ważną kwestią jest zbadanie kryteriów, które pozwalają na ustalenie, czy zasada pomocniczości została naruszona, czy nie (*Practical guide on the infringement of the subsidiarity principle*, s. 37–50).

Regulamin wewnętrzny KR został opracowany na podstawie przepisu art. 306 Traktatu o funkcjonowaniu UE i określa wiele ważnych, zarówno merytorycznych, jak i organizacyjnych, praktycznych kwestii funkcjonowania KR. Podzielony jest na tytuły, rozdziały i artykuły. Tytuł I poświęcono rozwiązaniom dotyczącym członków i organów KR, tytuł II organizacji i funkcjonowaniu KR, a tytuł III pozostałym przepisom, związanym np. ze współpracą z innymi instytucjami. Obszerny tytuł II zawiera regulacje dotyczące m.in. zwołania komitetu i jego ukonstytuowania się, zgromadzenia plenarnego, prezydium i przewodniczącego, trybu postępowania prezydium w odniesieniu do opinii, raportów i rezolucji, funkcjonowania komisji oraz administracji Komitetu (zob. *Komitet Regionów. Regulamin wewnętrzny*, 2010).

3. Zakres aktywności sformalizowanej i niesformalizowanej

Aktywność Komitetu Regionów koncentruje się wokół działalności opiniodawczej, ponadto przyjmuje on sprawozdania i rezolucje. Obecnie jest to przede wszystkim organ opiniodawczo-konsultacyjny Komisji Europejskiej, Rady i Parlamentu Europejskiego. Procedury wydawania opinii i dokumentów Komitetu w ujęciu prawnym podzielić można na:

- wydawanie opinii w ramach procedury obligatoryjnej,
- wydawanie opinii w ramach procedury fakultatywnej,
- wydawanie opinii z własnej inicjatywy.

Opinie opracowane przez Komitet Regionów Unii Europejskiej nie mają charakteru wiążącego dla instytucji unijnych. W przypadkach określonych w traktatach Komisja Europejska, Rada i Parlament Europejski mają obowiązek zasięgnięcia opinii Komitetu. Najwięcej opinii powstało w ramach procedury obligatoryjnej i fakultatywnej, na podstawie przepisów zawartych w Traktacie o Funkcjonowaniu UE. Szeroki zakres mają konsultacje fakultatywne (zasięgnięcie opinii). Jednak w ramach procedury fakultatywnej jedynie ok. 25% opinii to opinie na temat projektów aktów prawnych, zatem stanowią one dość małą część wszystkich opinii fakultatywnych. Większość opinii w ramach procedury fakultatywnej to opinie dotyczące takich dokumentów jak raporty, sprawozdania i komunikaty. Procedury związane z opiniami są szczegółowo regulowane przez porozumienia zawierane pomiędzy poszczególnymi instytucjami, dotyczy to głównie wszelkich regulacji mających wpływ na interesy regionalne i lokalne oraz współpracę transgraniczną (Traktat o funkcjonowaniu UE). Opinie fakultatywne mogą być opracowane, jeśli którakolwiek z instytucji uzna to za stosowne.

Szczególna rola organu związana jest z kontrolą przestrzegania i stosowania zasady subsydiarności i proporcjonalności, dlatego też na mocy traktatu z Lizbony

Komitet ma uprzywilejowany status i może wnosić sprawy do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Ponadto prowadzi szeroką działalność propagującą rozmaite aspekty i problemy lokalne i regionalne, organizuje konferencje, seminaria, wystawy, zleca opracowania i publikacje. Wyjątkowym wydarzeniem, organizowanym we współpracy z interesariuszami lokalnymi, regionalnymi, naukowymi, instytucjami UE, podmiotami publicznymi i prywatnymi, jest coroczny Europejski Tydzień Regionów i Miast (tzw. Open Days). W dniach 9–11 października 2017 r. w tym wydarzeniu wzięło udział prawie 6000 uczestników; przemawiało ponad 800 mówców z całej Europy, zorganizowano też 137 seminariów, wizyt, spotkań i wydarzeń sieciowych (European Week of Regions and Cities Info Flash, 2017). Obecnie atmosfera wokół Komitetu sprzyja akcentowaniu jego znaczenia dla przyszłej polityki spójności, czyli źródła jego utworzenia. W działalności informacyjno-popularyzatorskiej podkreśla się rolę KR we współtworzeniu lepszej i bardziej efektywnej polityki spójności przez angażowanie się w jej trzy wymiary (*Directorate for Communication* 2017): elastyczności, łatwości i integracji. W pierwszym wymiarze podkreśla się, że priorytety inwestycyjne powinny być formułowane na szczeblu miast, gmin i regionów, a następnie przekazywane na szczebel europejski. Ujęcie to zapobiega tzw. polityce *top-down*, która polega na formułowaniu celów i priorytetów centralnie bez uwzględnienia lokalnej i krajowej specyfiki. Drugi wymiar akcentuje konieczność polityki, w której jest mniej biurokracji, a więcej oddziaływania i wpływu interesariuszy lokalnych, regionalnych oraz krajowych. Polityka taka wzmacnia też partnerstwo i współpracę na wielu szczeblach władz publicznych i pomiędzy nimi. W trzecim wymiarze kładzie się nacisk na zapobieganie różnym formom renacjonalizacji i centralizacji polityki spójności i jej narzędzi. Polityka ta powinna być zintegrowana z innymi obszarami działań, jak również zintegrowana w wymiarze terytorialnym.

Jak podkreślono wcześniej, KR jest instytucjonalnym organem UE składającym się z wybieralnych przedstawicieli regionów i gmin, członków rad i podmiotów samorządowych, burmistrzów, prezydentów i radnych. Przedstawiciele ci podlegają kontroli demokratycznej w swoich państwach, natomiast w samej komisji działa pięć grup politycznych: Europejska Partia Ludowa (PPE), Partia Europejskich Socjalistów (PES), Grupa Europejskich Konserwatystów i Reformatorów (ECR), Grupa Porozumienia Liberalów i Demokratów na rzecz Europy (ALDE) oraz Przymierze Europejskie (EA).

W operacyjnym funkcjonowaniu KR ważna jest organizacja prac w sześciu wewnętrznych komisjach (grupach członków Komitetu), które skupiają specjalistów w węższych obszarach tematycznych. Komisje przygotowują projekty opinii i rezolucji, które przedkładane są podczas sesji plenarnej. Funkcjonuje sześć takich komisji:

- Komisja Polityki Spójności Terytorialnej i Budżetu UE (COTER),
- Komisja Polityki Gospodarczej (ECON),
- Komisja Polityki Społecznej, Edukacji, Zatrudnienia, Badań Naukowych i Kultury (SEDEC),

- Komisja Obywatelstwa, Sprawowania Rządów, Spraw Instytucjonalnych i zewnętrznych (CIVEX),
- Komisja Środowiska, Zmiany Klimatu i Energii (ENVE),
- Komisja Zasobów Naturalnych (NAT).

Prace w komisjach są kluczowe dla całościowego funkcjonowania Komitetu jako organu doradczego UE, dla wszystkich 350 członków Komitetu i dla delegacji krajowych. Nie do przecenienia jest rola członków – reprezentantów poszczególnych krajów członkowskich – w krajowych procesach decyzyjnych. Znajomość prawodawstwa unijnego na różnych etapach jego powstawania oraz kierunków poszczególnych obszarów polityki unijnej i panującego wokół nich klimatu umożliwia reprezentantom samorządów reagowanie i lepsze przygotowanie się na poziomie lokalnym do działań instytucji UE. Posiedzenia komisji plenarnych i prace w komisjach merytorycznych umożliwiają dyskusję z partnerami z innych krajów oraz współpracę w ramach lobbowania za określonymi rozwiązaniami i polityką; umożliwiają również znajdowanie partnerów do projektów i pozyskiwanie środków unijnych na realizację projektów o zasięgu naukowym i międzynarodowym, takich jak np. Horyzont 2020. We wszystkich tych obszarach fundamentalne znaczenie ma kwestia uwzględnienia faktycznych preferencji obywateli w poszczególnych państwach członkowskich. Z punktu widzenia ekonomii w systemie federalnym może wystąpić sprzeczność pomiędzy konkurencją terytorialną a efektywnością gospodarczą (Boadway, Shah 2009, s. 498).

4. Ocena dotychczasowych prac i propozycje *de lege ferenda* w świetle rocznych raportów wpływu

Rola KR jest dwojaka i jego wkład w budowę zintegrowanej i solidarnej Europy przebiega dwutorowo, poprzez formalną działalność opiniodawczą w procesie legislacyjnym UE oraz w formie różnorodnej aktywności, która również koncentruje się wokół wspierania efektywnego wdrażania polityki spójności, współdecydowania i zrównoważonego rozwoju. Skuteczność i faktyczny wpływ Komitetu na kształtowanie i zmiany treści aktów legislacyjnych UE były przedmiotem badań zarówno badaczy polskich (Bielecka 2006; Kuligowski 2015), jak i zagranicznych (Hönnige, Panke 2012; Aken, Corthaut, Schmitt, Marx 2014), dorobek tych badań nie jest jednak zbyt bogaty.

Badania poświęcone faktycznemu wpływowi opinii komitetów konsultacyjnych (EESC i CoR) wskazują, że mają one wpływ zarówno na adresata opinii, jak i końcowy wynik polityki, jednak wpływ ten jest ograniczony (np. 40% respondentów całkowicie ignoruje opinie). Wpływ ten uwarunkowany jest wieloma czynnikami. Do najważniejszych należą: czas przekazania opinii, jej jakość i zbieżność z ogólną linią polityki interesariuszy (Hönnige, Panke 2012, s. 16). Ciekawy raport opracował zespół z Centrum Zarządzania Globalnego na Uniwersytecie Loweńskim, w którym przedstawiono 5 scenariuszy opisujących przyszłe kierunki ewolucji instytucjonalnej i roli politycznej KR (Aken, Corthaut, Schmitt, Marx 2014). Scenariusze te określono następująco:

- scenariusz 1: dynamiczne status quo;
- scenariusz 2: zgromadzenie władz lokalnych i regionalnych w ramach Parlamentu Europejskiego;
- scenariusz 3: zgromadzenie władz lokalnych i regionalnych stowarzyszone z Radą UE (po zmianie traktatów);
- scenariusz 4: KR jako platforma terytorialna wspierająca prace Komisji Europejskiej;
- scenariusz 5: KR jako trzecia izba legislacyjna reprezentująca władze lokalne i regionalne.

Dla każdego ze scenariuszy określono prawdopodobieństwo i możliwą synchronizację w czasie, co przedstawione zostało w tabeli 1.

Tab. 1. Prawdopodobieństwo i synchronizacja scenariuszy

Scenariusz	Synchronizacja	Wpływ na instytucje UE	Ranking prawdopodobieństwa
Scenariusz 1	krótkoterminowa	Mały	1
Scenariusz 2	krótkoterminowa lub średnioterminowa	Duży	4
Scenariusz 3	średnioterminowa lub długoterminowa	Duży	5
Scenariusz 4	średnioterminowa lub długoterminowa	Mały	3
Scenariusz 5	długoterminowa	Duży	2

Źródło: Aken, Corthaut, Schmitt, Marx 2014, s. 7.

Pierwszy w rankingu uplasował się scenariusz 1, w którym wzmocniona zostanie dotychczasowa rola i pozycja KR. Komitet pozbawiony formalnego prawa głosu miałby wzmocnić swój głos poprzez zwiększenie jakości i wpływu opinii na proces legislacyjny. Większa skuteczność doradczej i opiniodawczej roli miałyby nastąpić poprzez poprawę formy i treści opinii, dostarczanie ich na wczesnym etapie procesu legislacyjnego oraz silne wsparcie polityczne. Dlatego też celowe i uzasadnione wydaje się przeanalizowanie dotychczasowych tzw. rocznych raportów wpływu. Raporty poświęcone oddziaływaniu opinii KR przedkładane są zgromadzeniu plenarnemu zgodnie z art. 55 regulaminu wewnętrznego przez Sekretarza Generalnego co najmniej raz w roku. Łączną liczbę opinii sporządzonych w ostatnich 10 latach przedstawia tabela 2. Należy zauważyć, że liczba opinii nie jest uzależniona jedynie od aktywności komisji, ale przede wszystkim od wniosków instytucji europejskich, potrzeb związanych z wdrażanymi politykami i procesem legislacyjnym oraz kadencji osób pełniących określone funkcje.

Tab. 2. Liczba opinii Komitetu Regionów w latach 2007–2016

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
45	65	61	56	66	75	80	53	44	45

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznych Raportów Wpływu opublikowanych w latach 2008–2017.

Przedmiotem analizy są raporty wpływu opublikowane w latach 2014–2017. Na łączną liczbę opinii składają się trzy grupy opinii: opinie obligatoryjne, opinie fakultatywne oraz opinie sporządzane z inicjatywy własnej. Projekt opinii opracowywany jest przez właściwą merytorycznie komisję i ma wyznaczonego sprawozdawcę. Jak wskazują dotychczasowe badania, największa liczba opinii to opinie opracowane w trybie fakultatywnym (z wyjątkiem aktów prawnych); stosunkowo niewiele opinii powstaje z własnej inicjatywy Komitetu (Kuligowski 2015).

Raport opisujący aktywność Komitetu Regionów w 2013 r. obejmuje aż 80 opinii i pewne konkluzje związane z dwudziestolecie jego funkcjonowania oraz przygotowaniem do nowej perspektywy finansowej. Opinie sporządzono w następujących obszarach polityki: budżet, polityka ekonomiczna i unia monetarna, polityka regionalna, wspólny rynek i konkurencja, transport, łączność i energia, wzrost i zatrudnienie, zarządzanie, środowisko i zmiany klimatyczne, rolnictwo i rybołówstwo, Europa dla obywateli, Europa jako aktor globalny, polityka przygraniczna i polityka rozwoju. W raporcie podkreślono, że rok 2013 obfitował w intensywne negocjacje związane z nowym okresem programowania i zamknięciem poprzedniego okresu wykorzystania funduszy unijnych. KR odegrał w omawianym roku szczególnie ważną rolę w takich obszarach, jak: przyszłość budżetu Unii Europejskiej, nowa polityka spójności, 7. Program Ramowy, sektor kultury i reforma wspólnej polityki rolnej. W raporcie sformułowano też wyzwania na przyszłość. Wskazano na konieczność ściślejszej współpracy z Radą (współpracę i relacje z Komisją i Parlamentem oceniono jako bardzo dobre) oraz konieczność długofalowej oceny skutków działalności i aktywności KR w kontekście „budowy Europy jako lepszego miejsca do życia dla jej obywateli”.

Raport opisujący aktywność w 2014 r. przedstawia 53 opinie w następujących obszarach tematycznych: budżet, polityka ekonomiczna i unia monetarna, polityka regionalna, wspólny rynek i konkurencja, transport, rozwój, zarządzanie, transport, rolnictwo i rybołówstwo, unia jako aktor globalny. W sprawozdaniu tym wyeksponowano problem oceny wpływu opinii KR, podkreślono, że od 2011 r. opracowywane są przez sekretariaty komisji merytorycznych oraz przez sprawozdawców i ich grupy polityczne tzw. kroczące plany aktywności. Monitorowanie to obejmuje również analizy wpływu politycznego opinii KR na decyzje Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady.

Raport opublikowany w 2016 r. omawia oczywiście działalność Komitetu w roku poprzednim. W 2015 r. KR przedstawił łącznie 44 opinie. Zdaniem sprawozdawcy miały one znaczący wpływ na proces legislacyjny UE. Opinie koncentrowały się wokół kilkunastu obszarów tematycznych: polityki ekonomicznej,

semestru europejskiego i strategii Europa 2020, programów inwestycyjnych i ich finansowania, współpracy przygranicznej i strategii makroregionalnych, polityki miejskiej, transportu i mobilności, rozwoju społecznego, edukacji, kultury, środowiska, zmian energetyczno-klimatycznych, rolnictwa i środowiska. W raporcie podkreślono realizację działań ukierunkowanych na lepszą współpracę instytucjonalną z Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim. W tym celu zintensyfikowano aktywność w obszarze opracowywania opinii z własnej inicjatywy i zapowiedziano przedkładanie ich na jak najwcześniejszym etapie procesu konsultacyjno-legislacyjnego. Zwrócono uwagę na działania mające na celu poprawę jakości opinii Komitetu, przez wykorzystanie wszelkich możliwych narzędzi. Wśród narzędzi tych wymieniono: wykorzystanie platform politycznych, konsultacje z interesariuszami, wykorzystanie badań, studiów i wysłuchań, współpracę z instytucjami europejskimi oraz wspólnymi komitetami konsultacyjnymi. Działania te miały w założeniach wzmocnić realizację celów strategicznych i priorytetów Unii Europejskiej.

Raport wpływu za 2016 r. został przedstawiony i przyjęty na sesji plenarnej w lipcu 2017 r. Sprawozdawca stwierdza w nim, że zawiera on ocenę wpływu do maja 2017 r. Raport ten objął 45 opinii przyjętych w 2016 r. w tradycyjnych obszarach aktywności politycznej, takich jak: polityka ekonomiczna i monetarna, budżet UE i polityka regionalna, transport i mobilność, badania i innowacje, kultura, środowisko, zasoby naturalne, regulacje, migracje i Europa jako partner globalny. W dokumencie podkreśla się, że w 2016 r. KR podjął ambitne, przekrojowe inicjatywy tematyczne, mające skutkować wysokim wpływem władz lokalnych i regionalnych na cały proces podejmowania decyzji w UE. Objęły one takie obszary, jak: szeroko zakrojone konsultacje KR i aktywność poświęconą przyszłości (tzw. *Reflecting on Europe*), inwestycje i wypełnianie luk inwestycyjnych w miastach i regionach, wzmocnienie współpracy z Parlamentem Europejskim, współpraca z Komisją Europejską w kontekście priorytetów, współpraca z Radą w kontekście bezpieczeństwa. Nowe kierunki działań wskazują na wzmocnianie współpracy z innymi organami UE, zauważanie konieczności jeszcze większego zaangażowania przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych we współczesne wyzwania; podkreślono konieczność wprowadzenia mechanizmów prewencyjnych na szczeblu lokalnym i regionalnym w związku z procesami radykalizacji i zjawiskami przemocy w Europie. W raporcie wpływu za 2016 r. słusznie wyeksponowano te opinie Komitetu, które miały największy wpływ na procesy decyzyjne, biorąc pod uwagę wagę i skalę decyzji. Wskazano na wzrost roli KR w jednym z podstawowych obszarów aktywności, jakim jest polityka ekonomiczna i gospodarka. KR uzyskał poparcie i wsparcie swoich działań w zakresie promowania włączenia władz lokalnych i regionalnych do wdrażania zaleceń Komisji Europejskiej dla poszczególnych krajów, tzw. *Country-Specific Recommendations*. W czasie przygotowywania opinii na temat wzmocniania współpracy i zarządzania w ramach tzw. semestru europejskiego Parlament Europejski uwzględnił rolę władz lokalnych i regionalnych. Zgodnie z rezolucją KR na temat prac Komisji Europejskiej w 2016 r. i biorąc pod uwagę opinie KR, uwzględniono wprowadzenie strukturalnego zaangażowania władz

lokalnych i regionalnych w europejskim okresie oceny (wspomnianym wcześniej *European Semester*). Jeśli chodzi o Program Wsparcia Reform Strukturalnych w latach 2017–2020, to opinie KR miały znaczenie w trójstronnych negocjacjach na ten temat pomiędzy Komisją Europejską, Parlamentem i Radą. W ostatecznym porozumieniu ustalono, że program będzie dostępny dla władz lokalnych i regionalnych oraz otrzymają one odrębne źródła finansowania w przypadku kontynuacji po 2020 r. Elementy te zostały zawarte w ostatecznej wersji regulacji przyjętych przez Radę 11 maja 2017 r. (*Annual Impact Report 2016*, s. 5–9)

Specyfika całego procesu sprawia, że ocena wpływu opinii KR na ustawodawstwo i aktywność polityczną UE jest trudna, gdyż jest trudna do kwantyfikacji. Problem niemierzalności faktycznego wpływu zauważono wiele lat temu i zaczęto wprowadzać pewne wymogi w zakresie sprawozdawczości i raportowania efektów opinii i propozycji (komisji w ramach KR i Komisji Europejskiej). Aby określić wpływ opinii, bierze się pod uwagę następujące elementy:

- konkretne propozycje KR uwzględnione w ostatecznym prawodawstwie,
- rekomendacje KR uwzględnione w projektach aktów prawnych lub procedurze legislacyjnej,
- stanowiska KR mające duży wpływ na bieżącą debatę publiczną,
- powoływanie się na stanowisko KR w dokumentach UE np. w rezolucjach Parlamentu Europejskiego.

W ocenie aktywności i rzeczywistego wpływu opinii na legislację i politykę UE duże znaczenie ma rozległa tematyka będąca przedmiotem zainteresowania członków Komitetu. Stąd organizacja pracy w komisjach tematycznych, wymagających pewnej specjalizacji. O roli i znaczeniu KR świadczy również zakres oraz wielowymiarowość polityki spójności i jej przyszłe wyzwania, na przykład w kontekście ograniczeń niwelowania nierówności (Pucher 2015, s. 6–15; Beramendi 2012). Obecnie raporty mają do pewnego stopnia ujednoliconą formę, ale nadal ich zakres różni się w zależności od podejścia przewodniczącego komisji i sekretarza generalnego. W raportach brak jest często rekapitulacji opisującej, które z opinii miały największe merytoryczne znaczenie z punktu widzenia wagi sprawy i przedmiotu procesu legislacyjnego. Waga opiniowanych zagadnień jest bowiem bardzo różna, a w ocenie efektywności wpływu opinii komisji duże znaczenie ma charakter przedmiotu sprawy (czy są to przepisy związane z polityką i strategią całej Unii, przepisy wykonawcze, czy przepisy lokalne). Uzgadnianie wspólnych stanowisk przedstawicieli krajów członkowskich, będące istotą całego procesu opracowywania opinii, ma jednak ogromne znaczenie w przeciwdziałaniu i łagodzeniu konfliktów i formułowaniu przyszłych, wspólnych kierunków polityki, choć wpływ ten trudno jest ująć ilościowo.

Proponowane postulaty o charakterze *de lege ferenda* obejmują następujące działania:

- zwiększenie porównywalności raportów wpływu w poszczególnych latach w kontekście wagi i znaczenia merytorycznego opinii dla działań strategicznych UE;
- dopracowanie metodologii tworzenia opinii w zależności od podstaw i ich skutków prawnych;

- zwiększenie aktywności KR w zakresie opinii do projektów aktów legislacyjnych w ramach procedury fakultatywnej i z inicjatywy własnej;
- oddzielenie lub większe wyeksponowanie opinii o znaczeniu fundamentalnym dla przyszłej polityki unijnej od większości opinii o mniejszej wadze i charakterze operacyjnym;
- dalsze zacieśnianie współpracy pomiędzy Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską; należy je uznać za bardzo ważne z punktu widzenia wzmocnienia legitymacji demokratycznej w przyszłości.

5. Zakończenie

Celem utworzenia Komitetu Regionów było zapewnienie jednostkom terytorialnym w państwach członkowskich zaangażowania i głosu opiniodawczego w procesie legislacyjnym prawa wspólnotowego dotyczącego zagadnień regionalnych. Demokratyczna legitymacja członków jest filarem wzmocniającym integrację europejską i budowę federalnej struktury UE. Z perspektywy roku 2017, po uruchomieniu procedury wyjścia Wielkiej Brytanii z UE i referendum niepodległościowym w Katalonii, filar ten nabiera jeszcze większego znaczenia, zarówno strategicznego, jak i operacyjnego.

Na przestrzeni wielu lat zwiększyły się kompetencje KR i umocniło się jego miejsce wśród innych instytucji; wypracowano również wiele mechanizmów zwiększających efektywność jego pracy i faktyczny wpływ na ostateczne ustawodawstwo unijne. Przyjęcie w ostatniej dekadzie nowego modelu opinii przyczyniło się do zwiększenia ich przejrzystości.

Wysoko oceniam nie tylko sformalizowany, ale również bardziej nieformalny zakres aktywności KR. Obok ważnej roli instytucjonalnej KR warto podkreślić rolę jego członków jako ambasadorów, z jednej strony reprezentujących Europę w swoich większych i mniejszych społecznościach lokalnych, a z drugiej – będących przedstawicielami tychże społeczności na forum europejskim. Mimo problemów z kwantyfikacją efektów prac Komitetu odgrywa on i może odgrywać w przyszłości istotną rolę w kształtowaniu polityki regionalnej i przezwyciężaniu niektórych ubocznych skutków procesów społeczno-gospodarczych w warunkach globalizacji (połączenia elementów globalizacji i lokalizmu). Podstawowe znaczenie ma wzajemne powiązanie europejskiego i lokalnego szczebla decyzyjnego w kształtowaniu polityki, podejmowaniu decyzji i rozwiązywaniu różnorodnych problemów. Przedmiotem zainteresowania i aktywności KR jest niezwykle szerokie spektrum zagadnień, będące przedmiotem żywotnego zainteresowania każdego obywatela, każdego członka lokalnej społeczności. Pomimo ograniczeń związanych z oceną efektywności takiej aktywności Komitet Regionów może pełnić ważne funkcje w obszarze rozwiązywania sytuacji konfliktowych w strukturze federalnej oraz w kształtowaniu polityki mogącej sprostać współczesnym wyzwaniom społecznym, gospodarczym i politycznym w wymiarze regionalnym i globalnym.

Bibliografia

- Ahmad E., Brosio G. (red.), 2015, *Handbook of Multilevel Finance*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Aken W.V., Corthaut T., Schmitt P., Marx A., 2014, *CoR's Future Role and Institutional Positioning*, Brussels: European Union.
- Annual Impact Report 2013*, 2014, Brussels: European Union, European Committee of the Regions, <http://cor.europa.eu/en/activities/opinions/Pages/impact-reports.aspx> (dostęp: 9.11.2017).
- Annual Impact Report 2014*, 2015, Brussels: European Union, European Committee of the Regions, <http://cor.europa.eu/en/activities/opinions/Pages/impact-reports.aspx> (dostęp: 9.10.2017).
- Annual Impact Report 2015*, 2016, Brussels: European Union, European Committee of the Regions, 6 June 2016, Brussels, <http://cor.europa.eu/en/activities/opinions/Pages/impact-reports.aspx> (dostęp: 9.11.2017).
- Annual Impact Report 2016*, 2017, Brussels: European Union, European Committee of the Regions, <http://cor.europa.eu/en/activities/opinions/Pages/impact-reports.aspx> (dostęp: 17.03.2018).
- Beramendi P., 2012, *The Political Geography of Inequality. Regions and Redistribution*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bielecka M., 2006, *Komitet Regionów Unii Europejskiej a integracja europejska*, Warszawa: Wydawnictwa Fachowe CeDeWu.
- Boadway R., Shah A., 2009, *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Deklaracja Misji*, 2009, Bruksela: Unia Europejska, Komitet Regionów, <http://cor.europa.eu/en/about/Documents/Mission%20statement/PL.pdf> (dostęp: 30.10.2017).
- Directorate for Communication*, 2017, Brussels: European Union, European Committee of the Regions.
- Drobniak A., 2017, „Hybrydyzacja rozwoju regionów Europy Środkowej”, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 477, s. 73–84.
- Guziejewska B., 2008, „Glokalizacja – oksymoron czy wyzwanie dla samorządu terytorialnego?”, *Samorząd Terytorialny*, nr 7–8, s. 5–14.
- European Week of Regions and Cities Info Flash*, 2017, European Commission, Newsletter, http://ec.europa.eu/regional_policy/regions-and-cities/2017/index.cfm (dostęp: 9.11.2017).
- Hönnige Ch., Panke D., 2012, „The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee: How Influential are Consultative Committees in the European Union?”, *Journal of Common Market Studies*, t. 51, nr 3, s. 1–20.
- Komitet Regionów. Regulamin wewnętrzny*, 2010, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 9.1.2010, PL, L 6/14.
- Kuligowski R., 2015, *Komitet Regionów jako organ doradczy Unii Europejskiej*, rozprawa doktorska, Białystok: Repozytorium Uniwersytetu w Białymstoku.
- Noty faktograficzne o Unii Europejskiej, Bruksela: Unia Europejska, Komitet Regionów, <http://www.europarl.europa.eu> (dostęp: 9.11.2017).
- Patkar M.R., Keskar Y.M., 2014, „Hybridization as a New Paradigm of Urban Development in metropolitan city, a case of Pune City, India”, *International Journal of Innovative Research in Science, Engineering and Technology*, t. 3, nr 1, s. 8529–8536.

- Pucher J., 2015, *The Future of Cohesion Policy, Models of growth, cohesion and well-being. New ideas and choices for the EU Cohesion policy. Report II*, Brussels: European Union, Committee of Regions.
- Practical guide on the infringement of the subsidiarity principle*, Brussels: European Union, Committee of Regions, <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Documents/Guide%20on%20SubsidiarityFINAL.pdf> (dostęp: 17.03.2018).
- Schönlau J., 2016, „The European Committee of the Regions and EU Cohesion policy”, w: L. Polverari, S. Piattoni (red.), *Handbook of Cohesion Policy in the EU*, s. 156–169, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- The Future of the EU's Cohesion Policy*, 2017, Brussels: EU, Committee of the Regions, Directorate for Communication.
- The Political Priorities of the European Committee of the Regions 2015–2020*, 2017, Brussels: EU, Committee of the Regions, Directorate for Communication.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej, www.oide.sejm.gov.pl (dostęp: 8.11.2017).
- Treaty on European Union, 1992, wersja pierwotna dokumentu podpisanego w Maastricht 07.02.1992 r., Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.